



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Reihe BUND 2023/7

Bericht des Rechnungshofes





Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im März 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	15
Zahlen und Fakten zur Prüfung	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Ausgangslage für den elektronischen Identitätsnachweis	21
Rechtsgrundlagen	21
Entwicklung der Bürgerkarte (Handysignatur) zum elektronischen Identitätsnachweis	23
Bisherige Umsetzungsschritte des Vorhabens	
elektronischer Identitätsnachweis	26
Überblick	26
Projektauftrag BMI 2017	29
Projektteilung 2018	30
Gesamtorganisation und Gesamtmanagement	34
Projektaufträge BMI	37
Projektorganisation BMI	38
Projektaufträge BMDW	40
Projektorganisation im BMDW ab 2018	41
Projektorganisation im BMDW ab 2021	42
Personaleinsatz	43
Verzögerungen	46
Beschaffungen und Kosten	49
Überblick	49
Beschaffungen	50
Überprüfung einzelner Beschaffungen	52
Wahl des Vergabeverfahrens	53
Inhaltliche Anforderungen	55
Projektkosten: Planung	59
Auszahlungen	64
Beschaffung „Storytelling österreich.gv.at“	65



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Technische Architektur _____	68
Überblick _____	68
Konzept der Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises _____	69
Risikoanalyse _____	70
Technische Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit _____	72
Verwendung kryptografischer Verfahren _____	73
Architektur des E-ID-Systems _____	74
Registrierung der Anwenderinnen und Anwender sowie	
Einbindung von Verfahren _____	79
Überblick _____	79
Umsetzung Registrierung _____	80
Einbindung des Vertrauensdiensteanbieters _____	82
eIDAS-Knoten und Notifizierung des elektronischen Identitätsnachweises _____	85
Einbindung öffentlicher Verfahren und privater Leistungsangebote in das E-ID-System _____	87
Stand der Umsetzung im Mai 2022 _____	91
Zusammenfassung _____	94
Schlussempfehlungen _____	99
Anhang A _____	104
Bereiche des E-ID-Systems _____	104
Anhang B _____	106
Registrierung des elektronischen Identitätsnachweises _____	106



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung zum elektronischen Identitätsnachweis (E-ID) _____	23
Tabelle 2:	Terminverschiebungen für den Zeitpunkt der Überleitung in den Echtbetrieb (Auszug) _____	46
Tabelle 3:	Beschaffungen zur Umsetzung des Vorhabens elektronischer Identitätsnachweis (E-ID) für den beispielhaften Zeitraum 2018 bis November 2021 _____	50
Tabelle 4:	Überprüfung einzelner Beschaffungen _____	53
Tabelle 5:	Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen (WFA) zum Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis (E-ID) _____	60
Tabelle 6:	Projektauszahlungen für die bisherige Entwicklung des E-ID von 2018 bis 2021 _____	64
Tabelle 7:	Konzept der Nutzung von Bürgerkarte und elektronischem Identitätsnachweis (E-ID) _____	69
Tabelle 8:	Vergleich der technischen Konzepte Bürgerkarte und elektronischer Identitätsnachweis (E-ID) _____	72
Tabelle 9:	Beauftragungen zur Umsetzung des Registrierungsprozesses _____	81
Tabelle 10:	Beauftragungen zur Einbeziehung des Vertrauens- diensteanbieters in den Registrierungsprozess _____	83
Tabelle 11:	Einbindung öffentlicher Verfahren bzw. privater Leistungsangebote _____	87



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zeitlicher Verlauf des Vorhabens elektronischer Identitätsnachweis (E-ID) _____	28
Abbildung 2:	Vereinfachte Darstellung des Zusammenwirkens von Domains _____	76



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMAW	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
E-GovG	E-Government-Gesetz
E-ID	elektronischer Identitätsnachweis
eIDAS	e lectronic i dentification, a uthentication and trust s ervices (elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste)
ELGA	elektronische Gesundheitsakte
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
PC	Personalcomputer



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TAN	Transaktionsnummer
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VDA	Vertrauensdiensteanbieter
vgl.	vergleiche
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Inneres

Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Dezember 2021 bis April 2022 ausgewählte Aspekte des IT-Vorhabens zur Umsetzung des elektronischen Identitätsnachweises im damaligen Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und im Bundesministerium für Inneres. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren, die Durchführung der zugehörigen IT-Entwicklung in den beiden Ministerien darzustellen und zu beurteilen. Dabei lag das Augenmerk insbesondere auf den rechtlichen Grundlagen, der Projektorganisation einschließlich der Koordination der zwei Bundesministerien, der Projektdurchführung und den bisher erreichten bzw. nicht erreichten Zielen sowie der IT-Umsetzung und IT-Sicherheit. Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2018 bis April 2022.

Kurzfassung

Ausgangslage für den elektronischen Identitätsnachweis

2004 trat das E-Government-Gesetz in Kraft, das die Funktion **Bürgerkarte** als elektronische Identität im behördlichen Verfahren einführte. Dafür wurde 2005 eine Chipkarte (Bürgerkarte, nachfolgend auch die e-card) als Trägermedium verwendet. Aufgrund der geringen Benutzerfreundlichkeit erreichte der chipkartenbasierte Ansatz eine nur geringe Akzeptanz und entsprechend geringe Nutzungszahlen, beispielsweise zum 31. Dezember 2020 rd. 16.000 (Anzahl der als Bürgerkarte aktivierten e-cards, ohne Dienstkarten und Berufsausweise). (TZ 3)

Seit 2009 konnte anstelle der Chipkarte auch eine **Handysignatur** (mit dem Mobiltelefon) als elektronische Identität im behördlichen Verfahren eingesetzt werden. Mit der Umstellung auf die Handysignatur und der Anbindung weiterer Verfahren bzw. Angebote (beispielsweise der elektronischen Gesundheitsakte ELGA) stieg die



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer laufend und erreichte zum 31. Dezember 2021 2,92 Mio. Insgesamt wurden 2021 74,58 Mio. elektronische (Handy-)Signaturen durchgeführt. (TZ 3)

Mit dem 2017 im E-Government-Gesetz eingeführten **elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)** sollte das technische Konzept (der Bürgerkarte/Handysignatur) an neuere technologische Entwicklungen angepasst werden. Der elektronische Identitätsnachweis dient vor allem der eindeutigen Identifikation einer Person bei Online-Diensten im Netz sowie der Authentizität eines elektronisch gestellten Anbringens gegenüber einer öffentlichen Stelle. (TZ 1)

Das E-Government-Gesetz 2017 schuf dazu einerseits die Grundlagen für die verpflichtende grenzüberschreitende Anerkennung nach der eIDAS-Verordnung, der EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt. Andererseits legte es die Rahmenbedingungen für den weiterentwickelten elektronischen Identitätsnachweis (E-ID) fest. (TZ 2)

Der gesetzlich definierte elektronische Identitätsnachweis sah neue Funktionalitäten und Eigenschaften vor, wie die Eignung auch für rein mobile Nutzung, die Übermittlung weiterer Personenmerkmale, die Nutzung für physische Sichtausweise und eine erhöhte Sicherheit. Das Konzept elektronischer Identitätsnachweis war eine grundsätzlich zukunftsweisende Weiterentwicklung des österreichischen Identitätsmanagementsystems.¹ Die funktionale Erweiterung erhöhte allerdings die Komplexität des Gesamtsystems, etwa wegen der notwendigen Anbindung weiterer Verwaltungsregister. Auch waren weitere Maßnahmen für die allgemeine System-sicherheit und die Datensicherheit notwendig. (TZ 3)

Bisherige Umsetzungsschritte des Vorhabens elektronischer Identitätsnachweis

2018 kamen das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (**BMDW**) und das Bundesministerium für Inneres (**BMI**) überein, die auf Grundlage des E-Government-Gesetzes vorzunehmende Entwicklung des elektronischen Identitätsnachweises auf diese beiden Bundesministerien aufzuteilen. Eine nachvollziehbare Dokumentation über diese Entscheidung lag nicht vor. Es fehlten somit die für derart wesentliche Managemententscheidungen in einem aus öffentlichen Mitteln finanzierten IT-Vorhaben erforderliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit. (TZ 6)

Eine ressortübergreifende Gesamtprojektleitung, eine Gesamtprojektorganisation und eine Steuerung des Vorhabens auf der Managementebene richteten das BMDW

¹ Am 6. September 2022 erlangte das Konzept E-ID/ID-Austria im 21. eGovernmentwettbewerb in Berlin die Goldmedaille in der Kategorie „Bestes Projekt zum Einsatz innovativer Technologien und Infrastrukturen 2022“. E-ID/ID-Austria eignete sich aus Sicht der Jury „als Vorzeigemodell für eine europaweite digitale Identität“.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

und BMI nicht ein. Die Folge war, dass ein Gesamtüberblick zu den Projektinhalten, dem Stand der Umsetzung, den Zeitplänen und den Kosten des Projekts fehlte. Auch war eine Gesamtverantwortung für die Umsetzung des Projekts nicht festgelegt. Diese Art der Projektorganisation begünstigte das Risiko, dass sich die Projektlaufzeit verlängerte und die geplanten Auszahlungen überschritten wurden. (TZ 7)

Die vom BMI für die Umsetzung des elektronischen Identitätsnachweises intern eingerichtete Projektstruktur und Projektorganisation waren grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 9)

Eigene Projektaufträge zum Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis lagen im BMDW nicht vor. Das Vorhaben wurde im BMDW als Teil der Entwicklung des Programms „österreich.gv.at“ gesehen und sollte als eines von mehreren Umsetzungsthemen bearbeitet werden. Eine eigene Projektstruktur und Projektorganisation wurden für das Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis nicht eingerichtet. (TZ 10, TZ 11)

Nachdem das BMDW zwischen März und Juli 2021 aufgrund ungeklärter finanzieller Fragen mit dem Bundesministerium für Finanzen (**BMF**) die Entwicklung von „österreich.gv.at“ samt dem Teilbereich elektronischer Identitätsnachweis gestoppt hatte, erklärte es das Programm „österreich.gv.at“ im August 2021 für beendet. Im Nachfolgeprogramm „österreich.gv.at 2“ schuf das BMDW für das (Teil-)Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis zwar ein Projektteam „E-ID/ID Austria“ mit einer ressortinternen Projektleitung. Weitere ressortinterne Projektstrukturen für das (Teil-)Vorhaben bestanden jedoch nicht. (TZ 12)

Personaleinsatz

Für die Realisierung des elektronischen Identitätsnachweises setzte das BMI von 2018 bis 2021 internes Personal im Ausmaß von rd. 3.111 Personentagen sowie externe Dienstleister im Ausmaß von rd. 7.700 Personentagen ein. (TZ 13)

Da das BMDW für das Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis von 2018 bis 2021 interne Personalressourcen nur im Ausmaß von rd. 850 Personentagen einsetzte, benötigte es externes Personal im Ausmaß von rd. 11.070 Personentagen. Es mussten nicht nur sämtliche Leistungen zur Produktentwicklung extern zugekauft werden, sondern auch jene Projektabwicklungsaufgaben, die typischerweise in der Entscheidungs- und Leitungskompetenz des Projektauftraggebers liegen, wie die Erarbeitung von Konzepten und Aufgaben des Projektmanagements. Dies führte zu einer hohen Abhängigkeit des BMDW von externem fachlichem Personal. Es reduzierte auch stark die Möglichkeit des BMDW, das Projekt hinsichtlich Ablauf, Inhalt und Kosten so zu steuern, dass der angestrebte Nutzen unter größtmöglicher Effizienz erreicht wird. (TZ 13)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Verzögerungen

Da keine (ressortübergreifende) Gesamtprojektleitung eingerichtet war, fehlte ein Gesamtüberblick zu den Projekteinhalten, insbesondere über den Umsetzungsstand, den Zeitplan und die Kosten des gesamten Projekts. (TZ 7)

Nur in den ressortübergreifenden Statusmeetings der Fachverantwortlichen war ein aktueller Stand der unmittelbar zu bearbeitenden Themen dokumentiert samt einem Ausblick auf den Zeitpunkt der Überleitung in den Echtbetrieb. (TZ 14)

Das 2017 eingeleitete und 2018 auf das BMDW und BMI aufgeteilte Vorhaben sollte ursprünglich am 1. Jänner 2020 in den Echtbetrieb² gehen. Mit Stand Mai 2022 sah die Planung den Echtbetrieb des elektronischen Identitätsnachweises für Ende Oktober 2022 vor. Gemäß den Stellungnahmen planten das BMF und das BMI, den elektronischen Identitätsnachweis per 30. Juni 2023 in den Echtbetrieb überzuleiten. Durch diesen neuen Zeitplan wird sich somit das Vorhaben um dreieinhalb Jahre verzögert haben. (TZ 14)

Tabelle: Terminverschiebungen für den Zeitpunkt der Überleitung in den Echtbetrieb (Auszug)

beispielhaft gewählte Zeitpunkte der Statusmeetings bzw. des E-ID-Lenkungsgremiums	geplante Überleitung in den Echtbetrieb E-ID-System/ID-Austria
Planungsstand 2019	
27. Mai 2019	1. Jänner 2020
11. Dezember 2019	12. Dezember 2020
Planungsstand 2020	
26. März 2020	Mitte Dezember 2020
30. April 2020	Ende März 2021
16. Dezember 2020	15. November 2021
Planungsstand 2021	
5. November 2021	Ende Juni 2022
17. Dezember 2021	Ende Juli 2022
Planungsstand 2022	
Mai 2022	Ende Oktober 2022
Planungsstand 2023 laut Stellungnahmen des BMI und BMF	
Jänner 2023	30. Juni 2023

Quellen: BMDW; BMI (Statusberichte)

² Beendigung des Pilotbetriebs und des Parallelbetriebs der Handysignatur mittels Kundmachung



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Gründe hierfür waren u.a.,

- dass ein IT-Vorhaben dieser Größe und Komplexität nicht von einem ressortübergreifenden Projektmanagement begleitet worden war (TZ 7),
- dass die Komplexität des Zusammenwirkens der verschiedenen Bereiche (TZ 28) nicht erkannt worden war,
- dass die ursprüngliche Aufgabenstellung des elektronischen Identitätsnachweises durch Überleitung auf E-Government-Anwendungen, durch zusätzliche Anforderungen an die technische Weiterentwicklung und Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (TZ 3, TZ 24) wesentlich erweitert worden war (TZ 14),
- dass insbesondere im BMDW keine ausreichenden Personalressourcen für die Durchführung des Vorhabens eingesetzt wurden (TZ 13) und
- dass aufgrund des Fehlens eines Gesamtprojektplans und der gewählten Form der agilen³ Auftragserteilung an den Dienstleister (Aufträge in kleinen Abschnitten mit einer Abrechnung nach Zeit und Material, TZ 19) ein Bezug der Projektentwicklung zum Gesamtsystem weder in inhaltlicher noch in zeitlicher Hinsicht gegeben war.

Ergänzend zu den angeführten Gründen der Verzögerungen verwies das – seit Juli 2022 für Digitalisierung zuständige – BMF in seiner Stellungnahme zum Prüfungsergebnis auch auf Verzögerungen aufgrund mehrfacher Regierungs- und Ressortumbildungen, die Auswirkungen auf die Budgetierung, Priorisierung und Entscheidungsprozesse zeigten. (TZ 14)

Beschaffungen und Kosten

Die zur Umsetzung des elektronischen Identitätsnachweises notwendigen Leistungen, vor allem im Bereich Software-Entwicklung, aber auch für Projektmanagement und Betrieb, beschafften das BMDW und das BMI im Rahmen von externen Beauftragungen. Im (hier beispielhaft gewählten) Zeitraum 2018 bis November 2021 erfolgten 63 externe Beauftragungen an 13 Unternehmen, die wiederum 21 Subauftragnehmer einsetzten. Dies zeigte eine strukturell hohe Abhängigkeit des BMDW und des BMI von externen Dienstleistern bei der Umsetzung des Vorhabens und führte gleichzeitig zu einer weiteren Fragmentierung der Verantwortung für das System und des Detailwissens über das System. (TZ 16)

Zur weiteren Analyse wählte der RH aus den 63 Beschaffungen des BMDW und des BMI jeweils drei Fälle risikoorientiert nach Auftragswert und Art des Vergabeverfahrens aus. (TZ 17)

³ Im agilen Vorgehensmodell erfolgt die Konzeption einer Teilleistung erst im Rahmen der in Schritten untergliederten Umsetzung.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die drei ausgewählten Beschaffungen des BMI wurden jeweils im Rahmen eines Verfahrens ohne Wettbewerb und damit auch ohne öffentliche Ausschreibung abgewickelt; die verpflichtende bzw. gebotene Marktbeobachtung bzw. –erkundung führte das BMI nicht durch. [\(TZ 18\)](#)

Bei den nach der Methode der agilen Software–Entwicklung für das BMDW und BMI zu erbringenden Leistungen fehlte teilweise eine ausreichende Anforderungsdefinition. Darüber hinaus waren die erbrachten Software–Entwicklungen den konkreten Beschaffungen teilweise nicht zuordenbar. [\(TZ 19\)](#)

In der vom BMDW erstellten Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (**WFA**) waren die für die Umsetzung des elektronischen Identitätsnachweises notwendigen (internen) Personalressourcen bzw. –kosten nicht ausgewiesen, obwohl diese nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen aufzunehmen und zu beziffern wären. Dies machte wiederum eine gesamtheitliche sowie eine ressortübergreifende Sicht auf die Mitteleinsatzplanung unmöglich. [\(TZ 20\)](#)

Weder das BMDW noch das BMI hatte eine über die WFA hinausgehende detaillierte Projektkostenplanung, etwa in Bezug auf einzelne Teilprojekte, Meilensteine oder Arbeitspakete. [\(TZ 20\)](#)

Das BMDW überschritt die für das Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis erstellten WFA–Kostenrahmen (jener von 2018 bis 2022 belief sich auf 1,04 Mio. EUR, jener von 2021 bis 2022 auf 7,21 Mio. EUR, in Summe 8,25 Mio. EUR bis 2022) bereits 2021 mit Sachausgaben von 12,86 Mio. EUR wesentlich. Dies belegte, dass das BMDW die Dimension und die technische Komplexität des Vorhabens in den zugehörigen WFA deutlich unterschätzte und eine detaillierte Kostenanalyse unterließ. [\(TZ 20, TZ 21\)](#)

In Summe erfolgten für die bisherige Entwicklung des elektronischen Identitätsnachweises im BMDW und im BMI von 2018 bis 2021 Auszahlungen von 19,44 Mio. EUR. [\(TZ 21\)](#)

Technische Architektur

Die Verbesserungen des Konzepts des elektronischen Identitätsnachweises gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergeben sich u.a. aus der Nutzung des Smartphones für E–Government–Anwendungen, aus dem erweiterten Funktionsumfang, aus der Kopplung an Verwaltungsregister und aus der Erfüllung der Sicherheitsanforderungen für eine Notifizierung nach der eIDAS–Verordnung der EU. [\(TZ 24\)](#)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Das BMDW nahm die Datenschutz–Folgenabschätzung zeitgerecht vor. Bei der technischen Risikoanalyse vom März 2020 waren allerdings noch nicht alle im April 2022 vorliegenden technischen und organisatorischen Prozesse berücksichtigt. (TZ 25)

Die sicherheitstechnischen Verbesserungen durch das Konzept des elektronischen Identitätsnachweises gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergaben sich aus der erhöhten Sicherheit, wie der Nutzung einer biometrischen Authentifizierung, keiner lokalen Speicherung personenbezogener Daten und der Nutzung sicherer Hardware–Komponenten. (TZ 26)

Für die im elektronischen Identitätsnachweis vorgesehene Erstellung einer qualifizierten Signatur werden ausschließlich kryptografische Verfahren nach dem Stand der Technik genutzt. (TZ 27)

Das BMDW trug die Verantwortung für das technische Gesamtkonzept; da dieses jedoch weitgehend von externen Unternehmen konzipiert worden war und das BMDW diesbezüglich über zu wenig Expertise verfügte, war das BMDW in hohem Maße von externen Spezialisten abhängig. (TZ 28)

Die komplexe und heterogene Systemarchitektur des elektronischen Identitätsnachweises beinhaltet ein erhöhtes Risiko für die Betriebssicherheit und die Resilienz des Gesamtsystems. Ein Gesamtbetriebskonzept, das auch die Ausfallsicherheit berücksichtigt, fehlte im April 2022. (TZ 28)

Registrierung der Anwenderinnen und Anwender sowie Einbindung von Verfahren

Der Registrierungsprozess, bei dem die Identität der E-ID–Werberin bzw. des E-ID–Werbbers ausschließlich behördlich festgestellt, das qualifizierte Signaturzertifikat erstellt und die Authentifizierungsfaktoren (kryptografische Bindung) festgelegt wurden, war eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Sicherheit des elektronischen Identitätsnachweises. (TZ 30)

Dieser Registrierungsprozess wurde seit Jänner 2021 im Pilotbetrieb eingesetzt. Der vereinfachte, automatisierte Umstieg von der behördlich aktivierten Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis war im Mai 2022 jedoch noch offen. Laut Mitteilung des BMDW vom 3. August 2022 sei die Umstellung mit 14. Juli 2022 vorgenommen worden. (TZ 30)

Die komplexe Systemarchitektur mit mehreren Beteiligten, insbesondere BMDW, BMI und Vertrauensdiensteanbieter, 15 funktionalen Bereichen und mehreren Schnittstellen erforderte eine ständige Verfügbarkeit der Registrierungs– und



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Authentifizierungsservices. Eine umfassende Strategie für deren Ausfall lag noch nicht vor. [\(TZ 31\)](#)

Die Erstimplementierung des österreichischen eIDAS-Knotens zur Anerkennung von notifizierten Identifizierungsmitteln aus anderen EU-Mitgliedstaaten nach der eIDAS-Verordnung war zeitgerecht im Oktober 2018 abgeschlossen. [\(TZ 32\)](#)

Das BMDW hatte die europäische Notifizierung des österreichischen elektronischen Identitätsnachweises im April 2022 erfolgreich abgeschlossen. [\(TZ 32\)](#)

Stand der Umsetzung im Mai 2022

Im Mai 2022 befand sich das Vorhaben des elektronischen Identitätsnachweises technisch noch in der Phase der Umsetzung, grundsätzliche Funktionalitäten waren in einem Pilotbetrieb verfügbar; seit Juli 2022 erfolgte ein automatisierter Umstiegsprozess in der Applikation Digitales Amt auf Anforderung der Handysignaturnutzerinnen und -nutzer, seit Oktober 2022 konnte der elektronische Führerschein implementiert werden. [\(TZ 34\)](#)

Der Echtbetrieb des elektronischen Identitätsnachweises war im Mai 2022 für Ende Oktober 2022 geplant. Bis zu diesem Zeitpunkt wird auch ein Parallelbetrieb der Handysignatur erforderlich sein, da die Komponenten wichtiger öffentlicher Anwendungen, wie Gesundheitsakte ELGA, Impfreister und Portale der Sozialversicherungen, noch nicht an eine Nutzung angepasst waren. Der Aufbau eines Betriebsprozesses für den Echtbetrieb war erst in Arbeit.

Gemäß den Stellungnahmen von BMF und BMI war im Jänner 2023 geplant, den elektronischen Identitätsnachweis per 30. Juni 2023 in den Echtbetrieb überzuleiten und den Parallelbetrieb zu beenden. Dies beruhe auf erweiterten Anforderungen der Länder und der Notwendigkeit, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zwingend vor Beendigung des Parallelbetriebs zu schaffen. [\(TZ 34\)](#)

Zuständigkeitswechsel

Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle vom Juli 2022 wurde der Aufgabenbereich der Digitalisierung – und damit auch die Verantwortung für die Entwicklung des E-ID-Systems/ID-Austria – vom BMDW in das BMF übertragen. Der RH richtet daher die Empfehlungen, die aus Feststellungen zum BMDW resultieren, an das BMF. [\(TZ 1\)](#)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Für das Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis:

- Das Bundesministerium für Finanzen sollte im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Inneres, dem Vertrauensdiensteanbieter und der Bundesrechenzentrum GmbH ein entsprechendes Betriebskonzept für den elektronischen Identitätsnachweis unter besonderer Beachtung der IT-Sicherheit ausarbeiten. (TZ 28)
- Das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres sollten auch bei der für den elektronischen Identitätsnachweis gewählten agilen Vorgehensweise zur Software-Entwicklung allen Beschaffungen bzw. externen Beauftragungen eine klare und geeignete Definition der Anforderungen zugrunde legen, diese im Hinblick auf die Überprüfbarkeit der Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes in der jeweiligen Beauftragung eindeutig verankern und auch ihre Umsetzung im Sinne einer Abnahme dokumentieren. (TZ 19)
- Um für den elektronischen Identitätsnachweis eine kontinuierliche Projektabwicklung zu ermöglichen, sollte das Bundesministerium für Finanzen ein durchgängiges Projektbudget sicherstellen. (TZ 14)

Grundsätzliche Empfehlungen:

- Bei zukünftiger Bearbeitung eines – hier im Bundesministerium für Finanzen und im Bundesministerium für Inneres – ressortübergreifend durchzuführenden IT-Projekts wäre eine dem Projektumfang angemessene, ressortübergreifende Projektstruktur zu schaffen. Ziel sollte sein, die Projektbeauftragung, die Projektleitung, die Projektteams, das Budget, das Controlling, den Personaleinsatz und das Risikomanagement einheitlich, in gemeinsamer Verantwortung und unter größtmöglicher Nutzung von Synergien zu planen und umzusetzen. (TZ 7)
- Das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Inneres sollten IT-Vorhaben inhaltlich geeignet festlegen und darauf aufbauend eine Kostenanalyse und Kostenplanung vornehmen. Im Falle ressortübergreifender IT-Vorhaben wären diese zu einer Gesamtkostenplanung zusammenzuführen. (TZ 20)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)			
wichtige Rechtsgrundlagen	Verordnung (eIDAS-VO) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. L 2014/257, 73 E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl. I 10/2004 i.d.g.F. Signatur- und Vertrauensdienstegesetz (SVG), BGBl. I 50/2016 i.d.g.F.		
Begriffe zum elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)	elektronische Signatur: Verknüpfung elektronischer Daten mit Daten der signierenden Person einfaches Zertifikat: Verknüpfung elektronischer Signaturvalidierungsdaten mit einer natürlichen Person qualifiziertes Zertifikat: vom qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter mit weiteren Daten ausgestellt qualifizierte elektronische Signatur: beruht auf einem qualifizierten elektronischen Zertifikat elektronischer Identitätsnachweis (E-ID): elektronisches Identifizierungsmittel gemäß E-GovG E-ID-System/ID-Austria: elektronisches Identifizierungsmittel mit – durch anwendungsbezogene Übermittlung weiterer Personenmerkmale – erweiterten Funktionen Frontend: Benutzerebene für den Zugriff auf die Daten und Prozesse des E-ID-Systems Backend: Datenzugriffsebene, die die Umsetzung der Funktionen, Datenbanken und Schnittstellen enthält		
Entwicklung zum E-ID			
Eigenschaft	Bürgerkarte (Chipkarte)	Bürgerkarte (Handysignatur)	elektronischer Identitätsnachweis (E-ID-System/ID-Austria)
in Betrieb	ab 2004/05	ab 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotbetrieb seit Jänner 2021 (Registrierung, Digitales-Amt-Applikation) • seit Juli 2022 automatisierter Umstiegsprozess in der Applikation Digitales Amt auf Anforderung der Handysignaturnutzer/innen • seit Oktober 2022 Applikation eAusweise (elektronischer Führerschein) • Echtbetrieb E-ID für Oktober 2022 geplant; laut Stellungnahmen nunmehr für 30. Juni 2023 vorgesehen
Grundfunktionalität	Benutzerauthentifizierung (sicheres Anmelden) und elektronische Unterschrift		
erweiterte Funktionalität	keine		<ul style="list-style-type: none"> • Übermittlung weiterer Personenmerkmale (z.B. Meldedaten, Staatsbürgerschaft) an Dritte • physische Sichtausweise (Führerschein, Zulassungsschein) • EU-weite Nutzung (im Mai 2022 noch nicht in Betrieb)
Besonderheit	Chipkarte, Kartenlesegerät und eigene Software notwendig	Handy als zweiter Faktor für Benutzer-authentifizierung notwendig	<ul style="list-style-type: none"> • rein mobile Nutzung möglich • Nutzung biometrischer Sicherheitsfunktionalitäten (Fingerabdrucksensoren und Gesichtserkennung) • behördlicher Registrierungsprozess
Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer	rd. 16.000 (zum 31. Dezember 2020: Anzahl der als Bürgerkarte aktivierten e-cards, ohne Dienstkarten und Berufsausweise)	rd. 2,86 Mio. (zum 31. Dezember 2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Dezember 2021 rd. 62.000 • Jänner 2023 rd. 680.310
Auszahlungen BMDW und BMI 2018 bis 2021	–	–	19,44 Mio. EUR

Quellen: BMDW; BMI; BMF



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Rechtsgrundlage	wesentliche Inhalte	Verantwortlichkeit	Stand der Umsetzung (Mai 2022)	TZ
eIDAS-VO, E-GovG	eIDAS-Knoten (EU-Ebene)			
Art. 6 eIDAS-VO § 6 Abs. 5 E-GovG	verpflichtende Anerkennung von notifizierten elektronischen Identifizierungsmitteln aus Mitgliedstaaten der EU	SZRB (verantwortlich) BMI (Betrieb)	Betrieb des eIDAS-Knotens seit Oktober 2018	<u>TZ 2</u> <u>TZ 32</u>
Art. 7, 9 eIDAS-VO	Möglichkeit der Notifizierung eines elektronischen Identifizierungsmittels durch Mitgliedstaaten der EU	BMDW	Abschluss des Notifizierungsverfahrens April 2022	<u>TZ 32</u>
Art. 12 eIDAS-VO	Zusammenarbeit im Interoperabilitätsrahmen der EU	BMDW	Teilnahme seit September 2015	<u>TZ 32</u>
E-GovG	Registrierung des E-ID			
§ 4a	behördliche Identitätsfeststellung	BMI	Pilotbetrieb Registrierungsprozess seit Jänner 2021	<u>TZ 30</u>
§ 4 Abs. 4	Ermittlung der Stammzahl und Verbindung mit qualifiziertem Signaturzertifikat	SZRB, VDA		
E-GovG	Registrierung von öffentlichen Verfahren / privaten Leistungsangeboten			
§ 10 Abs. 1	Registrierung E-Government-tauglicher Datenverarbeitungen von Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs	SZRB	Pilotbetrieb seit Februar 2021 (manuell) bzw. Jänner 2022 (automatisiert)	<u>TZ 33</u>
§ 18 Abs. 2	Eröffnung des E-ID-Systems für Datenverarbeitungen von Verantwortlichen des privaten Bereichs	BMI	Pilotbetrieb seit April 2022	<u>TZ 33</u>
E-GovG	Verwendung des E-ID zur Identifikation (Erstellung der Personenbindung)			
§ 4 Abs. 5	Datenverarbeitungen von Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs	SZRB, VDA	Pilotbetrieb seit Jänner 2021	<u>TZ 3</u>
§ 14 Abs. 3	Datenverarbeitungen von Verantwortlichen des privaten Bereichs	SZRB, VDA	in Planung	<u>TZ 24</u>
§ 14a Abs. 2	Datenverarbeitungen im EU-Ausland	SZRB, VDA, BMI	in Planung	<u>TZ 32</u>
E-GovG, FSG, KFG	Verwendung des E-ID zum Nachweis weiterer Merkmale			
§ 4 Abs. 5, § 14 Abs. 3 und § 14a Abs. 2 E-GovG	Meldedaten, Personenstandsdaten, Staatsbürgerschaftsdaten etc.	SZRB (verantwortlich) BMI (Register)	in Planung	<u>TZ 34</u>
§ 15a FSG § 102e KFG	Digitaler Dokumentennachweis (Führerschein, Zulassungsschein)	BMDW (verantwortlich) BMI (Registeranbindung)	in Planung; elektronischer Führerschein ab Oktober 2022 im Pilotbetrieb	<u>TZ 34</u>

E-GovG = E-Government-Gesetz, BGBl. I 10/2004 i.d.g.F.

Quellen: BMDW; BMI

E-ID = elektronischer Identitätsnachweis

eIDAS-VO = EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste

FSG = Führerscheingesetz, BGBl. I 120/1997 i.d.g.F.

KFG = Kraftfahrzeuggesetz, BGBl. 267/1967 i.d.g.F.

SZRB = Stammzahlenregisterbehörde

VDA = Vertrauensdiensteanbieter (privates Unternehmen)



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2021 bis April 2022 ausgewählte Aspekte des IT-Vorhabens zur Umsetzung des elektronischen Identitätsnachweises (**E-ID**) im damaligen Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (**BMDW**) und im Bundesministerium für Inneres (**BMI**).

Der überprüfte Zeitraum umfasste insbesondere die Jahre 2018 bis April 2022. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug bzw. berücksichtigte er aktuellere Informationen.

(2) Der E-ID dient vor allem der eindeutigen Identifikation einer Person bei Online-Diensten im Netz sowie der Authentizität eines elektronisch gestellten Anbringens gegenüber einer öffentlichen Stelle. Der E-ID ist – auf der Grundlage einschlägiger unionsrechtlicher und innerstaatlicher Vorgaben – die Weiterentwicklung der Bürgerkarte bzw. Handysignatur und soll gewährleisten:

- die Funktion sicheres Anmelden der Handysignatur,
- die elektronische Unterschrift und
- das sichere Anmelden für nationale und grenzüberschreitende (EU-)Behördenverfahren sowie private Leistungsangebote.

Das dazu erweiterte E-ID-System/ID-Austria soll ergänzend sicherstellen:

- die Übermittlung weiterer Personenmerkmale (z.B. Führerschein, Meldedaten, Staatsbürgerschaft) zur Nutzung im Rahmen dieser Verfahren und
- die Ausweisfunktion als Ersatz für physische Sichtausweise (z.B. Führerschein, Zulassungsschein).

(3) Gemäß der Aufteilung des Vorhabens E-ID war das BMDW für die Entwicklung der Benutzerebene (Frontend) und das BMI für die Entwicklung der Datenzugriffsebene (Backend) verantwortlich. Der E-ID hätte nach der ursprünglichen Planung (laut der Darstellung der finanziellen Auswirkungen zur Novelle 2017 des E-Government-Gesetzes) im Rahmen jeweils eigener Projekte im BMDW und BMI bereits 2020 umgesetzt werden sollen. Im Mai 2022 war das E-ID-System noch nicht im Echtbetrieb.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren, die Durchführung der zugehörigen IT-Vorhaben im BMDW und BMI darzustellen und zu beurteilen. Dabei lag das Augenmerk insbesondere auf

- den rechtlichen Grundlagen,
- der Projektorganisation einschließlich der Koordination der zwei Bundesministerien,
- der Projektdurchführung und den bisher erreichten bzw. nicht erreichten Zielen und
- der IT-Umsetzung und IT-Sicherheit.

(4) Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle vom Juli 2022 (BGBl. I 98/2022) wurde der Aufgabenbereich der Digitalisierung – und damit auch die Verantwortung für die Entwicklung des E-ID-Systems/ID-Austria – vom damaligen BMDW in das Bundesministerium für Finanzen (**BMF**) übertragen. Der RH richtet daher die Empfehlungen, die aus Feststellungen zum BMDW resultieren, an das BMF.

(5) Zu dem im Oktober 2022 an das BMF, das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (**BMAW**) und das BMI übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und das BMI im Jänner 2023 Stellung, das BMAW verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete im Februar 2023 seine Gegenäußerungen an das BMF und BMI.



Ausgangslage für den elektronischen Identitätsnachweis

Rechtsgrundlagen

2.1 (1) Im Abschnitt dieses Berichts „Zahlen und Fakten zur Prüfung“ sind wesentliche Rechtsgrundlagen des E-ID zusammengefasst.

(2) Gemäß der eIDAS-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste⁴ sind alle EU-Mitgliedstaaten seit September 2018 verpflichtet, ein in einem anderen Mitgliedstaat ausgestelltes elektronisches Identifizierungsmittel, das an die Europäische Kommission notifiziert wurde und bestimmte Sicherheitsvoraussetzungen erfüllte, für Zwecke der grenzüberschreitenden Authentifizierung bei Online-Diensten anzuerkennen. Österreich anerkannte seit Oktober 2018 die bereits notifizierten Identifizierungsmittel aus anderen Mitgliedstaaten⁵, die technische Umsetzung erfolgte über den eIDAS-Knoten ([TZ 32](#)).

Die eIDAS-Verordnung enthält aber keine Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten, ein eigenes nationales Identifizierungsmittel zu entwickeln oder für ein vorhandenes nationales Identifizierungsmittel eine europäische Notifizierung zu veranlassen. Österreich verzichtete 2018 auf eine Notifizierung der innerhalb Österreichs verwendeten Funktion Bürgerkarte (Chipkarte oder Handysignatur) als von den anderen Mitgliedstaaten anzuerkennendes elektronisches Identifizierungsmittel. Als Gründe verwiesen das BMDW und das BMI darauf, dass grundlegende technische Änderungen der bestehenden Systeme erforderlich gewesen wären, um den Anforderungen der eIDAS-Verordnung zu entsprechen.

(3) Im November 2016 einigte sich die Bundesregierung mit Ministerratsbeschluss darauf, den vorhandenen Identitätsnachweis der Funktion Bürgerkarte (Chipkarte bzw. Handysignatur) zu einem neuen E-ID weiterzuentwickeln (Ministerratsbeschluss 19/4 vom 2. November 2016).

Die Novelle 2017 zum E-Government-Gesetz (BGBl. I 121/2017) schuf einerseits die Grundlagen für die verpflichtende grenzüberschreitende Anerkennung nach der eIDAS-Verordnung. Andererseits legte sie die Rahmenbedingungen für den weiterentwickelten E-ID fest. Sie trat im August 2017 in Kraft.

⁴ Verordnung (EU) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. L 2014/257, 73

⁵ Deutschland, Italien, Estland, Spanien, Kroatien, Luxemburg, Belgien, Portugal, Tschechische Republik, Niederlande, Slowakische Republik, Lettland, Dänemark, Litauen, Niederlande, Malta und Frankreich (unterschiedliche Notifizierungszeitpunkte von September 2017 bis Dezember 2021)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die wesentlichen Änderungen gegenüber dem bisherigen Konzept der Bürgerkarte waren:

- behördlicher Registrierungsprozess für den E-ID und seine Inhaberin bzw. seinen Inhaber,
- Registrierung der Verfahren (Datenverarbeitungen, Online-Services) von Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs,
- Öffnung des E-ID-Systems für private Leistungsangebote (Datenverarbeitungen, Online-Services) von privaten Leistungsanbietern durch Akkreditierung dieser Anwendungen,
- Erzeugung des eindeutigen Identifikators (das ist das aus der Stammzahl⁶ berechnete bereichsspezifische Personenkennzeichen) zentral durch die Stammzahlenregisterbehörde⁷ bei jeder Verwendung des E-ID (zur Erstellung der Personenbindung),
- Möglichkeit, zusätzlich zum Namen und Geburtsdatum durch Anbindung der entsprechenden staatlichen Register weitere Merkmale nachzuweisen (z.B. Melde-daten, Staatsbürgerschaftsdaten),
- digitaler Dokumentennachweis (Ausweisplattform; z.B. Führerschein),
- vereinfachter Nachweis von Identifikationsdaten (offline).

(4) Die Novellen 2018 zum E-Government-Gesetz (BGBl. I 32/2018 und 104/2018) betrafen hauptsächlich Anpassungen an die Datenschutz-Grundverordnung (**DSGVO**)⁸ und die Kompetenzverschiebung der Agenden der Stammzahlenregisterbehörde zum damaligen BMDW. Die Novelle 2020 zum E-Government-Gesetz (BGBl. I 169/2020) konkretisierte und ergänzte einige Bestimmungen zum E-ID, z.B. zur Öffnung des E-ID-Systems für private Online-Services, zum Vorgang, der die Personenbindung auslöst, oder zum vereinfachten Nachweis.

Die Bestimmungen zum E-ID in diesen Novellen traten zwar bereits in Kraft (Mai und Dezember 2018, Jänner 2021), finden aber erst bei Vorliegen der Voraussetzungen für den Echtbetrieb des E-ID (TZ 14, TZ 34) Anwendung.

- 2.2 Der RH stellte fest, dass Österreich die notwendigen ausführenden rechtlichen Grundlagen für die nach der eIDAS-Verordnung verpflichtende grenzüberschreitende Anerkennung geschaffen hatte.

⁶ Bei der Stammzahl handelt es sich um ein – bei natürlichen Personen z.B. aus der Melderegisterzahl – generiertes Personenkennzeichen, das eine eindeutige Identifikation zulässt; zur näheren Erläuterung der Stammzahl siehe § 6 E-Government-Gesetz.

⁷ Stammzahlenregisterbehörde war im überprüften Zeitraum die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2022 gingen die Aufgaben der Stammzahlenregisterbehörde in den Wirkungsbereich des BMF über.

⁸ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 2016/119, 1



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Weiters wurden mit den Novellen zum E-Government-Gesetz 2017, 2018 und 2020 die Rahmenbedingungen für den weiterentwickelten österreichischen E-ID festgelegt, die eine Notifizierung nach der eIDAS-Verordnung (TZ 32) ermöglichten.

Entwicklung der Bürgerkarte (Handysignatur) zum elektronischen Identitätsnachweis

3.1 (1) Die Kernfunktionen des elektronischen Identitätsmanagements beruhen auf einer elektronischen Zwei-Faktor-Authentifizierung (sichere Anmeldung bei Online-Services) und der Erstellung rechtsgültiger (qualifizierter) elektronischer Signaturen (Unterschrift). Die Entwicklung der österreichischen Lösungsansätze stellte sich seit 2004 wie folgt dar:

Tabelle 1: Entwicklung zum elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Eigenschaft	Bürgerkarte (Chipkarte)	Bürgerkarte (Handysignatur)	elektronischer Identitätsnachweis (E-ID-System/ID-Austria)
in Betrieb	ab 2004/05	ab 2009	Pilotbetrieb seit Jänner 2021
Grundfunktionalität	Benutzerauthentifizierung (sicheres Anmelden) und elektronische Unterschrift Kernidentitätsdaten Vorname, Familienname und Geburtsdatum		
erweiterte Funktionalität	keine		geplant und in Umsetzung: <ul style="list-style-type: none"> • Übermittlung weiterer Personenmerkmale (z.B. Meldedaten, Staatsbürgerschaft) an Dritte • physische Sichtausweise (Führerschein, Zulassungsschein) • EU-weite Nutzung
Besonderheit	Chipkarte, Kartenlesegerät und eigene Software notwendig	Handy als zweiter Faktor für Benutzerauthentifizierung	<ul style="list-style-type: none"> • rein mobile Nutzung möglich • Nutzung biometrischer Sicherheitsfunktionalitäten (Fingerabdrucksensoren und Gesichtserkennung) • behördlicher Registrierungsprozess
Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer	rd. 16.000 (31. Dezember 2020: Anzahl der als Bürgerkarte aktivierten e-cards, ohne Dienstkarten und Berufsausweise)	rd. 2,86 Mio. (31. Dezember 2021)	Pilotbetrieb: rd. 62.000 (31. Dezember 2021) rd. 680.310 (20. Jänner 2023)

Quelle: BMDW; BMF

(2) Am 1. März 2004 trat das E-Government-Gesetz (BGBl. I 10/2004) in Kraft, das die Funktion Bürgerkarte als elektronische Identität im behördlichen Verfahren einführte. Dafür wurde 2005 eine Chipkarte⁹ (Bürgerkarte, nachfolgend auch die e-card) als Trägermedium verwendet, auf der die Stammzahl der Inhaberin bzw. des Inhabers als eindeutiger Identifikator verschlüsselt gespeichert war. Dies erforderte die lokale Installation und den Betrieb eines Kartenlesegeräts sowie einer speziellen Software auf dem Computer der Nutzerin bzw. des Nutzers. Aufgrund der geringen Benutzerfreundlichkeit erreichte der chipkartenbasierte Ansatz eine nur geringe Akzeptanz und entsprechend geringe Nutzungszahlen.

(3) Um die Benutzerfreundlichkeit und damit die Verbreitung des elektronischen Identitätsmanagements zu erhöhen, konnte seit 2009 anstelle der Chipkarte als zweiter Authentifizierungsfaktor ebenso ein Mobiltelefon¹⁰ (Handysignatur) eingesetzt werden. Auch die Handysignatur stellte eine Ausprägung der Bürgerkarte dar, kam aber ohne lokale Hard- und Software-Installation aus. Mit der Umstellung auf die Handysignatur und der Anbindung weiterer Verfahren bzw. Angebote (beispielsweise der elektronischen Gesundheitsakte ELGA und des elektronischen Impfregisters) stieg auch die Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer: zuletzt von 1,63 Mio. im Jahr 2020 auf 2,92 Mio. (inklusive Pilotbetrieb des E-ID) im Jahr 2021. Insgesamt wurden 2021 74,58 Mio. elektronische (Handy-)Signaturen durchgeführt.

(4) Mit dem 2017 im E-Government-Gesetz eingeführten E-ID sollte das technische Konzept an neuere technologische Entwicklungen angepasst und Konformität mit der eIDAS-Verordnung erreicht werden. Damit sollte auch die EU-weite Nutzung des österreichischen E-ID durch die Notifizierung gemäß der eIDAS-Verordnung ermöglicht werden (TZ 32).

(5) Durch die Anwendung der in modernen Smartphones vorhandenen biometrischen Sicherheitsfunktionalitäten wie Fingerabdrucksensoren und Gesichtserkennung (TZ 24) und durch die vorab erforderliche persönliche behördliche Registrierung (bei den Passbehörden, TZ 30) sollte auch das Sicherheitsniveau (etwa in Bezug auf die Identität) erhöht werden.

(6) Neben der Grundfunktion E-ID sollte das E-ID-System/ID-Austria die Digitalisierung bestimmter physischer Sichtausweise (Führerschein, Zulassungsschein) ermöglichen. Darüber hinaus beinhaltete dieses Konzept neben der Übertragung der Kerndaten auch die Übertragung bestimmter in den österreichischen Verwaltungsregistern abgespeicherter Personenmerkmale im Rahmen des Anmeldeprozesses.

⁹ Zwei-Faktor-Authentifizierung: Passwort für das sichere Anmelden auf einem beliebigen PC und Besitz der Chipkarte

¹⁰ Zwei-Faktor-Authentifizierung: Passwort für das sichere Anmelden auf einem beliebigen browserfähigen Endgerät (z.B. PC) und Besitz des Mobiltelefons mit Telefonnummer



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die Komplexität des Gesamtsystems (etwa wegen notwendiger Anbindung weiterer Verwaltungsregister) und die dazu erforderlichen Maßnahmen für die allgemeine Systemsicherheit und die Datensicherheit für die Nutzerinnen und Nutzer werden in den TZ 24 bis TZ 28 beschrieben.

- 3.2 Der RH anerkannte, dass bereits 2004 mit der Funktion Bürgerkarte der Weg zur Digitalisierung des Identitätsnachweises eingeschlagen wurde und diese mit dem Einsatz der Handysignatur eine wesentliche und in der Anwendung praktikable Weiterentwicklung erfahren hatte.

Er hielt den 2017 gesetzlich definierten E-ID in Bezug auf seine neuen Funktionalitäten und Eigenschaften (Eignung auch für rein mobile Nutzung, Übermittlung weiterer Personenmerkmale, Nutzung für physische Sichtausweise, erhöhte Sicherheit) für eine grundsätzlich zukunftsweisende Weiterentwicklung des österreichischen Identitätsmanagementsystems.¹¹

Der RH wies jedoch darauf hin, dass die funktionale Erweiterung des E-ID auch eine Erhöhung der Komplexität des Gesamtsystems (etwa wegen notwendiger Anbindung weiterer Verwaltungsregister) bedingte und auch weitere Maßnahmen für die allgemeine Systemsicherheit und die Datensicherheit für die Nutzerinnen und Nutzer notwendig machte. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 24 bis TZ 28.

¹¹ Am 6. September 2022 erlangte das Konzept E-ID/ID-Austria im 21. eGovernmentwettbewerb in Berlin die Goldmedaille in der Kategorie „Bestes Projekt zum Einsatz innovativer Technologien und Infrastrukturen 2022“. Die E-ID/ID-Austria eignete sich aus Sicht der Jury „als Vorzeigemodell für eine europaweite digitale Identität“.



Bisherige Umsetzungsschritte des Vorhabens elektronischer Identitätsnachweis

Überblick

- 4 Die Arbeiten zum E-ID wurden seit 2016 vom Bundeskanzleramt (**BKA**)¹² und vom BMI im Rahmen interner Vorhaben betrieben. Ab 2017 konsolidierten das BKA und BMI ihre zuvor getrennt geführten Aktivitäten.

Die Novelle zum Bundesministeriengesetz vom Dezember 2017 (BGBl. I 164/2017, in Kraft seit 8. Jänner 2018) übertrug wesentliche Aufgaben der Digitalisierung dem mit dieser Kompetenz erweiterten BMDW. Dies betraf auch den E-ID. Im Folgenden fasst der RH die wesentlichen Feststellungen zur Umsetzung des Vorhabens E-ID zusammen:

- 2018 kamen das BMDW und das BMI überein, die auf Grundlage des E-Government-Gesetzes vorzunehmende Entwicklung des E-ID auf diese beiden Bundesministerien aufzuteilen. Eine nachvollziehbare Dokumentation über diese Entscheidung fehlte. (**TZ 6**)
- Eine Gesamtprojektleitung, eine Gesamtprojektorganisation und eine Steuerung des Vorhabens auf der Managementebene richteten das BMDW und BMI nicht ein. Die Folge war, dass ein Gesamtüberblick zu den Projektinhalten, zum Stand der Umsetzung, zu den Zeitplänen und Kosten des Projekts fehlte sowie eine Gesamtverantwortung für die Umsetzung des Projekts nicht festgelegt war. (**TZ 7**)
- Der Projektauftrag im BMI aus 2017 (**TZ 5**) – der somit noch vor der Projektteilung erging – enthielt keinen Termin für das Projektende; außer der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (**WFA**) lagen keine weitergehenden Kostenanalysen vor. Die Aktualisierung des Projektauftrags im BMI, die die Projektteilung zwischen BMDW und BMI aus 2018 berücksichtigte, erfolgte erst im Juni 2020. (**TZ 8**)
- Die vom BMI für die Umsetzung des E-ID eingerichtete Projektstruktur und Projektorganisation waren zweckmäßig. (**TZ 9**)
- Im BMDW lagen eigene Projektaufträge zum E-ID nicht vor. Dieses Vorhaben wurde im BMDW als Teil der Entwicklung des Programms „österreich.gv.at“ gesehen. Der Projektauftrag für das Programm aus 2018 enthielt allerdings nicht die Umsetzung des E-ID. (**TZ 10**)
- Das BMDW richtete 2018 für die Umsetzung des E-ID keine Projektstruktur und Projektorganisation ein. Das Vorhaben sollte als eines von mehreren Umsetzungsthemen im Rahmen des Programms „österreich.gv.at“ bearbeitet werden. In den Programmhandbüchern war ein Überblick weder zum Gesamtumfang des Programms noch betreffend das Teilvorhaben E-ID gegeben. (**TZ 11**)

¹² Von 2004 bis 2017 kamen die E-Government-Agenden dem BKA zu.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

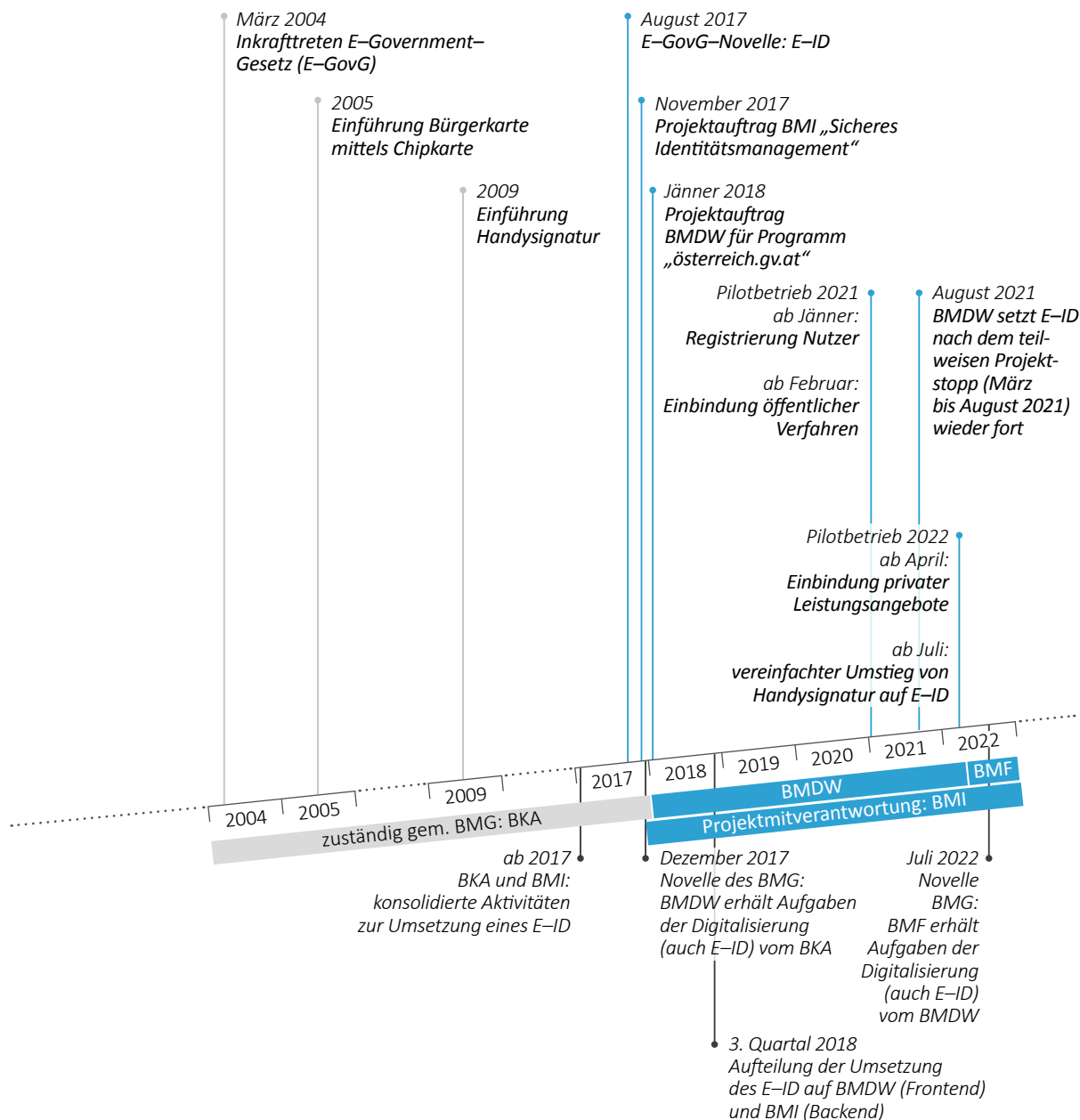
- 2021 startete das BMDW das Nachfolgeprogramm „österreich.gv.at 2“ und richtete für das (Teil-)Projekt E-ID ein Projektteam „E-ID/ID Austria“ mit einer ressortinternen Projektleitung ein. Weitere ressortinterne Projektstrukturen zu den vom BMDW zu verantwortenden Teilen des E-ID bestanden nicht. **(TZ 12)**
- Für die Umsetzung des E-ID setzte das BMI von 2018 bis 2021 internes Personal im Ausmaß von rd. 3.111 Personentagen sowie externe Dienstleister im Ausmaß von rd. 7.700 Personentagen ein, das BMDW internes Personal nur im Ausmaß von rd. 850 Personentagen. In Ergänzung dazu benötigte das BMDW externes Personal für Entwicklung und Projektabwicklung im Ausmaß von rd. 11.070 Personentagen. Da das BMDW auch die Projektabwicklung – mangels geringer eigener Personalressourcen – extern zukaufen musste, war die Möglichkeit des BMDW, das Projekt hinsichtlich Ablauf, Inhalt und Kosten selbst zu steuern, stark reduziert. **(TZ 13)**
- Ein Gesamtüberblick zum Stand der Projektumsetzung fehlte. Lediglich in den Protokollen der Statusmeetings der Fachverantwortlichen waren ein ressortspezifischer Stand der zu bearbeitenden Themen und ein Ausblick dokumentiert. Das 2017 eingeleitete und 2018 auf das BMDW und BMI aufgeteilte Vorhaben sollte ursprünglich am 1. Jänner 2020 in den Echtbetrieb übergeführt werden. Fehlende Personalressourcen, die Komplexität der Verfahren und Erweiterungen durch E-Government-Anwendungen sowie ein aufgrund fehlender Finanzierung mehrmonatiger Projektstopp im BMDW im Jahr 2021 führten zu wesentlichen Verzögerungen. Mit Stand Mai 2022 sah die Planung den Echtbetrieb des E-ID für Ende Oktober 2022 vor. **(TZ 14)**



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick zum zeitlichen Verlauf des Vorhabens E-ID:

Abbildung 1: Zeitlicher Verlauf des Vorhabens elektronischer Identitätsnachweis (E-ID)



BMG = Bundesministeriengesetz

Quellen: BMDW; BMI; Darstellung: RH



Projektauftrag BMI 2017

- 5.1 Der Ministerratsbeschluss vom 2. November 2016 (MRV 19/14) legte die Schaffung eines sicheren E-ID fest. Aufbauend auf den Erfahrungen aus den BMI-Vorprojekten „Sicheres Identitätsmanagement“ aus dem Jahr 2015 und „Umsetzungsprojekt Sicheres Identitätsmanagement“ aus dem Jahr 2016 sollte das BMI die technische Implementierung des E-ID-Systems inklusive Schaffung der notwendigen organisatorischen Infrastruktur umsetzen. Im November 2017 unterfertigte der Bundesminister für Inneres den Projektauftrag für das Vorhaben „Sicheres Identitätsmanagement – Vorbereitung und Umsetzung Pilot und Überleitung Vollbetrieb“. Vorab war ein Pilotbetrieb mit konkreten Anwendungsbeispielen aus der Wirtschaft umzusetzen, der später in den Vollbetrieb übergehen sollte. Der Projektauftrag enthielt zwar eine schematische Zeitleiste mit den einzelnen Teilprojekten, die allerdings im Jahr 2018 endet. Ein Termin für das Projektende war nicht angegeben.

Der Projektauftrag bündelte die vorgesehenen Aufgaben in sechs Teilprojekte und nannte folgende Projektziele:

1. technische und organisatorische Umsetzung und Evaluierung des Architekturkonzepts anhand ausgewählter Pilotszenarien,
2. Einbindung und Begleitung der Stakeholder (Nutzer aus der Wirtschaft),
3. Vorbereitung und Umsetzung der begleitenden Kommunikationsaktivitäten,
4. Aufbau eines Ideenspeichers für weitere mögliche Anwendungsbeispiele der E-ID-Lösung,
5. Berücksichtigung der Evaluierungsergebnisse des Piloten in den organisatorischen und technischen Konzepten,
6. Vorbereitung und Begleitung eines allfälligen Vergabeverfahrens,
7. Vorbereitung der Infrastruktur für einen Vollbetrieb,
8. Sicherstellung der Migration der Bürgerkarten-/Handysignatur-Funktion,
9. Etablierung des Registrierungsprozesses mit den Behörden,
10. Schaffung der Grundlagen zur Etablierung einer allfällig einzurichtenden fachlichen Organisationseinheit.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Der Kostenrahmen sollte gemäß Projektauftrag den finanziellen Auswirkungen (TZ 20) entsprechen, die in der WFA zum Ministerialentwurf für die E-Government-Gesetz-Novelle 2017 beschrieben waren. Weitere Kostenanalysen lagen nicht vor.

- 5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Projektauftrag des BMI vom November 2017 kein Termin für das Projektende angegeben war.

[Er empfahl dem BMI, in Projektaufträgen neben dem Termin für den Projektstart stets auch einen verbindlichen Endtermin anzugeben.](#)

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass neben der WFA keine weiteren bzw. detaillierteren Kostenanalysen vorlagen. Es wurde weder eine Kostenkalkulation bzw. ein Detailkostenplan noch ein darauf beruhender Kostenrahmen ausgearbeitet und für verbindlich erklärt. Die Folge war, dass bei der Projektdurchführung kein Maßstab für die auflaufenden Kosten vorlag und damit eine kostenmäßige Steuerung nicht möglich war.

[Der RH empfahl dem BMI, Analysen der zu erwartenden Projektkosten als Grundlage der Budget- und Personalressourcenplanung zu erstellen, die dem Projektumfang entsprechen.](#)

- 5.3 Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, bereits bei den letzten Projektaufträgen der Empfehlung zur Angabe eines verbindlichen Endtermins gefolgt zu sein.

Bei Projektvorhaben werde im Rahmen der Projektinitiierungsphase sichergestellt, dass im Sinne des Projektkostenplans eine Gesamtkostenplanung für sämtliche Kosten im Projektkontext vorliege.

Projektteilung 2018

- 6.1 (1) Die Bundesministeriengesetz-Novelle 2017 übertrug die Angelegenheiten des E-Governments vom BKA auf das BMDW¹³. Das Regierungsprogramm 2017–2022 sah die Schaffung eines digitalen Identitätsmanagementsystems sowohl im Kapitel Digitalisierung (BMDW) als auch im Kapitel Sicherheit (BMI) vor.

Im Jahr 2018 wurde laut Mitteilung des BMDW und des BMI auf der Ebene der Generalsekretäre des BMDW und des BMI beschlossen, die technische Implemen-

¹³ Das BMDW war seit der Bundesministeriengesetz-Novelle BGBl. I 164/2017 für Angelegenheiten der Digitalisierung einschließlich der staatlichen Verwaltung für das Service und die Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zuständig; dazu gehörten insbesondere auch Angelegenheiten des E-Governments. Weiters war die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort seit Inkrafttreten der E-Government-Gesetz-Novelle, BGBl. I 104/2018 Stammzahlenregisterbehörde und ersetzte in dieser Funktion die bis dahin zuständige Datenschutzbehörde.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

tierung des E-ID-Systems ab dem dritten Quartal 2018 zwischen den beiden Bundesministerien aufzuteilen; schriftliche Dokumente dazu lagen nicht vor. Auch in den Protokollen der Konferenz der Generalsekretäre war dieser Themenbereich nicht enthalten.

Im Projektauftrag des BMI aus 2020 war festgehalten, dass die technische Implementierung und der Betrieb des Backend im E-ID-System durch das BMI und die technische Implementierung und der Betrieb des Frontend durch das BMDW im Rahmen des Programms „österreich.gv.at“ erfolgen sollten. Jedes Bundesministerium hatte die von ihm zu erbringenden Teile des E-ID in einer eigenen, vom anderen Ressort unabhängigen Projektorganisation zu bearbeiten. Eine gemeinsame Projektstruktur für die Umsetzung des E-ID richteten das BMDW und BMI nicht ein. Diesbezügliche Entscheidungen waren weder im BMDW noch im BMI schriftlich festgehalten.

(2) Der Bundeskanzler als damalige Stammzahlenregisterbehörde bediente sich des Bundesministers für Inneres als Dienstleister; dies war in einem 2005 zwischen dem BKA und dem BMI abgeschlossenen und 2013 angepassten Verwaltungsübereinkommen festgelegt. Das BKA und das BMI aktualisierten dieses Verwaltungsübereinkommen nicht, obwohl

- im Jahr 2014 weitere Auftragsverarbeitungen¹⁴ (z.B. der Betrieb des eIDAS-Knotens aufgrund der eIDAS-Verordnung) dazukamen und
- im Jahr 2016 die DSGVO (insbesondere in Art. 28, 32) weitergehende Bestimmungen über die Auftragsverarbeitung vorsah.

(3) Die damalige Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort war seit Inkrafttreten der E-Government-Gesetz-Novelle 2018 (BGBl. I 104/2018) am 28. Dezember 2018 Stammzahlenregisterbehörde; die Mitwirkung des Bundesministers für Inneres am Vollzug der Aufgaben der Stammzahlenregisterbehörde war auch weiterhin gesetzlich vorgesehen¹⁵.

Das BMDW und das BMI schlossen dazu im November 2020 ein Verwaltungsübereinkommen ab. Gegenstand waren eine Auftragsverarbeitervereinbarung (im Sinne des Art. 28 DSGVO) und die Vereinbarung von Unterstützungsleistungen durch den Bundesminister für Inneres bei der Umsetzung des E-Government-Gesetzes im Auftrag der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.

¹⁴ Auftragsverarbeitung ist die Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag eines für die Datenverarbeitung Verantwortlichen.

¹⁵ § 7 Abs. 2 in Verbindung mit § 28 Z 2 E-Government-Gesetz, § 12 Stammzahlenregisterbehördenverordnung (BGBl. II 330/2009)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Das neue Verwaltungsübereinkommen des BMDW und des BMI regelte

- die Rechte und Pflichten des Auftragsverarbeiters,
- den Einsatz weiterer Auftragsverarbeiter,
- die Auftragsverarbeitungen betreffend den Betrieb des eIDAS-Knotens, die Kommunikation zwischen dem E-ID-Registrierungssystem und dem Vertrauensdiensteanbieter (**VDA**), den Betrieb des Stammzahlenregisters, den Betrieb des Ergänzungsregisters natürliche Personen und die Unterstützungsleistungen im Rahmen des Betriebs des E-ID-Backend sowie
- die Abgeltung der dem BMI aus seinen Leistungen erwachsenden Kosten. Demnach hatte das BMDW dem BMI für die Jahre 2020 und 2021 einen jährlichen Pauschalbetrag von 800.000 EUR zu leisten. Ab 2022 sollte die Verrechnung der Leistungen auf Basis des tatsächlichen Aufwands erfolgen, wobei die Modalitäten zur Berechnung vor Ablauf des Jahres 2021 zu vereinbaren waren. Eine schriftliche Vereinbarung zur Verrechnung der Leistungen lag im April 2022 noch nicht vor, Verhandlungen zwischen dem BMDW und dem BMI hierzu waren im Gange.

- 6.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Aufteilung der technischen Implementierung und die Abwicklung in ressortmäßig getrennten Strukturen zwar auf Ebene der Generalsekretäre der zwei Bundesministerien festgelegt, aber in keiner Weise weitergehend dokumentiert waren. Er kritisierte, dass damit weder der genaue Zeitpunkt noch die für diese Entscheidungen ausschlaggebenden Beweggründe in dokumentierter Form nachvollziehbar waren. Es fehlten somit die für derart wesentliche Managemententscheidungen in einem aus öffentlichen Mitteln finanzierten IT-Vorhaben erforderliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMI, grundlegende Entscheidungen des Managements im Rahmen von IT-Projekten jedenfalls nachvollziehbar zu machen, indem diese, vorzugsweise aktenmäßig, schriftlich dokumentiert werden; in dieser Dokumentation sind insbesondere die Personen, die die Entscheidungen getroffen haben, und die für diese Entscheidungen ausschlaggebenden Gründe klar darzulegen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass das geltende Verwaltungsübereinkommen zwischen dem BKA und dem BMI aus 2005

- im Jahr 2014 nicht hinsichtlich der neu hinzugekommenen Auftragsverarbeitungen konkretisiert,
- im Jahr 2016 nicht an die Regelungen über die Auftragsverarbeitung der DSGVO angepasst und
- im Jahr 2018 nicht in Bezug auf die Übertragung der Aufgaben der Stammzahlenregisterbehörde auf die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort aktualisiert worden war.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Erst das neue Verwaltungsübereinkommen aus November 2020 zwischen dem BMDW und dem BMI berücksichtigte diese Entwicklungen.

Der RH stellte weiters kritisch fest, dass im April 2022 noch keine Vereinbarung vorlag, die die ab 2022 vorgesehene Verrechnung des Aufwands des Auftragsverarbeiters BMI auf Basis des tatsächlichen Aufwands regelte.

Der RH empfahl dem BMF und dem BMI, die Vereinbarung über die Verrechnung des ab 2022 entstandenen Aufwands des Auftragsverarbeiters Bundesminister für Inneres rasch, jedenfalls aber vor Überleitung in den Echtbetrieb abzuschließen.

6.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Anregungen zur Dokumentation grundlegender Entscheidungen zur Kenntnis genommen habe und die Empfehlung bei einem zukünftigen gleichartigen Projekt berücksichtigen werde.

(2) Laut Stellungnahme des BMI seien alle Managemententscheidungen im Projekt lückenlos dokumentiert. Die Empfehlung des RH könne lediglich die (politische) Entscheidung zur Aufteilung der technischen Implementierung zwischen BMDW und BMI betreffen.

Im Rahmen des Vorhabens einer Digitalisierung der Verwaltung und smarten Regulierung für ein besseres Service und mehr Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen aus dem Regierungsprogramm 2017–2022 habe sich der Auftrag an das damals neu geschaffene BMDW und an das BMI ergeben, die sichere digitale Identität gemeinsam umzusetzen. Dieser (politische) Auftrag sei den Projektteams zur Kenntnis gebracht und im BMI im nächsten Lenkungsausschuss dokumentiert worden.

(3) Zur Empfehlung betreffend die Aufwandsverrechnung teilten das BMF und das BMI mit, die notwendigen Anpassungen am bestehenden Verwaltungsübereinkommen vorgenommen und auf Projektebene abgestimmt zu haben. Eine darauf aufbauende angepasste WFA des BMF, die Voraussetzung für den Abschluss des Verwaltungsübereinkommens sei, befinde sich im BMF zur ressortinternen Abstimmung.

6.4 Der RH bestritt gegenüber dem BMF und BMI nicht, dass die Entscheidung zur gemeinsamen Umsetzung von E-ID den Projektteams zur Kenntnis gebracht und im Lenkungsausschuss dokumentiert wurde. Unabhängig davon hatte er jedoch bemängelt, dass die politische Entscheidung der Generalsekretäre nicht nachvollziehbar war, weil weder der Zeitpunkt noch die dafür ausschlaggebenden Gründe dokumentiert waren. Er wiederholte daher seine diesbezügliche Empfehlung.



Gesamtorganisation und Gesamtmanagement

- 7.1 (1) Wie in TZ 6 dargestellt, führten das BMDW und das BMI das Umsetzungsvorhaben E-ID nicht in einer einheitlichen, von BMDW und BMI gemeinsam getragenen Projektstruktur durch. Jedes Bundesministerium entwickelte die von ihm zu leistenden Projektteile selbst und setzte dazu eine eigene, vom anderen Ressort unabhängige Projektorganisation ein. Eine ressortübergreifende Gesamtprojektleitung richteten sie nicht ein. Daher fehlte eine ressortübergreifende Gesamtsicht zu Projektinhalten, Umsetzungsstand, Zeitplänen und Kosten des Projekts.

Die Steuerung des Vorhabens E-ID auf Managementebene durch die beiden Bundesministerien erfolgte von 2018 bis Anfang 2022 nach Auskunft von BMDW und BMI informell und somit ohne festgelegte Strukturen. Eine Dokumentation über die Steuerungsaktivitäten auf Managementebene war nicht vorhanden.

(2) Erst Ende 2021 wurde mit dem neuen ressortübergreifenden Lenkungsausschuss ein eigenes Gremium zur gemeinsam von BMDW und BMI ausgeübten Steuerung des Vorhabens E-ID eingerichtet. Im Lenkungsausschuss waren ranghohe Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger von BMDW und BMI (Generalsekretäre, Kabinettschefs, Sektionsleiterinnen und Sektionsleiter, Gruppenleiter, Projektleiterinnen und Projektleiter) vertreten. Der Lenkungsausschuss sollte ab 2022 quartalsweise zusammentreten, dazu fanden von Jänner bis Mai 2022 zwei Sitzungen statt. Die ressortinternen Projektleiterinnen und Projektleiter legten dem Gremium wesentliche, ressortübergreifend relevante Fragen zur Entscheidung und Beschlussfassung vor.

(3) Für die getrennt abgewickelten Projektteile des Vorhabens E-ID richteten das BMDW und das BMI ab 2019 gemeinsame Statusmeetings (ab 2020 das E-ID-Lenkungsgremium) zur Abstimmung der Funktionen und Schnittstellen von E-ID ein. Die Sitzungen – diese erfolgten nach Abstimmung in den jeweiligen ressortinternen Koordinationsgremien – fanden grundsätzlich alle ein bis zwei Wochen statt. Vertreten waren die Projektleiterinnen und Projektleiter sowie weitere Expertinnen und Experten aus dem BMDW und BMI, Vertreterinnen und Vertreter der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**BRZ GmbH**) und des Vereins Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria (A-SIT) sowie fallweise externe Projektmanagerinnen und Projektmanager. Diese erörterten und dokumentierten im Wesentlichen

- den Status des Vorhabens E-ID,
- offene Punkte,
- die nächsten Schritte,
- zu treffende Entscheidungen und
- allfällige Projektrisiken.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Nach jeder Sitzung informierten die Projektverantwortlichen die Kabinette von BMDW und BMI in abgestimmten und inhaltlich identen Fortschrittsberichten über den aktuellen Stand im Vorhaben E-ID.

Zur laufenden Bearbeitung waren darüber hinaus auf technischer und organisatorischer Ebene anlass- und themenbezogen ressortübergreifende Arbeitsgruppen u.a. für die IT-Architektur, den Registrierungsprozess, die Kommunikation, für Rechtsfragen und für den Betrieb eingerichtet.

- 7.2 (1) Der RH stellte fest, dass das BMDW und das BMI das Umsetzungsvorhaben E-ID nicht in einer einheitlichen, von BMDW und BMI gemeinsam getragenen Projektstruktur abwickelten. Er kritisierte, dass für die getrennte Umsetzung des Vorhabens E-ID keine ressortübergreifende Gesamtprojektleitung eingerichtet war, wodurch ein ressortübergreifender Gesamtüberblick zu den Projekthaltungen, dem Umsetzungsstand, den Zeitplänen und den Kosten des Projekts fehlte. Auch eine Gesamtverantwortung für die Umsetzung des Projekts war durch das Fehlen einer Gesamtprojektleitung nicht gegeben. Diese Art der Projektorganisation begünstigte das Risiko, dass sich die Projektlaufzeit verlängerte und die geplanten Auszahlungen überschritten wurden (TZ 14 und TZ 34).

Der RH empfahl dem BMF und dem BMI, bei zukünftiger Bearbeitung eines ressortübergreifend durchzuführenden IT-Projekts eine dem Projektumfang angemessene, ressortübergreifende Projektstruktur zu schaffen. Ziel sollte sein, die Projektbeauftragung, die Projektleitung, die Projektteams, das Budget, das Controlling, den Personaleinsatz und das Risikomanagement einheitlich, in gemeinsamer Verantwortung und unter größtmöglicher Nutzung von Synergien zu planen und umzusetzen.

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass es von der Teilung des Projekts 2018 bis zum Zusammentreten des ressortübergreifenden Lenkungsausschusses im Jänner 2022 keine festgelegten Strukturen für die ressortübergreifende Steuerung des Vorhabens E-ID auf Managementebene gab. Dies hatte zur Folge, dass auch schriftliche Aufzeichnungen, etwa in Form von Sitzungsprotokollen, über Ergebnisse von Entscheidungsprozessen auf dieser höchsten Entscheidungsebene fehlten. Daher waren die Gründe für wesentliche Entscheidungen im Vorhaben E-ID über weite Strecken nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl dem BMF und dem BMI, im Zuge der Schaffung einer gemeinsamen Projektstruktur für ein ressortübergreifendes IT-Projekt jedenfalls ein ressortübergreifendes Gremium auf höchster Managementebene einzurichten und dieses mit der Kompetenz zur Entscheidung über die grundlegenden Eckpunkte des IT-Projekts auszustatten. Das Gremium sollte regelmäßig sowie im Anlassfall zusammentreten; zur Nachvollziehbarkeit von Managemententscheidungen wären die dafür maßgeblichen Gründe in einem Protokoll festzuhalten.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- (3) Der RH anerkannte, dass die ressortübergreifende Projektzusammenarbeit auf Ebene der Expertinnen und Experten der beiden Bundesministerien in regelmäßigen Sitzungen – anfänglich im Statusmeeting und ab 2020 im E-ID-Lenkungsgremium – abgestimmt wurde. Darüber hinaus fanden laufend anlass- und themenbezogene Arbeitsgruppensitzungen statt. Der RH hielt allerdings kritisch fest, dass die getrennten Strukturen einen hohen zeitlichen und organisatorischen Aufwand für gegenseitige Information und Abstimmung zwischen den beiden Bundesministerien erforderten und eine hohe Frequenz an Arbeitssitzungen notwendig machten.
- 7.3 (1) Laut Stellungnahme des BMF sei eine ressortübergreifende Projektleitung wegen der Ressorthoheit und Ministerverantwortlichkeit für das Budget und Personal nicht umsetzbar. Die Gesamtverantwortung für das Projekt sei klar beim (damaligen) BMDW gelegen, allerdings in permanenter und enger Abstimmung mit dem BMI. Ein Gesamtüberblick zum Projektstand sei zu jeder Zeit, beispielsweise durch das wöchentlich stattfindende E-ID-Lenkungsmeeting (Steering Committee), gegeben gewesen.
- (2) Wie das BMI in seiner Stellungnahme ausführte, läge die Verantwortung für Budget und Personal sowie die zugehörigen Kontrollmechanismen in der jeweiligen Ressorthoheit mit entsprechender Ministerverantwortlichkeit. Daher sei auch Steuerung im jeweiligen Ressort erforderlich. Die übergreifende Abstimmung auf operativer Ebene sei durchgängig erfolgt, wodurch stets eine übergreifende Gesamtsicht im Projekt gegeben gewesen sei; hier sei insbesondere das wöchentlich stattfindende übergreifende E-ID-Lenkungsmeeting (Steering Committee) als gemeinsames Steuerungsinstrument hervorzuheben.
- (3) Das BMF und das BMI teilten weiters mit, der Empfehlung zu einem ressortübergreifenden Gremium mit der Einrichtung des übergreifenden Lenkungsausschusses bereits gefolgt zu sein. Dieses Gremium habe seit 2022 schon mehrmals grundlegende Entscheidungen getroffen.
- 7.4 Der RH entgegnete dem BMF und BMI, dass die Ressorthoheit und die Ministerverantwortlichkeit einer operativen ressortübergreifenden Gesamtprojektleitung eines gemeinsam abzuwickelnden IT-Projekts nicht entgegenstanden. Vielmehr würde eine ressortübergreifende Gesamtprojektleitung einen Gesamtüberblick über Projektinhalte, Umsetzungsstand, Zeitpläne und Projektkosten des gesamten Vorhabens über beide Ressorts hinweg wesentlich erleichtern und könnte derart zur Reduktion des Risikos von verlängerten Projektlaufzeiten und Kostenüberschreitungen beitragen. Die Budget- und Personalverantwortung einzelner Ressorts wird dadurch nicht eingeschränkt.



Projektaufträge BMI

- 8.1 (1) Infolge der Aufteilung des Vorhabens E-ID im dritten Quartal 2018 erteilte der Generalsekretär des BMI im Juni 2020 den – gegenüber dem Projektauftrag vom November 2017 – angepassten Projektauftrag „Sicheres Identitätsmanagement – Vorbereitung und Umsetzung Pilot und Überleitung Vollbetrieb“. Der Projektauftrag 2020 änderte die Teilprojektstruktur (nunmehr fünf Teilprojekte), die Arbeitspakete und den Zeitplan.

Folgende Projektziele waren für das BMI definiert:

- technische und organisatorische Einrichtung eines E-ID-Systems gemäß E-Government-Gesetz für den Start eines Vollbetriebs für die Komponenten in der Verantwortung des BMI, in gemeinsamer Abstimmung mit dem BMDW,
- Mitwirkung an der phasenweisen Inbetriebnahme (Pilotbetrieb),
- Mitwirkung an der Pilotierung für den „Digitalen Nachweis“,
- Mitwirkung an der Vorbereitung der Notifizierung des E-ID-Systems.

Das Projektende war mit März 2021 festgelegt. Bis dahin sollten die folgenden wesentlichen Teile umgesetzt sein:

- behördlicher Registrierungsprozess gemäß E-Government-Gesetz,
- Akkreditierungsprozess für private Leistungsanbieter,
- Möglichkeit, den E-ID für Anmeldeprozesse bei registrierten öffentlichen Verfahren/privaten Leistungsangeboten zu verwenden,
- Zurverfügungstellung erster Attribute für weitere Testphasen über das E-ID-System.

Im Mai 2021 sollte ein diesbezüglicher Projektabschlussbericht vorgelegt werden.

(2) Gemäß einer ersten Anpassung dieses Projektauftrags durch den Generalsekretär des BMI von März 2021 wurden das geplante Projektende auf November 2021 und der Termin für den Projektabschlussbericht auf Februar 2022 verschoben. Nur der „Digitale Führerschein“ sollte über die vom BMDW geplante Ausweisplattform noch im Jahr 2021 verfügbar sein.

(3) Im Rahmen einer zweiten Anpassung des Projektauftrags durch den Generalsekretär des BMI von Dezember 2021 wurde der Echtbetrieb des E-ID-Systems auf Juni 2022 verschoben. Der Abschluss der Arbeitspakete und somit der Übergang in die Linienorganisation sollten schrittweise bis Herbst 2022 umgesetzt werden. Zum formalen Projektabschluss sollte bis Ende Dezember 2022 der Projektabschlussbericht vorliegen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- 8.2 Der RH stellte fest, dass die Aufteilung der Projektverantwortung und –abwicklung auf das BMDW (Frontend) und das BMI (Backend) zwar bereits ab dem dritten Quartal 2018 vollzogen worden war (TZ 1, TZ 6), das BMI seinen Projektauftrag aber erst im Juni 2020 anpasste.

Er empfahl dem BMI, Projektaufträge zeitnah anzupassen, wenn sich entscheidende Rahmenbedingungen bzw. relevante Ziele ändern oder Kooperationspartner neu hinzukommen.

Zur Verzögerung der Umsetzung des Vorhabens E-ID verwies der RH auf seine Beurteilung in TZ 14 und TZ 34.

- 8.3 Das BMI teilte in seiner Stellungnahme mit, generell wesentliche Änderungen in den Rahmenbedingungen zeitnah in Anhängen zum Projektauftrag zu dokumentieren. Im gegenständlichen Fall habe aber der damalige Projektauftraggeber (Generalsekretär) einen Entwurf für eine Ergänzung zum Projektauftrag, den die Projektleitung unmittelbar nach der Aufsplittung der technischen Umsetzungsverantwortung (Backend/Frontend) Ende 2018 vorbereitet habe, aufgrund der innenpolitischen Umwälzungen nicht mehr unterschrieben. Erst nach Bildung der neuen Bundesregierung am Beginn der XXVII. Gesetzgebungsperiode sei die Projektleitung Anfang 2020 damit beauftragt worden, einen neuen Projektauftrag zu entwerfen, der alle Änderungen seit Projektbeginn berücksichtige.

Projektorganisation BMI

- 9.1 (1) Das BMI wählte für die Umsetzung der von ihm zu verantwortenden Projektteile des Vorhabens E-ID eine eigene Projektorganisation und legte diese in einem Projekthandbuch fest. Die ursprüngliche Projektstruktur hatte das BMI bereits mit dem Projektauftrag für das Projekt „Sicheres Identitätsmanagement – Vorbereitung und Umsetzung Pilot und Überleitung Vollbetrieb“ vom 27. November 2017 festgelegt (TZ 5). Diese Projektstruktur aktualisierte es mit dem Projektauftrag „Sicheres Identitätsmanagement 2020“ vom 30. Juni 2020.

(2) Im aktuellen Projekthandbuch E-ID (Stand Jänner 2022) definierte das BMI mehrere Projektverantwortliche. Deren projektbezogene Interaktionen waren in einem Projektorganigramm dargestellt. Die Verteilung der Aufgaben auf die Projektverantwortlichen war in der Beschreibung der Projektrollen festgehalten:

- Projektauftraggeber war der Generalsekretär des BMI: Gemäß der Rollenbeschreibung war der Generalsekretär Initiator des Projekts, ihm oblag die Festlegung der Projektziele, des Projektinhalts und der Rahmenbedingungen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- Die Steuerung des Projekts erfolgte durch regelmäßige Sitzungen des Lenkungsausschusses. Dieser war erste Entscheidungs- und Eskalationsebene für die Projektleitung, er war laufend und umfassend über den Projektstatus zu informieren und traf Entscheidungen, die im Projekt umzusetzen waren. Mitglieder waren der Generalsekretär, der Chief Digital Officer, die Leitungen der Gruppen (Gruppe I/A – Personal, Organisation, Budget, Ausbildung; Gruppe II/C – Ressourcensteuerung und IKT GD; Gruppe III/A – Logistik und Recht; Gruppe IV/B – Informations- und Kommunikationstechnologie–IKT) sowie ein Vertreter der Sektion V.
- Die Umsetzung des Projekts leiteten ein technischer (aus der Abteilung IKT–Strategie und IKT–Governance) und ein rechtlich–koordinativer (aus der Sektion III – Recht) Projektleiter. Sie waren für Planung, Koordination und Steuerung des gesamten Projekts, das Projektcontrolling, das Risikomanagement, das Management der Projektumwelten, das laufende Reporting an den Lenkungsausschuss sowie für die Erreichung der im Projektauftrag fixierten Ziele verantwortlich.
- Das BMI gliederte den von ihm umzusetzenden Teil des Vorhabens E–ID in fünf Teilprojekte (TP): TP1 Projektmanagement mit dem Project Management Office, TP2 Registrierungsprozess & Organisatorisches, TP3 technische Umsetzung und Inbetriebnahme, TP4 Rechtliches und TP5 Digitale Nachweise.

Für jedes Teilprojekt waren ein oder mehrere Teilprojektleitungen eingesetzt. Aufgaben der Teilprojektleitung waren die Planung, Koordination und Steuerung des Teilprojekts, die Koordination von Subaufträgen, das Controlling und Risikomanagement im Teilprojekt und das laufende Reporting an die Projektleitung. Dem Project Management Office – eingerichtet im Teilprojekt 1 – oblagen die Projektadministration, Projektdokumentation sowie die Unterstützung der Projektleitung bei der Planung, Koordination und Steuerung des Projekts und beim Projektcontrolling.

- 9.2 Der RH beurteilte die vom BMI gewählte interne Projektorganisation als sachgerecht und in ihrer Struktur zur Umsetzung der vom BMI zu verantwortenden Projektteile des Gesamtvorhabens E–ID als grundsätzlich geeignet.



Projektaufträge BMDW

- 10.1 (1) Projektaufträge mit einem konkreten Auftrag zur Umsetzung des Vorhabens E-ID für den Zeitraum 2018 bis 2020 konnte das BMDW nicht vorlegen. Es übermittelte dem RH lediglich einen Auftrag für die Plattform „österreich.gv.at“, der am 17. Jänner 2018 vom zuständigen Sektionsleiter unterschrieben worden war. Demnach sollte dieses Programm am 22. Jänner 2018 – also noch vor der Projektteilung des Vorhabens E-ID – starten und am 31. Jänner 2019 abgeschlossen sein; die Plattform sollte im ersten Halbjahr 2019 in Betrieb gehen. Die angegebenen Projektziele betrafen nur die Plattform. Der Auftrag enthielt die handschriftliche Anmerkung, dass die Budgetierung noch zu erfolgen habe.

Die Umsetzung des E-ID-Frontend bzw. die Einbindung des E-ID in die Plattform „österreich.gv.at“ war in diesem Auftrag nicht explizit erwähnt, das BMI – Kooperationspartner beim E-ID-System – war nicht genannt.

(2) Ein weiterer Auftrag zur Umsetzung der Plattform „österreich.gv.at 2“ (2021 bis 2025) stammte aus dem Jahr 2021 und berücksichtigte das BMI als Kooperationspartner. Dieser Projektauftrag wurde aktenmäßig am 23. Dezember 2021 von der zuständigen Sektionsleitung genehmigt und bezifferte den Budgetumfang laut Schätzung mit 90 Mio. EUR. Als umzusetzende Projektmeilensteine waren in diesem Projektauftrag genannt: die „Ausweisplattform (2022)“, der „Vollbetrieb E-ID (2022)“ und die „Umsetzung der wichtigsten Behördenwege (2025)“.

- 10.2 Der RH hielt fest, dass im vom BMDW vorgelegten Projektauftrag vom Jänner 2018, der die Plattform „österreich.gv.at“ betraf, die Umsetzung des E-ID-Frontend sowie die Zusammenarbeit mit dem BMI nicht thematisiert waren. Er kritisierte, dass nach der 2018 faktisch vollzogenen Aufteilung des Vorhabens E-ID zwischen BMDW und BMI im BMDW ein gesonderter Projektauftrag für das Vorhaben E-ID, der die Umsetzung des E-ID-Frontend durch das BMDW und das BMI als Kooperationspartner festlegte, nicht vorlag.

[Der RH empfahl dem BMF, Projektaufträge zeitnah zu erstellen und anzupassen bzw. Zusatzaufträge zu erteilen, wenn sich entscheidende Rahmenbedingungen bzw. relevante Ziele ändern oder Kooperationspartner neu hinzukommen.](#)

Der RH hielt kritisch fest, dass auch 2021 kein eigener Projektauftrag für das Vorhaben E-ID erteilt wurde, sondern dieses Vorhaben nach wie vor als Teil der Plattform „österreich.gv.at 2“ geführt wurde. Er verwies hierzu auf seine Feststellungen in [TZ 11](#) und [TZ 12](#).



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- 10.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in der Digitalisierungssektion ein Controllingkonzept erstellt worden sei, das auch die Projektaufträge sowie deren Anpassung bei Änderungen umfasse. Durch den Zuständigkeitswechsel vom damaligen BMDW zum BMF seien noch Adaptionen notwendig, um die ressortspezifischen Workflows zu integrieren.

Projektorganisation im BMDW ab 2018

- 11.1 (1) Das BMDW war ab 2018 als „Digitalisierungsministerium“ für die Angelegenheiten des E-Governments sowie für die Schaffung und Implementierung eines einheitlichen, staatlich gesicherten digitalen Identitätsmanagementsystems zuständig.

Vor dem Zuständigkeitswechsel durch die Bundesministeriengesetz-Novelle 2017 führte das BKA vorbereitende Arbeiten zum E-ID (z.B. Entwurf für die E-Government-Gesetz-Novelle) wie auch die Weiterentwicklung der Handysignatur zu einem E-ID in der bestehenden Linienorganisation durch. Parallel dazu stellte das BMI – aus einer anderen, an seinen Aufgaben orientierten Perspektive – Überlegungen zur Weiterentwicklung der elektronischen Identität an. Diese wurden ab 2017 gemeinsam mit dem BKA fortgeführt und die bislang getrennten Aktivitäten konsolidiert. Ab 2018 oblag die technische Umsetzung des Vorhabens E-ID dem BMDW und dem BMI (TZ 6).

(2) Aufgrund des Umfangs und der Komplexität der Anforderungen konnte das BMDW das Vorhaben nicht länger in der bestehenden Linienorganisation umsetzen. Das BMDW beschloss daher, die von ihm zu realisierenden Vorhabensteile als eines von mehreren Umsetzungsthemen im Rahmen des Programms „österreich.gv.at“ zu bearbeiten. Die Projektstruktur von „österreich.gv.at“ war in Programmhandbüchern festgelegt. Diese enthielten die Ziele, die Aufbauorganisation einschließlich der Projektrollen und die Ablauforganisation. Einzelprojekte innerhalb des Programms „österreich.gv.at“ waren in den Programmhandbüchern allerdings weder aufgezählt noch war dazu eine inhaltliche Beschreibung enthalten. Ein Überblick zum Gesamtumfang des Programms „österreich.gv.at“ oder zum Vorhaben E-ID war somit nicht erkennbar. Organisationsstrukturen für den Teilbereich E-ID des Programms waren nicht beschrieben; das BMDW richtete für den Teilbereich E-ID auch keine eigenständige Projektstruktur ein.

- 11.2 Der RH kritisierte, dass es das BMDW 2018 verabsäumt hatte, für die Abwicklung der ihm obliegenden Teile des Vorhabens E-ID eine eigene ressortinterne Projektstruktur zu schaffen. Die Einbeziehung in das Programm „österreich.gv.at“ hatte zur Folge, dass die ressortinterne Steuerung und Abwicklung des aufwändigen Vorhabens E-ID nur in Abhängigkeit vom Programm „österreich.gv.at“ erfolgen konnten. Auch war eine klare inhaltliche Abgrenzung des Vorhabens E-ID vom Rest des



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Programms „österreich.gv.at“ zu keiner Zeit erkennbar, zumal auch im Programmhandbuch – abgesehen von einer Aufzählung von Programmzielen – keine näheren Erläuterungen der umzusetzenden Programminhalte enthalten waren.

Darüber hinaus brachte die erforderliche Zusammenarbeit mit dem BMI aufgrund der Teilung des Umsetzungsvorhabens E-ID eine weitere Erhöhung des hohen Abstimmungsaufwands, der innerhalb des Programms „österreich.gv.at“ ohnehin gegeben war.

Projektorganisation im BMDW ab 2021

12.1 (1) Das Programm „österreich.gv.at“ erfuhr eine Umgestaltung des Programmaufbaus und der Projektstruktur im Zuge einer Neuausrichtung 2021: Nachdem das BMDW zwischen März und Juli 2021 aufgrund ungeklärter finanzieller Fragen mit dem BMF die externe Entwicklung von „österreich.gv.at“ samt dem Teilbereich E-ID gestoppt hatte (TZ 14), erklärte es das Programm „österreich.gv.at“ im August 2021 für beendet und startete – auf der Basis einer neuen WFA und eines genehmigten Digitalisierungsfonds-Antrags – das Programm „österreich.gv.at 2“. Das hierzu angepasste Programmhandbuch „österreich.gv.at 2“ (Stand 2022) beinhaltet die Umsetzung der (Teil-)Projekte „österreich.gv.at-Plattform“, „E-ID“ und „Ausweisplattform“.

(2) Gemäß dem im Programmhandbuch abgebildeten Organigramm war für das Teilvorhaben E-ID ein Projektteam „E-ID/ID Austria“ eingerichtet. Für das Teilvorhaben E-ID bestellte das BMDW nunmehr eine ressortinterne Projektleitung in Verbindung mit der Funktion des „Product Owner“. Weitere ressortinterne Projektstrukturen zu den vom BMDW zu verantwortenden Teilen des Vorhabens E-ID bestanden nicht.

Auch das 2022 für das Teilvorhaben E-ID erstellte Projekthandbuch enthielt lediglich Ergänzungen und Konkretisierungen von Inhalten des auch für das Vorhaben E-ID geltenden Programmhandbuchs „österreich.gv.at 2“.

(3) Die ressortinterne Steuerung des Programms „österreich.gv.at 2“ und somit auch des Teilvorhabens E-ID oblag dem Lenkungsausschuss (für wichtige Grundsatzentscheidungen) und dem Projektauftraggebergremium (Abstimmung und Informationsaustausch zwischen Programmauftraggebern und Projektumsetzung).

(4) Die Umsetzung der in einzelne Produkte bzw. Produktteile gegliederten Inhalte von „österreich.gv.at 2“ – und damit auch des Teilbereichs E-ID – erfolgte nach dem agilen Vorgehensmodell (TZ 19). Zur inhaltlichen Abstimmung fanden zahlreiche Meetings, sowohl auf Programmebene als auch auf Teamebene, statt.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(5) Die Entwicklung des E-ID führte fast ausschließlich die BRZ GmbH als Auftragnehmer des BMDW durch (TZ 13). Dazu hatte diese eine eigene unternehmensinterne Projektstruktur mit einer eigenen Projektleitung und einem Projektteam aufgebaut. In der Umsetzung der Entwicklung setzte sie auch Personal anderer Unternehmen und Institutionen ein (TZ 16).

- 12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das BMDW auch im Zuge der Neustrukturierung des Programms „österreich.gv.at 2“ keine eigene Projektstruktur für die vom BMDW umzusetzenden Teile des Vorhabens E-ID aufgebaut hatte, sondern diese als Teilprojekt in das Programm „österreich.gv.at 2“ einbezogen waren. Mit Ausnahme der nunmehr vom BMDW selbst wahrgenommenen Projektleitung des Vorhabens E-ID wurde erneut keine Projektstruktur für E-ID geschaffen.

Der RH wies abermals (TZ 11) darauf hin, dass durch die Einbeziehung des umfangreichen Vorhabens E-ID in das Programm „österreich.gv.at 2“ die ressortinterne Steuerung und Abwicklung weiterhin nur in Abhängigkeit vom Programm „österreich.gv.at 2“ erfolgen konnten. Er verwies hierzu auf seine Empfehlung in TZ 34.

Personaleinsatz

- 13.1 (1) Nach Auskunft des BMI plante es das interne Personal im Rahmen der Erstellung des Projektauftrags 2017. Die für die Umsetzung des Projekts notwendigen internen Personalressourcen seien, soweit möglich, aufgrund ihres Aufgabenbereichs in der Linienfunktion dem Projekt zugeteilt worden. Das interne Personal sei nicht nur für das Projekt abgestellt gewesen. Bei einem Großteil der Mitarbeitenden hätten sich die Aufgaben im Projekt zum Teil mit den Aufgaben in der Linienfunktion gedeckt. Dennoch habe die Mitarbeit im Projekt einen zusätzlichen Mehraufwand für die Projektmitarbeitenden dargestellt und sei auch sehr herausfordernd für die Projektumsetzung. Durch die große Bedeutung, die die Ressortleitung dem Vorhaben E-ID einräume, sei jedoch die Verfügbarkeit der Mitarbeitenden für das Projekt im Bedarfsfall sichergestellt.

Die beiden Projektleiter und die Teilprojektleiter standen seit Projektbeginn für die Umsetzung kontinuierlich zur Verfügung. Eine klare Regelung über eine zumindest teilweise Freistellung für das Projekt dahingehend, dass die (Teil-)Projektleiter und sonstigen Mitarbeitenden in einem bestimmten, konkret festgelegten Zeitausmaß von der Linienorganisation für Arbeiten im Vorhaben E-ID abzustellen waren, bestand nicht.

Internes Personal des BMI leistete seit Projektbeginn bis Ende 2021 für das Vorhaben E-ID rd. 3.111 Personentage. Dies entsprach einem internen Personalaufwand von 1,12 Mio. EUR.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(2) Da die für die Umsetzung des Vorhabens E-ID notwendigen Personalressourcen – sowohl in quantitativer als auch in fachlicher Hinsicht – innerhalb des BMI nicht ausreichend verfügbar waren, beauftragte das BMI auch externe Dienstleister. Das externe Personal setzte es vor allem zur Entwicklung und Projektunterstützung ein.

Gemäß den vorhandenen Unterlagen beauftragte das BMI seit Projektbeginn bis Ende 2021 externe Unterstützung im Ausmaß von rd. 7.700 Personentagen. Gemäß den Abrechnungen des BMI beliefen sich die Auszahlungen für externe Leistungen für Projektmanagement, Entwicklung, Wartung und Betrieb von 2018 bis 2021 auf 5,91 Mio. EUR.

(3) Das BMDW setzte nach der Neuorganisation des Bundesministeriums auf Grundlage der Novelle des Bundesministeriengesetzes 2017 und der damit verbundenen Übernahme von Agenden des BKA nur sehr geringe eigene Personalkapazitäten für das Vorhaben E-ID ein. Gemäß den vorhandenen Unterlagen konnte das interne Personal des BMDW von Projektbeginn bis Ende 2021 für das Vorhaben E-ID rd. 850 Personentage leisten. Dies entsprach einem internen Personalaufwand von rd. 309.000 EUR.

(4) Folglich deckte das BMDW den zur Umsetzung des Vorhabens E-ID erforderlichen Personalbedarf mit externen Personalressourcen ab. Dies betraf nicht nur Entwicklungsleistungen, sondern auch Projektabwicklungsaufgaben, wie die Erarbeitung von Konzepten und Aufgaben des Projektmanagements.

Gemäß den vorhandenen Unterlagen beauftragte das BMDW seit Projektbeginn bis Ende 2021 externe Dienstleistungen im Ausmaß von rd. 11.070 Personentagen. Auftragnehmer war ausschließlich die BRZ GmbH, die beauftragten Tätigkeiten führten in den meisten Fällen Subauftragnehmer der BRZ GmbH aus.

Die vom BMDW dem RH vorgelegten Abrechnungen zu den Auszahlungen für externe Leistungen waren nicht nach Kategorien aufgeschlüsselt, sondern wiesen nur Gesamtsummen aus. Der RH schätzte daher die für die externen Personentage aufgelaufenen bzw. noch auflaufenden Auszahlungen nach einer Äquivalenzbetrachtung¹⁶ auf rd. 9 Mio. EUR.

(5) Im März 2022 arbeiteten im Wesentlichen drei Personen aus dem BMDW für das Vorhaben E-ID: die Projektleitung, eine technische Unterstützung und die Leitung der mit rechtlichen Angelegenheiten des E-ID befassten Abteilung.

¹⁶ Diese wurde gemäß den durchschnittlichen Stundensätzen, die das BMI für das externe Personal für die Entwicklung des E-ID verrechnete, vorgenommen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- 13.2 (1) Der RH hielt anerkennend fest, dass im BMI eine Kontinuität der Projektleitungen und Teilprojektleitungen gegeben war. Allerdings hatten die Projektleitungen ihre Aufgaben parallel zu jenen in der Linienorganisation wahrzunehmen, ohne dass für die Projektleitung ein festgelegtes Zeitausmaß reserviert war.

Der RH empfahl dem BMI, im Fall der Doppelfunktion von Projektleitung und Aufgabe in der Linienorganisation ein bestimmtes Zeitausmaß für die Projektleitung vorzusehen bzw. durch geeignete Priorisierung der Aufgaben der Projektleitung durch die Vorgesetzten eine erfolgreiche Projektdurchführung sicherzustellen.

(2) Der RH hielt fest, dass das BMDW nur zu einem geringen Ausmaß interne Personalressourcen für das Vorhaben E-ID zur Verfügung stellte. Sämtliche Leistungen zur Produktentwicklung mussten extern zugekauft werden. Darüber hinaus lagerte das BMDW auch jene Projektabwicklungsaufgaben teilweise an externes Personal aus, die typischerweise in der Entscheidungs- und Leitungskompetenz des Projektauftraggebers liegen, wie die Erarbeitung von Konzepten und Aufgaben des Projektmanagements. Dies führte zu einer hohen Abhängigkeit des BMDW von externem fachlichem Personal. Es reduzierte auch stark die Möglichkeit des BMDW, das Projekt hinsichtlich Ablauf, Inhalt und Kosten so zu steuern, dass der angestrebte Nutzen unter größtmöglicher Effizienz erreicht wird.

Nach Ansicht des RH beruhten die zeitlichen Verzögerungen (**TZ 14**) im Gesamtvorhaben E-ID u.a. auch auf den – gemessen am Projektumfang – zu geringen Personalressourcen des BMDW.

Der RH empfahl daher dem BMF, seine Personalressourcen für die Abwicklung von IT-Projekten – im Hinblick auf die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben der Digitalisierung – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht sicherzustellen und die organisatorische Abwicklung sowie die konzeptionelle Bearbeitung von IT-Projekten mit internem Personal durchzuführen. Dadurch müssten nur mehr projektspezifische Fachressourcen und Entwicklungsleistungen zugekauft werden.

- 13.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, das Problem zu geringer Personalressourcen erkannt zu haben und es mit der Personalabteilung des BMF abzustimmen.

(2) Laut Stellungnahme des BMI sei die Empfehlung des RH – Vereinbarung eines bestimmten Zeitausmaßes bzw. Priorisierung von Aufgaben bei Doppelfunktion von Projektleitern – inhaltlich mit der Geschäftseinteilungsänderung per 1. Juli 2022 umgesetzt worden. Im Rahmen des vom zuständigen Referat der Sektion IV durchgeführten Projektportfolio Management Prozesses würden dazu verbindliche Vereinbarungen mit den verantwortlichen Linienorganisationseinheiten getroffen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Verzögerungen

- 14.1 (1) Wie bereits in **TZ 8** angeführt, war keine Gesamtprojektleitung eingerichtet, wodurch ein Gesamtüberblick zu den Projektinhalten, insbesondere über den Umsetzungsstand, den Zeitplan und die Kosten des gesamten Projekts fehlte und eine Gesamtverantwortung für die Umsetzung des Projekts nicht gegeben war.

Nur in den ressortübergreifenden Statusmeetings der Fachverantwortlichen (**TZ 7**) war ein aktueller Stand der unmittelbar zu bearbeitenden Themen dokumentiert samt einem Ausblick auf den Zeitpunkt der Überleitung in den Echtbetrieb, an dem der Parallelbetrieb mit der Handysignatur mittels Kundmachung und der Pilotbetrieb beendet wird.

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich dieser Zeitpunkt, an dem die Umstellung abgeschlossen ist, verzögerte:

Tabelle 2: Terminverschiebungen für den Zeitpunkt der Überleitung in den Echtbetrieb (Auszug)

beispielhaft gewählte Zeitpunkte der Statusmeetings bzw. des E-ID-Lenkungsgremiums	geplante Überleitung in den Echtbetrieb E-ID-System/ID-Austria
Planungsstand 2019	
27. Mai 2019	1. Jänner 2020
11. Dezember 2019	12. Dezember 2020
Planungsstand 2020	
26. März 2020	Mitte Dezember 2020
30. April 2020	Ende März 2021
16. Dezember 2020	15. November 2021
Planungsstand 2021	
5. November 2021 (Umplanung nach dem Projektstopp im BMDW)	Ende Juni 2022
17. Dezember 2021	Ende Juli 2022
Planungsstand 2022	
Mai 2022	Ende Oktober 2022
Planungsstand 2023 laut Stellungnahmen des BMI und BMF	
Jänner 2023	30. Juni 2023

Quellen: BMDW; BMI (Statusberichte)

- (2) Das 2017 eingeleitete und 2018 auf das BMDW und das BMI aufgeteilte Vorhaben sollte gemäß Statusbericht vom 27. Mai 2019 am 1. Jänner 2020 in den Echtbetrieb gehen. Dieser geschätzte Zeitpunkt wurde noch im Dezember 2019 um ein Jahr auf 12. Dezember 2020 verschoben und im Dezember 2020 neuerlich um nahezu ein Jahr auf 15. November 2021.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(3) Das BMDW musste am 10. März 2021 mangels budgetärer Bedeckung die Arbeiten am Programm „österreich.gv.at“ und damit auch am darin eingebetteten Vorhaben E-ID wesentlich reduzieren. Die externen Projektarbeiten der BRZ GmbH und ihrer externen Dienstleister für das BMDW mussten mangels Finanzierung eingestellt werden. Interne Arbeiten im BMDW und Abstimmungsarbeiten mit dem BMI konnten jedoch fortgesetzt werden, ebenso der fortlaufende Betrieb der bereits umgesetzten Komponenten.

Das BMI versuchte, trotz der ausgesetzten Weiterentwicklung des E-ID-Frontend durch das BMDW seine Teilprojekte bestmöglich weiterzuführen. Es formulierte in seinen Projektcontrollingberichten nachfolgende Risiken für die Außenwirkung durch die Projektverzögerung insbesondere auf den damals bereits laufenden Pilotbetrieb der Bürgerregistrierung:

- Gefahr von Imageverlust bei Behörden, privaten Leistungsanbietern und Bürgerinnen und Bürgern, wenn die geplanten öffentlichen Verfahren bzw. privaten Leistungsangebote nicht zur Verfügung stehen,
- Verlust von Nutzerinnen und Nutzern durch fehlende Benutzerfreundlichkeit von Services (z.B. Passwortrücksetzung),
- Verlust von Nutzerinnen und Nutzern, die schon die Handysignatur verwenden, durch fehlende Außenkommunikation,
- Parallelprojekte etwa im Gesundheitswesen, Bildungswesen.

Nachdem Mittel¹⁷ für die Fortsetzung von „österreich.gv.at 2“ und damit auch für das Vorhaben E-ID freigegeben worden waren, hob das BMDW den externen „Projektstopp“ im Juli 2021 auf und startete die Umsetzungsarbeiten von „österreich.gv.at 2“ im August 2021 mit einem Projekt-Kick-off (BMDW mit BRZ-Projektteam) neu. Anschließend stimmten das BMDW und das BMI die Priorisierung der Meilensteine übergreifend neu ab; sie fokussierten dabei auf die Umsetzung des „Digitalen Führerscheins“, den endgültigen Umstieg von der Handysignatur auf das E-ID-System/ID-Austria und die Beendigung des diesbezüglichen Parallelbetriebs. Der Termin für den Echtbetrieb wurde im Rahmen dieser Neuplanung vom 15. November 2021 auf Ende Juni 2022 verschoben und die Umsetzung des „Digitalen Führerscheins“ auf Grundlage der neu geplanten digitalen Ausweisplattform für März 2022 vorgesehen. (Der Digitale Führerschein wurde mit der Applikation eAusweise im Oktober 2022 umgesetzt.)

Laut Planungsstand der Statusmeetings von Mai 2022 sollte der Echtbetrieb des E-ID-Systems/ID-Austria Ende Oktober 2022 starten.

¹⁷ Zwischen Februar und Juni 2021 erstellte das BMDW eine aktualisierte WFA zu „österreich.gv.at 2“, die auch Kosten für E-ID enthielt (**TZ 21**); weiters wurden auch Projektauszahlungen „österreich.gv.at 2“ seitens des Digitalisierungsfonds bewilligt.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(4) Als Begründung für die laufenden Verzögerungen gaben die Fachzuständigen gegenüber dem RH u.a. fehlende Personalressourcen, die Komplexität der Verfahren und die Erweiterungen durch E-Government-Anwendungen an.

14.2 (1) Der RH sah im Fehlen einer Gesamtprojektstruktur und eines Gesamtprojektverantwortlichen ein maßgebliches Strukturdefizit. Damit lagen auch keine offiziellen Projektpläne und Termine für die Umsetzung dieses Vorhabens vor.

(2) Der RH anerkannte, dass in den von den Fachzuständigen geführten ressortübergreifenden Statusmeetings auch Schätzungen zur noch offenen Projektdauer getroffen wurden.

(3) Der RH beurteilte die Projektunterbrechung im Jahr 2021 aufgrund der fehlenden kontinuierlichen Finanzierung als kritisch, da es dadurch nicht nur zu einer Verzögerung um rund ein halbes Jahr kam. Eine derart lange Projektunterbrechung führt grundsätzlich auch zu einem Verlust des (externen) Projektpersonals.

Um für den E-ID eine kontinuierliche Projektabwicklung zu ermöglichen, empfahl der RH dem BMF, ein durchgängiges Projektbudget sicherzustellen.

(4) Der RH stellte kritisch fest, dass das Vorhaben E-ID bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits eine Verzögerung von nahezu drei Jahren erfahren hatte. Als Gründe dafür sah der RH, dass

- ein IT-Vorhaben dieser Größe und Komplexität nicht von einem ressortübergreifendem Projektmanagement begleitet worden war (TZ 7),
- die Komplexität des Zusammenwirkens der verschiedenen Bereiche (TZ 28) nicht erkannt worden war,
- die ursprüngliche Aufgabenstellung des E-ID durch Überleitung auf E-Government-Anwendungen, durch zusätzliche Anforderungen an die technische Weiterentwicklung und durch Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (TZ 3, TZ 24) wesentlich erweitert worden war,
- insbesondere im BMDW keine ausreichenden Personalressourcen für die Durchführung des Vorhabens eingesetzt wurden (TZ 13) und
- aufgrund des Fehlens eines Gesamtprojektplans und der gewählten Form der agilen Auftragserteilung an den Dienstleister (Aufträge in kleinen Abschnitten mit einer Abrechnung nach Zeit und Material, TZ 19) ein Bezug der Projektentwicklung zum Gesamtsystem weder in inhaltlicher noch in zeitlicher Hinsicht gegeben war.

Zur Fortsetzung des Projekts verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 34.

14.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, das Problem der Sicherstellung eines durchgängigen Projektbudgets erkannt zu haben. Es gebe dazu interne Abstimmungsprozesse.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Ergänzend zu den vom RH angeführten verwaltungsseitigen Gründen für die Verzögerungen verwies das BMF auch auf Verzögerungen aufgrund mehrfacher Regierungs- und Ressortumbildungen, die Auswirkungen auf die Budgetierung, Priorisierung und Entscheidungsprozesse zeitigen würden.

(2) Das BMI und das BMF teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass das Projekt E-ID mit 30. Juni 2023 in den Echtbetrieb übergeleitet und damit der Pilotbetrieb und der Parallelbetrieb mit der Handysignatur beendet werden sollten.

- 14.4 In Bezug auf den neuen Zeitplan der Überleitung in den Echtbetrieb mit 30. Juni 2023 hielt der RH fest, dass sich das Vorhaben E-ID somit um dreieinhalb Jahre verzögert haben wird.

Beschaffungen und Kosten

Überblick

- 15 Die zur Umsetzung des E-ID notwendigen Leistungen, vor allem in den Bereichen Projektmanagement, Software-Entwicklung und Betrieb, beschafften das BMDW und das BMI (hier im beispielhaft gewählten Zeitraum) von 2018 bis November 2021 im Rahmen von 63 externen Beauftragungen an 13 verschiedene Unternehmen, die wiederum 21 verschiedene Subauftragnehmer einsetzten. Der RH fasst im Folgenden seine wesentlichen Feststellungen zu den Beschaffungen und Kosten für das Vorhaben E-ID zusammen:
- Die 63 externen Beauftragungen offenbarten insgesamt eine strukturell hohe Abhängigkeit des BMDW und des BMI von externen Dienstleistern bei der Umsetzung des E-ID und führten gleichzeitig zu einer weiteren Fragmentierung der Verantwortung für das E-ID-System und des Detailwissens über das E-ID-System. **(TZ 16)**
 - Der RH wählte zur näheren Überprüfung aus den 63 Beschaffungen des BMDW und des BMI jeweils drei Fälle risikoorientiert, nach Auftragswert und Art des Vergabeverfahrens aus. **(TZ 17)**
 - Die drei ausgewählten Beschaffungen des BMI wurden jeweils im Rahmen eines Verfahrens ohne Wettbewerb und damit auch ohne öffentliche Ausschreibung abgewickelt; die verpflichtende bzw. gebotene Marktbeobachtung bzw. -erkundung führte das BMI nicht durch. **(TZ 18)**
 - Bei den nach der Methode der agilen Software-Entwicklung für das BMDW bzw. BMI zu erbringenden Leistungen fehlte teilweise eine ausreichende Anforderungsdefinition; darüber hinaus waren die erbrachten Software-Entwicklungen den konkreten Beschaffungsvorgängen teilweise nicht zuordenbar. **(TZ 19)**



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- Weder das BMDW noch das BMI hatte eine über die WFA hinausgehende detaillierte Projektkostenplanung (beispielsweise in Bezug auf einzelne Teilprojekte, Meilensteine oder Arbeitspakete). (TZ 20)
- Das BMDW überschritt die für E-ID erstellten WFA-Kostenrahmen (jener von 2018 bis 2022 belief sich auf 1,04 Mio. EUR, jener von 2021 bis 2022 auf 7,21 Mio. EUR, in Summe 8,25 Mio. EUR bis 2022) bereits 2021 mit Sachausgaben von 12,86 Mio. EUR wesentlich. Dies belegte, dass das BMDW die Dimension und die technische Komplexität des Vorhabens E-ID in den zugehörigen WFA deutlich unterschätzt und eine detaillierte Kostenanalyse unterlassen hatte. (TZ 20)
- In Summe leisteten das BMDW und das BMI für die bisherige Entwicklung des E-ID von 2018 bis 2021 Auszahlungen in Höhe von 19,44 Mio. EUR. Im BMDW stand den Auszahlungen 2018 in Höhe von 1,26 Mio. EUR ein WFA-Kostenrahmen 2018 bis 2022 von 1,04 Mio. EUR gegenüber, und den Auszahlungen 2019 bis 2021 in Höhe von rd. 11,60 Mio. EUR ein Kostenrahmen für die Jahre 2021 und 2022 der WFA 2021 bis 2025 von nur 7,21 Mio. EUR. (TZ 21)

Beschaffungen

- 16.1 (1) Die Beschaffungen für das Vorhaben E-ID stellten sich für den beispielhaft gewählten Zeitraum 2018 bis November 2021 wie folgt dar:

Tabelle 3: Beschaffungen zur Umsetzung des Vorhabens elektronischer Identitätsnachweis (E-ID) für den beispielhaften Zeitraum 2018 bis November 2021

	BMDW	BMI	Summe
Beschaffungsfälle	Anzahl		
In-house-Vergaben ¹	22	8	30
Abrufe aus Rahmenvereinbarungen ²	2	20	22
Verfahren ohne Wettbewerb ³	0	11	11
Summe	24	39	63
involvierte Unternehmen			
beauftragte Unternehmen	2	12	13 ⁶
Subunternehmen	20	3	21 ⁶
Auszahlungen	in Mio. EUR ⁴		
für zentrale IT-Leistungen ⁵	11,03	4,99	16,02
für Projektmanagement und sonstige Leistungen	1,00	1,15	2,15
Summe	12,03	6,14	18,17

¹ an die Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ GmbH)

² der Bundesbeschaffung GmbH, der BRZ GmbH oder des Ministeriums

³ Direktvergaben oder Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen

⁴ inkl. USt

⁵ Software-Entwicklung, Hardware, Betrieb und sonstige Leistungen

⁶ Gleiche Unternehmen werden nur einmal gezählt.

Quellen: BMDW; BMI



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Insgesamt führten das BMDW und das BMI 63 Beschaffungen von 2018 bis November 2021 im Rahmen ihrer Umsetzungsprojekte durch. Auf Basis dieser Beschaffungen erfolgten Auszahlungen über insgesamt 18,17 Mio. EUR, wobei 16,02 Mio. EUR auf zentrale IT-Leistungen wie die Entwicklung und den Betrieb des E-ID und 2,15 Mio. EUR auf Projektmanagement und sonstige Leistungen entfielen. Insgesamt waren 28¹⁸ Unternehmen bzw. Rechtsträger in unterschiedlichen Konstellationen (als direkte oder Subauftragnehmer) für das BMDW bzw. das BMI an der Umsetzung des E-ID beteiligt.

(2) Die überwiegende Zahl der Beschaffungen des BMDW waren In-house-Vergaben an die BRZ GmbH. Diese Verträge sahen die Heranziehung weiterer Unternehmen als Subunternehmen zur Leistungserbringung vor. Insgesamt waren auf Seiten des BMDW auf diese Art 20 weitere Unternehmen am Umsetzungsprojekt beteiligt.

Ein Großteil der Beschaffungen des BMI waren Abrufe aus bestehenden Rahmenvereinbarungen, z.B. der BRZ GmbH oder der Bundesbeschaffung GmbH. Insgesamt elfmal wählte das BMI Vergabeverfahren ohne Wettbewerb (Direktvergaben oder Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen). Das BMI beauftragte zwölf verschiedene Unternehmen; drei weitere Subunternehmen waren beteiligt.

- 16.2 Der RH stellte fest, dass das BMDW und das BMI zur Umsetzung des E-ID bis November 2021 insgesamt 13 verschiedene Unternehmen beauftragten, die wiederum 21 verschiedene Subauftragnehmer einsetzten. Er hielt weiters fest, dass diese Beschaffungen nicht nur für die Entwicklung und den Betrieb der für den E-ID notwendigen Software-Komponenten, sondern auch für Leistungen im Rahmen des Projektmanagements bzw. der Projektvorbereitung erfolgten. Insgesamt offenbarte dies eine strukturell hohe Abhängigkeit des BMDW und des BMI von externen Dienstleistern bei der Umsetzung des E-ID und führte gleichzeitig zu einer weiteren Fragmentierung der Verantwortung für das E-ID-System und des Detailwissens über das E-ID-System. Aus Sicht des RH stellte dies ein immanentes Risiko dar – insbesondere angesichts der hohen Bedeutung des E-ID für die (zukünftige) nationale E-Government-Struktur und der deshalb notwendigen Sicherheit und Verfügbarkeit des Systems.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMI, die aufgrund der Vielzahl an externen Dienstleistern (13 Unternehmen mit 21 Subauftragnehmern) resultierende hohe Abhängigkeit zu reduzieren. Dies, um sicherzustellen, dass das erforderliche Detailwissen über die entwickelten IT-Systeme und IT-Anwendungen, das für eine entsprechende Steuerung und das Projektmanagement notwendig ist, im Ressort vorhanden ist.

¹⁸ Gleiche Unternehmen werden nur einmal gezählt.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- 16.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, das Problem der Vielzahl an externen Dienstleistern zu erkennen und mit der Personalabteilung des BMF abzustimmen.
- (2) Laut Stellungnahme des BMI sei es aufgrund des allgemeinen IT-Fachkräftemangels trotz mehrerer Stellenausschreibungen nicht gelungen, die vorhandenen Planstellen im vorgesehenen Ausmaß und Zeitraum zu besetzen. Aus diesem Grund sei es erforderlich gewesen, Fachpersonal über bestehende Rahmenvereinbarungen abzurufen. Aufgrund der Vorgaben aus den Rahmenverträgen beauftrage das BMI die Bestbieter für die jeweilige Funktion (Aufgabenstellung). Daraus resultiere, dass für die technische Entwicklung verschiedene Experten von unterschiedlichen Anbietern eingesetzt würden. Die Sicherstellung des Detailwissens in den technischen Fachbereichen des BMI sei dennoch durch eine enge Zusammenarbeit mit den Experten gegeben. Ziel des BMI wäre selbstverständlich die interne Besetzung der genannten Planstellen.
- 16.4 Der RH entgegnete dem BMI, dass die vom BMI in der Stellungnahme beschriebene Vorgehensweise, jede Teilleistung auch einzeln zu beauftragen, zu den genannten 63 Beschaffungen bei den externen Dienstleistern (13 Unternehmen mit 21 Subauftragnehmern) geführt hatte. Diese Vorgehensweise war auch für die Kontinuität der Entwicklung nachteilig. Der RH wiederholte seine Empfehlung und verwies darauf, dass auch eine Zusammenfassung von inhaltlich gleichen Aufgaben potenziell zu einer Reduzierung der Anzahl an Einzelaufträgen und damit der Anzahl an externen Dienstleistern führen kann.

Überprüfung einzelner Beschaffungen

- 17 Um die Beschaffungen zur Umsetzung des Vorhabens E-ID näher zu überprüfen, wählte der RH aus den 63 Beschaffungen des BMDW und des BMI jeweils drei Fälle risikoorientiert, nach Auftragswert und Art des Vergabeverfahrens, aus. In Summe betrug das Auftragsvolumen dieser sechs überprüften Fälle 1,66 Mio. EUR. Die auf sie entfallenden Auszahlungen beliefen sich auf insgesamt 1,35 Mio. EUR.

Der RH legte den Fokus seiner Überprüfung auf die Wahl des Vergabeverfahrens sowie auf die Definition der Leistungen und ihre Abnahme. Die Ergebnisse dieser Überprüfung stellten sich wie folgt dar:



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Tabelle 4: Überprüfung einzelner Beschaffungen

	Beschaffungsvorgänge	Art der Leistung	Inhalt	Vergabeverfahren	inhaltliche Anforderungen	inhaltliche Abnahmen
BMDW	Beschaffungsvorgang 1 (E-ID Prototyp Dienstleistung und Verfahrensanbindung)	Dienstleistung	Stundenkontingent für Software-Entwicklung	In-house-Vergabe	vertraglich festgelegt	vorhanden (unvollständig)
	Beschaffungsvorgang 2 (Entwicklung von hybriden Apps für Android und iOS)	Dienstleistung	Stundenkontingent für Software-Entwicklung	In-house-Vergabe	vertraglich nur in Grundzügen bzw. bei Umsetzung festgelegt	nicht nachvollziehbar
	Beschaffungsvorgang 3 (Modellierung und Abstimmung der E-ID-Architektur und E-ID-Prozesse)	Dienstleistung	Stundenkontingent für Software-Entwicklung	In-house-Vergabe	vertraglich nur in Grundzügen bzw. bei Umsetzung festgelegt	nicht nachvollziehbar
BMI	Beschaffungsvorgang 4 (technische Erneuerung Ergänzungsregister natürliche Personen)	Dienstleistung	Stundenkontingent für Software-Entwicklung	Verfahren ohne Wettbewerb	vertraglich nur in Grundzügen bzw. bei Umsetzung festgelegt	nicht nachvollziehbar
	Beschaffungsvorgang 5 (Hardwarebeschaffung)	Lieferauftrag	Hardware	Verfahren ohne Wettbewerb	vertraglich festgelegt	nicht vorhanden
	Beschaffungsvorgang 6 (Betrieb eIDAS-Knoten)	Dienstleistung	Stundenkontingent für Betrieb	Verfahren ohne Wettbewerb	vertraglich festgelegt	nicht nachvollziehbar

Quellen: BMDW; BMI

Wahl des Vergabeverfahrens

18.1 (1) Auftragnehmer der Beschaffungsvorgänge 1 bis 3 des BMDW war die BRZ GmbH im Rahmen einer In-house-Vergabe (§ 10 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2018; BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.), weshalb das Bundesvergabegesetz 2018 nicht anzuwenden war.

(2) Die drei ausgewählten Beschaffungen des BMI wickelte es jeweils im Rahmen eines Verfahrens ohne Wettbewerb und damit auch ohne öffentliche Ausschreibung ab: zwei Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen und eine Direktvergabe.

Das BMI begründete dies bei den Beschaffungen 4 und 6 damit, dass die Leistung von nur einem Unternehmen erbracht werden könne, weil aus technischen Gründen kein Wettbewerb dafür vorhanden gewesen sei und es auch keine vernünftige Alternative oder Ersatzlösung gegeben habe (vgl. § 37 Abs. 3 lit. a Bundesvergabegesetz 2018): Um Fehleranfälligkeit und negative Folgen zu verhindern, seien detail-



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

lierte Kenntnisse des Systems erforderlich gewesen, weshalb die Leistungen (Anpassungen bzw. Wartung eines vorhandenen Systems) nur von jenem Unternehmen erbracht werden könnten, das das System bereits entwickelt hatte. Bei der Beschaffung 5 begründete das BMI die Vergabe ohne Wettbewerb damit, dass das Unternehmen als zentraler IT-Dienstleister des Ressorts aufgrund der fachlichen und technischen Komplexität der zentralen Systeme als einziges in der Lage war, die erforderlichen Erweiterungen zu erbringen.

Gemäß den gesetzlichen (bzw. internen) Regelungen war beim Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen (bzw. der Direktvergabe) eine Marktbeobachtung bzw. –erkundung durchzuführen bzw. geboten. Diese hatte das BMI mit der Begründung, dass es für die zu beauftragenden Leistungen keinen Markt gebe, nicht durchgeführt.

Das BMI teilte ergänzend mit, diese Vergabepaxis beendet und im Jahr 2020 eine Rahmenvereinbarung mit einem Dienstleister geschlossen zu haben, über die es derartige Dienstleistungen seither abrufe.

- 18.2 Der RH stellte fest, dass das BMI die drei ausgewählten Beschaffungen ohne Wettbewerb – zwei Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen und eine Direktvergabe – getätigt hatte. Gemäß den gesetzlichen (bzw. internen) Regelungen wäre beim Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen (bzw. der Direktvergabe) eine Marktbeobachtung bzw. –erkundung durchzuführen bzw. geboten gewesen. Diese hatte das BMI mit der Begründung, dass es für die zu beauftragenden Leistungen keinen Markt gebe, nicht durchgeführt.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMI die drei ausgewählten Beschaffungen jeweils im Rahmen eines Verfahrens ohne Wettbewerb ohne die dazu verpflichtende bzw. gebotene Marktbeobachtung bzw. –erkundung durchgeführt hatte.

[Er empfahl daher dem BMI, die in den Vergabeverfahren gebotenen Maßnahmen zur Bestimmung des Bestbieters bzw. zur Markterkundung anzuwenden.](#)

- 18.3 Das BMI wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Problematik der damals gewählten Vergabeverfahren seit 2020 nicht mehr bestehe. Mit der Bundesbeschaffung GmbH sei eine entsprechende Rahmenvereinbarung geschlossen worden, so dass derartige Leistungen über diese abgerufen werden könnten. Dies bringe Erleichterungen für alle am Prozess beteiligten Stellen und trage zur Nachvollziehbarkeit bei.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Zur fehlenden Marktbeobachtung bzw. -erkundung in Bezug auf Wartungsleistungen wies das BMI darauf hin, dass gemäß dem Beschaffungserlass vom 20. August 2018 bei Direktvergaben grundsätzlich drei Angebote einzuholen seien. Bei Vorliegen von sachlichen Gründen (Ausnahmebestimmungen bei Direktvergaben) könne jedoch von der Einholung von Angeboten zu Vergleichszwecken in begründeten Fällen abgesehen werden. Dies sei bei der gegenständlichen Beschaffung der Fall gewesen. Zur Zeit der Stellungnahme arbeite das BMI mit der Bundesbeschaffung GmbH an einer Rahmenvereinbarung, die in weiterer Folge die Grundlage für einen unbefristeten Wartungsvertrag sein soll.

Inhaltliche Anforderungen

19.1 (1) Die Beschaffungen 1 bis 4 und 6 hatten Stundenkontingente für die Entwicklung bzw. Wartung von Software-Komponenten des E-ID zum Gegenstand (Beauftragung nach „Time and Material“). Dies sollte (im Rahmen der Beschaffungen 1 bis 4) eine agile Software-Entwicklung ermöglichen. Bei dieser Methode wird die Entwurfs- und Konzeptionsphase möglichst reduziert, um so früh wie möglich ausführbare Software zu erlangen. Dabei wird der Entwicklungsprozess (ausgehend von der Summe der Anforderungen) in viele kleinere Arbeitsschritte unterteilt, die die inhaltlichen Anforderungen eines Arbeitspakets erst nach Fertigstellung des vorhergehenden Arbeitspakets festlegen. Dies soll das Risiko von Fehlentwicklungen reduzieren, macht aber eine enge, regelmäßige Abstimmung des Auftraggebers mit dem Dienstleister (Auftragnehmer) notwendig, um laufend die inhaltlichen Anforderungen sowie die Arbeitsschritte festzulegen und auch die Übernahme bzw. Abnahme der erbrachten Leistungen durchzuführen.

(2) Auf vertraglicher Ebene wurde daher in den gegenständlichen Beschaffungen der Leistungsgegenstand in unterschiedlichem Detaillierungsgrad allgemein umschrieben (z.B. Umsetzung hybrider Applikationen unter Verwendung bestimmter Technologien, Modellierung und Abstimmung der Architektur und Prozesse, technische Erneuerung eines bestimmten Registers). Die inhaltliche Leistungskonkretisierung ergab sich erst im Zuge der Umsetzung bzw. des konkreten Abrufs der Personenstunden, wobei das BMDW und das BMI diesen Prozess mit eigenen Software-Systemen unterstützten:

- Bei der Beschaffung 1 war eine Anforderungsdefinition Teil des Vertrags. Für diese Anforderungen lag auch ein nach Erbringung der Leistung erstelltes Abnahmeprotokoll vor, das allerdings nicht von den zuständigen Vertreterinnen und Vertretern des BMDW unterfertigt war.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- Bei den Beschaffungen 2 und 3 war eine kurze Anforderungsdefinition Teil des jeweiligen Vertrags (Entwicklung von hybriden Applikationen sowie einer Webanwendung unter Verwendung bestimmter Technologien bzw. Modellierung und Abstimmung von Architektur und Prozessen, Prüfung von Sicherheitsthemen, Lieferung von Applikations-Komponenten). Protokolle zur gesamthaften inhaltlichen Abnahme dieser Leistungen lagen nicht vor. Das BMDW übermittelte zur Beschaffung 2 Auszüge aus dem zur Unterstützung bzw. Dokumentation der Software-Entwicklung im BMDW genutzten IT-System. Diese bestätigten die Erbringung bestimmter inhaltlicher Software-Entwicklungsleistungen, waren jedoch nicht mehr dem jeweiligen Beschaffungsvorgang zuordenbar, da dieser über den Faktor „Zeit“ („Time and Material“) und nicht nach erbrachter Leistung abgerechnet wurde.
- Für die Beschaffung 3 lagen zwei Ergebnisdokumente vor, die im Wesentlichen zwei von drei (zentralen) Leistungen abdeckten. Für die laut Anforderungsdefinition vorgesehene Lieferung von „App-Komponenten zur Absicherung der E-ID-Prozesse“ legte das BMDW keine Nachweise vor. Darüber hinaus war die erbrachte Leistung (6. April 2020) einer „Architektur- und Prozessdokumentation“ vor der Auftragserteilung (12. Mai 2020) datiert.
- Die für die Beschaffung 4 erstellte grundsätzliche Anforderungsdefinition war nicht Gegenstand des abgeschlossenen Vertrags. Das BMI übermittelte zur Beschaffung 4 eine Liste der am System durchgeführten Produktivsetzungen, die (erbrachten) inhaltlichen Software-Entwicklungsleistungen waren der konkreten Beschaffung nicht zuordenbar.
Die Produktivsetzungen erfolgten im Zeitraum Mai 2020 bis Jänner 2022, wohingegen die Beschaffung 4 bereits im November 2019 abgerechnet wurde.
- Beschaffung 5 hatte die Lieferung von Hardware zum Gegenstand, wobei der vereinbarte Preis unmittelbar nach Vertragserrichtung und damit vor der Lieferung fällig war. Zur Leistungserbringung bzw. -abnahme übermittelte das BMI einen Lieferschein des Auftragnehmers. Aus diesem ging jedoch nicht eindeutig hervor, ob es sich dabei um die vertragsgegenständlichen Leistungen handelte (z.B. über eine Bestellnummer oder sonstige Referenz zum Vertrag). Der Lieferschein trug außerdem keine Unterschrift eines zur Abnahme der Leistung berechtigten Bediensteten des BMI.
- Die Beschaffung 6 hatte ein jährliches Stundenkontingent für die „laufende Unterstützung in Erweiterung und Betrieb“ einer Software-Komponente abrechenbar nach Stunden („Time and Material“) zum Gegenstand. Der Vertrag legte die zu erbringenden Leistungen grundsätzlich fest (Sicherheits- und Funktions-Updates, Anbindung neuer Systeme, weitere notwendige Tätigkeiten). Den einzelnen Abrechnungen lagen Stundenlisten mit einer stichwortartigen Tätigkeitsbeschreibung bei, eine darüber hinausgehende Dokumentation zur Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben (aus dem Vertrag) lag im BMI nicht vor.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

19.2 Der RH wies darauf hin, dass das agile Vorgehensmodell in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zu einem Prozess stand, bei dem die zu entwickelnde Software am Beginn des Entwicklungsprozesses umfassend konzeptioniert wurde. Dieses agile Vorgehensmodell mit der Konzeption einer Teilleistung erst im Rahmen ihrer in Schritten untergliederten Umsetzung (agile Entwicklung) erschwerte daher eine umfassende und auch rechtlich verbindliche Festlegung des Leistungsgegenstands durch einen Werkvertrag.

Jedenfalls war aber auch im agilen Vorgehensmodell die Summe der Anforderungen zu Beginn des Entwicklungsprozesses – vor der Beschaffung – festzulegen und zu dokumentieren; die Dokumentation hatte dabei auch die Änderungen im zeitlichen Verlauf und ihre Umsetzung zu umfassen. Dieser Dokumentation kam im öffentlichen Bereich besondere Bedeutung zu, vor allem im Hinblick darauf, dass die Umsetzung der Anforderungen an die Software-Entwicklung und damit auch die Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes überprüfbar sein mussten.

Der RH kritisierte, dass im BMDW

- das für die Beschaffung 1 vorliegende Abnahmeprotokoll nicht von den zuständigen Vertreterinnen bzw. Vertretern des BMDW unterfertigt war,
- bei den Beschaffungen 2 und 3 lediglich eine kurze Anforderungsdefinition Teil des jeweiligen Vertrags war und die (erbrachten) inhaltlichen Software-Entwicklungsleistungen der konkreten Beschaffung nicht zuordenbar waren und
- bei der Beschaffung 3 Nachweise für die inhaltlichen Leistungen teilweise fehlten und eine Leistungserbringung vor der Auftragserteilung datiert war.

Der RH kritisierte, dass im BMI

- die für die Beschaffung 4 erstellte grundsätzliche Anforderungsdefinition nicht Gegenstand des abgeschlossenen Vertrags war und auch die (erbrachten) inhaltlichen Software-Entwicklungsleistungen der konkreten Beschaffung nicht zuordenbar waren,
- bei der Beschaffung 5 der vereinbarte Preis bereits vor Lieferung (der Hardware) fällig war,
- bei der Beschaffung 5 aus dem vom BMI übermittelten Lieferschein nicht eindeutig hervorging, ob es sich um die vertragsgegenständlichen Leistungen handelte und dieser Lieferschein außerdem keine Unterschrift eines zur Abnahme der Leistung berechtigten Bediensteten des BMI trug und
- für die Beschaffung 6 keine konkrete, über eine stichwortartige Tätigkeitsbeschreibung hinausgehende Dokumentation zur Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben (aus dem Vertrag) vorlag.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMI, auch bei der für das Vorhaben E-ID gewählten agilen Vorgehensweise zur Software-Entwicklung allen Beschaffungen bzw. externen Beauftragungen eine klare und geeignete Definition der Anforderungen zugrunde zu legen, diese im Hinblick auf die Überprüfbarkeit der Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes in der jeweiligen Beauftragung eindeutig zu verankern und ihre Umsetzung im Sinne einer Abnahme zu dokumentieren.

Darüber hinaus empfahl er, die Abnahmen von den verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern zu unterzeichnen bzw. bei IT-Lieferverträgen eine ordnungsgemäße Abnahme sicherzustellen.

Der RH empfahl dem BMI, bei Beschaffungen von Stundenkontingenten zur Betriebsunterstützung die inhaltlichen Vorgaben und deren Umsetzung nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 19.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, den Beschaffungsprozess der Digitalisierungssektion evaluiert und überarbeitet zu haben:

Mit dem in der Sektion dafür eingesetzten Tool komme es zu einer juristischen Prüfung sowie zu einer Prüfung im Zusammenhang mit dem Budget, dem Portfoliomanagement und der IT-Architektur.

Im Sommer 2021 sei eine sektionsleitungsunmittelbare Abteilung geschaffen worden, der die für die juristische Prüfung zuständigen Bediensteten zugeordnet seien. Für jede Beauftragung im Anwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes werde auch die Einhaltung interner Vorgaben (seit Juli 2022 jener des BMF) geprüft.

Die Sektionsleitung weise die Fachabteilungen nun eingehend darauf hin, dass die beschaffende Fachabteilung die Prüfung der Preisangemessenheit durchzuführen und zu evaluieren habe, ob der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar sei, und dass dies insbesondere bei Direktvergaben zu beachten sei.

Dieser Gesamtprozess werde laufend aktualisiert. Eine transparente Dokumentation der Ergebnisse der juristischen Prüfung werde sichergestellt.

Die Empfehlung, die Abnahmen von den verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern zu unterzeichnen bzw. bei IT-Lieferverträgen eine ordnungsgemäße Abnahme sicherzustellen, nahm das BMF zur Kenntnis und sagte zu, dies bei zukünftigen Beschaffungen zu berücksichtigen.

(2) Laut Stellungnahme des BMI befinde sich die Empfehlung zu einer klaren und geeigneten Definition der Anforderungen seit der Geschäftseinteilungsänderung vom 1. Juli 2022 in Umsetzung. Mit der Einführung des Demand-Managements



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

würden Bedarfe der Anforderer erhoben, auf bestehende Lösungen geprüft und auf Projekttauglichkeit bewertet. Nach budgetärer Sicherstellung führe eine eigene Abteilung die erforderlichen Vergabeverfahren durch. Ziel sei es, die Projektabwicklung – von der klar definierten Anforderung bis zur Abnahme und einem besseren Dokumentationsmanagement – zu optimieren.

Das neue Demand-Management stelle ordnungsgemäße Abnahmen sicher.

Darüber hinaus sagte das BMI zu, die Empfehlung, die Beschaffung von Stundenkontingenten nachvollziehbar zu dokumentieren, aufzugreifen und künftig zu berücksichtigen.

Projektkosten: Planung

- 20.1 (1) Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes¹⁹ war sowohl in Vorbereitung von Rechtsvorschriften als auch vor deren Umsetzung im Rahmen von Vorhaben jeweils eine WFA zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt durchzuführen. Eine WFA hatte neben dem Sachaufwand (z.B. für im Rahmen von Beschaffungen beauftragte Werkleistungen) auch den (internen) Personalaufwand zu enthalten und zu beziffern.²⁰ Überschreitet die Umsetzung eines Vorhabens eine bestimmte Wertgrenze²¹, war diesbezüglich bereits im Rahmen der Planung das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen. Dafür diene die Vorhabens-WFA als Grundlage.

Die WFA stellten für das Vorhaben E-ID – ausgehend von der gesetzlichen Einführung mit der E-Government-Gesetz-Novelle im Jahr 2017 (**TZ 2**) bis zu den Vorhaben seiner Umsetzung durch das BMDW und das BMI – ein Planungsinstrument für die damit verbundenen Kosten dar.

¹⁹ vgl. § 17 und § 58 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

²⁰ vgl. § 6 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV), BGBl. II 490/2012 i.d.g.F.

²¹ im Falle des E-ID: 1 Mio. EUR gemäß § 3 Abs. 1 Vorhabensverordnung, BGBl. II 22/2013 i.d.g.F.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die für die Umsetzung des E-ID erstellten WFA wiesen im zeitlichen Verlauf folgende Aufwendungen aus:

Tabelle 5: Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen (WFA) zum Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis (E-ID)

Art der WFA	WFA 2017–2021 zum Ministerialentwurf	Vorhabens-WFA 2018 bis 2021	Vorhabens-WFA 2018 bis 2022	Vorhabens-WFA 2018 bis 2022	Vorhabens-WFA 2021 bis 2025
Einbringer	BKA	BMI	BMI	BMDW	BMDW
Datum	April 2017	November 2017	Mai 2018	August 2018	Juni 2021
Zeitraum	2017 bis 2021	2018 bis 2021	2018 bis 2022	2018 bis 2022	für E-ID waren die Jahre 2021 bis 2022 erfasst
betrifft	E-ID	E-ID	E-ID	E-ID als Teil von „österreich.gv.at“	E-ID als Teil von „österreich.gv.at 2“
Personalbedarf intern (in Personenjahren)	77,6	58,6	83,9	nicht ausgewiesen	nicht ausgewiesen
Aufwendungen	in Mio. EUR				
Personalaufwand	5,64	4,13	6,12	nicht ausgewiesen	nicht ausgewiesen
Sachaufwand	22,28	21,44	34,64	1,04	E-ID: 7,21
Summe	27,92	25,58	40,75	1,04 (nur Sachaufwand)	7,21 (nur Sachaufwand)

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: bezughabende Rechtsquellen; BMDW; BMI; parlament.gv.at

(2) Im April 2017 sendete das BKA – das zu diesem Zeitpunkt legislativ zuständig war – einen Ministerialentwurf zur Begutachtung aus, in dem es zur Schaffung des E-ID das E-Government-Gesetz anpasste. Dem Entwurf war eine WFA beigefügt. Diese wies für die Umsetzung des E-ID einen Gesamtaufwand für die Jahre 2017 bis 2021 von 27,92 Mio. EUR aus. Der Ministerialentwurf wurde letztlich nicht als Regierungsvorlage eingebracht. Stattdessen beschloss das Parlament im Juli 2017 einen im Vergleich zum Ministerialentwurf leicht abgeänderten Initiativantrag. Deshalb erstellte das BMI im Zuge der Vorbereitung für sein Umsetzungsprojekt „Sicheres Identitätsmanagement – Vorbereitung und Umsetzung Pilot und Überleitung Vollbetrieb“ im November 2017 eine aktualisierte Vorhabens-WFA. Diese wies einen Gesamtaufwand von 25,58 Mio. EUR für die Umsetzung des E-ID (von 2018 bis 2021) aus.

Im Mai 2018 aktualisierte das BMI diese WFA auf den Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022. Die aktualisierte WFA wies einen von 25,58 Mio. EUR auf 40,75 Mio. EUR gestiegenen Gesamtaufwand aus. Die Erhöhung war größtenteils auf die Erhöhung des Sachaufwands von 21,44 Mio. EUR auf 34,64 Mio. EUR und innerhalb dieser Position auf die Erhöhung der Werkleistungen von 13,93 Mio. EUR auf



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

27,08 Mio. EUR zurückzuführen. Dazu waren im BMI folgende Begründungen aktenmäßig erfasst:

- Der Entwicklungs- und Betriebsaufwand für den Vollbetrieb habe sich als umfangreicher herausgestellt als ursprünglich in der Planungsphase angenommen, z.B. durch die Anbindung an Anwendungen aus Wirtschaft und Verwaltung, durch erweiterte Systemkomponenten.
- Vor Inbetriebnahme des Systems sei eine umfassendere Testphase als (ursprünglich) geplant erforderlich gewesen.
- Aufgrund der „erfolgreichen Pilotierungen“ sei es zu „vermehrten Anfragen aus der Wirtschaft“ für zusätzliche Funktionalitäten und weitere Pilotierungen gekommen.

Tatsächlich zahlte das BMI von 2018 bis 2021 für die bisherige Entwicklung von E-ID 6,58 Mio. EUR (TZ 21) für Sachaufwand aus.

(3) Das BMDW erstellte im August 2018 eine Vorhabens-WFA zu „österreich.gv.at – Eine Plattform für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen“. Der E-ID war darin als eine von mehreren Maßnahmen insoweit enthalten, als ein „Framework“ (Umgebung) zur Nutzung des E-ID entwickelt und in die Plattform „österreich.gv.at“ eingebettet werden sollte. Die WFA wies einen Gesamtaufwand von 21 Mio. EUR bis 2022 aus, davon 1,04 Mio. EUR explizit für den E-ID. Der notwendige (interne) Personalaufwand war in dieser WFA nicht angegeben.

Zwischen Februar und Juni 2021 erstellte das BMDW eine Vorhabens-WFA zu „österreich.gv.at 2“, welche die Jahre 2021 bis 2025 abdeckte. Auch in dieser WFA war der E-ID als eine von mehreren Maßnahmen enthalten. Die WFA wies einen Gesamtsachaufwand von 36,49 Mio. EUR aus, davon einen Sachkostenrahmen für die Jahre 2021 und 2022 von 7,21 Mio. EUR explizit für den E-ID. Der (interne) Personalaufwand war auch in dieser WFA nicht angegeben.

Tatsächlich zahlte das BMDW von 2018 bis 2021 für die bisherige Entwicklung des E-ID 12,86 Mio. EUR (TZ 21) für Sachaufwand aus.

(4) Eine über die jeweilige WFA hinausgehende detaillierte Projektkostenplanung (beispielsweise in Bezug auf einzelne Teilprojekte, Meilensteine oder Arbeitspakete) bzw. einen Gesamtkostenplan konnten das BMDW und das BMI dem RH nicht vorlegen.

- 20.2 (1) Der RH kritisierte nachdrücklich, dass für ein mehrjähriges ressortübergreifendes Projekt, das – wie in TZ 21 dargestellt – bereits bis 2021 zu Auszahlungen von über 19 Mio. EUR führte, die überprüften Ministerien keine detaillierte Kostenplanung vorgenommen hatten.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Er empfahl dem BMF und BMI, IT-Vorhaben inhaltlich geeignet festzulegen und darauf aufbauend eine Kostenanalyse und Kostenplanung vorzunehmen. Im Falle ressortübergreifender IT-Vorhaben wären diese zu einer Gesamtkostenplanung zusammenzuführen.

(2) Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass im BMI bereits im Mai 2018 – und damit rund sechs Monate nach der ersten Vorhabens-WFA – eine aktualisierte WFA notwendig wurde, bei der sich der prognostizierte Aufwand für Werkleistungen von 13,93 Mio. EUR auf 27,08 Mio. EUR fast verdoppelte.

Der RH wies darauf hin, dass dem in der WFA 2018 bis 2022 gesetzten Sachkostenrahmen für die Umsetzung des E-ID von 34,64 Mio. EUR im BMI bis 2021 aufgelaufene Auszahlungen von 6,58 Mio. EUR gegenüberstanden. (TZ 21)

(3) Der RH kritisierte, dass in den vom BMDW erstellten WFA die für die Umsetzung des E-ID notwendigen (internen) Personalressourcen bzw. –kosten nicht ausgewiesen waren, obwohl diese nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen aufzunehmen und zu beziffern wären. Dies machte wiederum eine gesamtheitliche sowie eine ressortübergreifende Sicht auf die Mitteleinsatzplanung unmöglich.

Der RH empfahl daher dem BMF, in den WFA zu den im Ressort durchgeführten IT-Vorhaben auch die für die Umsetzung notwendigen (internen) Personalressourcen bzw. –kosten aufzunehmen.

Der RH kritisierte, dass die vom BMDW erstellten Kostenrahmen in der WFA 2018 bis 2022 von 1,04 Mio. EUR und in der WFA 2021 bis 2025 – für den E-ID waren die Jahre 2021 bis 2022 erfasst – von 7,21 Mio. EUR (also in Summe 8,25 Mio. EUR bis 2022) für die Umsetzung des E-ID bereits im Jahr 2021 mit Sachausgaben für die bisherige Entwicklung von 12,86 Mio. EUR wesentlich überschritten wurden. Dies belegte, dass das BMDW die Dimension und die technische Komplexität des Vorhabens E-ID in den zugehörigen WFA deutlich unterschätzte und eine detaillierte Kostenanalyse unterließ.

20.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine projektspezifische Erfassung der Projektinhalte und des Standes der Umsetzung sowie Controllingberichte sowie eine eigene Übersicht zu den Budgetzahlen bestanden hätten.

Die Empfehlung – in den WFA auch die für die Umsetzung notwendigen (internen) Personalressourcen bzw. –kosten aufzunehmen – werde das BMF bei gleichartigen Vorhaben berücksichtigen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(2) Das BMI merkte in seiner Stellungnahme an, dass sich die ursprüngliche WFA des BMI auf das Gesamtprojekt (Frontend und Backend) bezogen habe. Aufgrund der späteren Umsetzung des Frontend durch das BMDW seien Synergien zu erwarten gewesen, durch den effizienten Einsatz und die Steuerung des Entwicklerteams hätten sich auch wesentliche Einsparungen bei der Umsetzung des Backend ergeben. Für die Gegenüberstellung des Sachkostenrahmens der WFA des BMI seien nicht nur die Ausgaben des Backends (BMI), sondern auch jene des Frontends (BMDW) zu berücksichtigen. Bei Betrachtung der Gesamtkosten lägen die Kostenabweichungen nicht in der dargestellten Größenordnung vor.

Die Projektleitung habe seit Oktober 2018 quartalsweise Projekt-Controlling-Berichte an die Ressortleitung erstellt, in denen auch insbesondere der Budgetrahmen, die Ausgaben und die geschätzten Kosten nach Projektende angeführt seien. Zusätzlich seien in den monatlichen E-ID-Lenkungsausschüssen die aktuellen Budgetplanungen und Ausgaben sowie die Vollkostenrechnung zum Projekt vorgelegt worden. Somit habe es seitens des BMI jedenfalls eine Gesamtsicht zum Projektstatus als auch zu den Projektkosten gegeben. Wie auch schon in der Stellungnahme zu TZ 5 ausgeführt, sei laut Geschäftseinteilungsänderung vom Juli 2022 bei Projektvorhaben im Rahmen der Initiierungsphase eine Gesamtkostenplanung sicherzustellen.

20.4 (1) Der RH wiederholte gegenüber dem BMI, dass dieses bereits im Mai 2018 – und damit rund sechs Monate nach der ersten Vorhabens-WFA – eine aktualisierte WFA erstellt hatte, bei der sich der prognostizierte Aufwand für Werkleistungen von 13,93 Mio. EUR auf 27,08 Mio. EUR fast verdoppelt hatte. Der vom BMDW erstellte Kostenrahmen in der WFA 2018 bis 2022 belief sich hingegen auf lediglich 1,04 Mio. EUR. Die WFA-Kalkulationen trafen somit nicht zu. Der RH begrüßte daher die Zusage des BMI, bei künftigen Projektvorhaben im Rahmen der Initiierungsphase eine Gesamtkostenplanung im Projektkontext sicherzustellen.

(2) Der RH entgegnete dem BMF und BMI, dass in den Ressorts zwar jeweils Kostenplanungen und ein Controlling zum Projekt vorlagen, diese aber eine ressortübergreifende Gesamtkostenplanung nicht ersetzen können. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, Kostenplanungen und Controlling bei ressortübergreifenden IT-Vorhaben gesamthaft zu akkordieren und zu einer ressortübergreifenden Gesamtkostenplanung zusammenzuführen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Auszahlungen

- 21.1 Die von 2018 bis 2021 für die bisherige Entwicklung des E-ID angefallenen Auszahlungen (Projektmanagement, Entwicklung, Hardware, Wartung und Betrieb) stellten sich im BMDW und BMI wie folgt dar:

Tabelle 6: Projektauszahlungen für die bisherige Entwicklung des E-ID von 2018 bis 2021

Ressort	2018	2019	2020	2021	Summe 2018 bis 2021
in Mio. EUR					
BMDW	1,26	1,09	4,55	5,95	12,86
BMI	1,06	1,20	2,27	2,05	6,58
Summe	2,32	2,30	6,82	8,00	19,44

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMDW; BMI

In Summe zahlten das BMDW und das BMI von 2018 bis 2021 19,44 Mio. EUR für die bisherige Entwicklung des E-ID aus.

Im BMDW stand den Auszahlungen 2018 von 1,26 Mio. EUR ein Sachkostenrahmen der WFA 2018 bis 2022 von 1,04 Mio. EUR gegenüber, den Auszahlungen 2019 bis 2021 von rd. 11,60 Mio. EUR ein Sachkostenrahmen der Jahre 2021 und 2022 der WFA 2021 bis 2025 von 7,21 Mio. EUR (TZ 20).

Im BMI stand den Auszahlungen 2018 bis 2021 von 6,58 Mio. EUR ein Sachkostenrahmen der WFA 2018 bis 2022 von 34,64 Mio. EUR gegenüber (TZ 20).

- 21.2 Der RH stellte fest, dass das BMDW und das BMI für die bisherige Entwicklung des E-ID von 2018 bis 2021 Auszahlungen von 19,44 Mio. EUR leisteten.

Er kritisierte,

- dass das BMDW bereits 2018 mit Auszahlungen von 1,26 Mio. EUR den für die Umsetzung des E-ID in der WFA 2018 bis 2022 gesamthaft ausgewiesenen Sachkostenrahmen von 1,04 Mio. EUR überschritt,
- dass das BMDW auch den Sachkostenrahmen der Jahre 2021 und 2022 der WFA 2021 bis 2025 von 7,21 Mio. EUR mit den von 2019 bis 2021 getätigten Ausgaben von rd. 11,60 Mio. EUR im Jahr 2021 und somit bereits im ersten Jahr der WFA 2021 bis 2025 überschritt.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Der RH sah dies als Ergebnis einer nicht geeigneten Kostenanalyse und einer fehlenden Projektplanung.

Beim BMI standen Auszahlungen von 6,58 Mio. EUR im Zeitraum 2018 bis 2021 einem Sachkostenrahmen der WFA 2018 bis 2022 von 34,64 Mio. EUR gegenüber. Der RH verwies dazu auf seine Feststellungen in TZ 20 und seine Empfehlung, bei der Planung von IT-Vorhaben – aufbauend auf der jeweiligen WFA – detaillierte Projektkostenplanungen (beispielsweise in Bezug auf einzelne Teilprojekte, Meilensteine oder Arbeitspakete) vorzunehmen.

- 21.3 Laut Stellungnahme des BMF sei der finanzielle Gesamtrahmen für die zwei Programme österreich.gv.at jeweils nicht überschritten, sondern innerhalb des jeweiligen Programms (Anmerkung RH: zugunsten von E-ID) umgeschichtet worden.

Beschaffung „Storytelling österreich.gv.at“

- 22.1 (1) Da aus Sicht des BMDW die Kommunikation (zur Bürgerin bzw. zum Bürger) ein wesentliches Element für den Erfolg von „österreich.gv.at“ und damit auch vom Teilprojekt E-ID war, beauftragte es im Mai 2018 – zur Unterstützung des damals für diesen Aufgabenbereich zuständigen Kabinettsmitarbeiters – einen Kommunikationsberater mit der Konzeption und Implementierung des „Storytelling österreich.gv.at“. Diese Unterstützungsleistung²² beschaffte das BMDW im Rahmen einer Direktvergabe.

Die zum Beauftragungszeitpunkt geltenden internen Vorgaben des BMDW ermöglichten Auftragsvergaben ohne Einholung von Vergleichsangeboten „in begründeten Fällen“ mit Zustimmung der Sektionsleitung. Eine solche Begründung war beim gegenständlichen Auftrag nicht aktenmäßig dokumentiert.

Im Rahmen dieser Beschaffung wurden Personalkontingente („Time and Material“) im Ausmaß von 36.000 EUR beauftragt. Dieser Betrag wurde im Oktober 2018 abgerechnet. Zum Ergebnis der Beschaffung legte das BMDW dem RH einen 13-seitigen Foliensatz mit dem Titel „Kommunikationsplan österreich.gv.at. – Status Quo und Next Steps“ vor bzw. war ein neunseitiger Folder („Mutig in die neuen Zeiten – Österreich geht digitale Amtswege“) Teil des Abrechnungsakts.

²² Die angeführten Beschaffungen zählten nicht zu den Projektkosten von E-ID, sie gehörten jedoch zum Vorhaben „österreich.gv.at“, unter dessen Rahmen auch das Teilprojekt E-ID ausgeführt wurde.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Das BMDW konnte dem RH keine Auskunft darüber erteilen,

- weshalb keine Vergleichsangebote eingeholt wurden und wie die Prüfung des Angebots erfolgte,
- ob der übermittelte 13-seitige Foliensatz tatsächlich eine im Rahmen dieses Auftrags erbrachte Leistung des Kommunikationsberaters war und
- welche (weiteren) konkreten Leistungen der Kommunikationsberater erbracht und wer diese abgenommen hatte.

Im Beschaffungsakt war dazu lediglich ein E-Mail-Verkehr enthalten, in dem der (damals) zuständige Kabinettsmitarbeiter dem (damals) für die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zuständigen Bediensteten der Sektion I (Digitalisierung und E-Government) bestätigte, dass „die Dienste für das Erstellen eines Folders in Anspruch genommen“ wurden und die Abrechnung daher durchgeführt werden könne.

(2) Im Juli 2019 beglich das BMDW eine weitere vom Kommunikationsberater gelegte Rechnung mit dem Betreff „Storno Produktion Hilfevideos für Testphase österreich.gv.at“ über 16.800 EUR. Auch dazu vermerkte der zuständige Bedienstete der Sektion I im Akt, dass „die Leistungen gemäß Kabinett in Anspruch genommen“ worden seien und daher die Abrechnung erfolgen könne. Das BMDW konnte – mangels Aufzeichnungen im Akt – auch dazu keine Auskunft darüber erteilen, auf welcher Rechtsgrundlage (z.B. Auftrag, Vertrag) die Auszahlung beruhte, welche konkreten Leistungen (inhaltlich und zeitlich) der Kommunikationsberater erbracht und wer diese abgenommen hatte.

(3) Dass das BMDW zur Auskunftserteilung nicht in der Lage war, begründete es damit, dass der (damals) zuständige Kabinettsmitarbeiter und der (damals) zuständige Bedienstete der Sektion I nicht mehr im BMDW beschäftigt waren. Im Hinblick auf die Anregung des RH an das BMDW, eine weitergehende Klärung der Beschaffung vorzunehmen, nahm das BMDW (BMF) nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung mit einem der nicht mehr im Ministerium beschäftigten Bediensteten Kontakt auf und analysierte die Beschaffung.

22.2 Der RH kritisierte, dass das BMDW entgegen den zum Beauftragungszeitpunkt geltenden grundsätzlichen internen Vorgaben bei der Direktvergabe keine Vergleichsangebote (zur Prüfung der Preisangemessenheit des Angebots) eingeholt hatte und auch keine Begründung für das Abgehen von den Vorgaben dokumentiert war, obwohl dies vorgesehen gewesen wäre.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Er kritisierte, dass das BMDW nicht in der Lage war, Auskünfte dazu zu erteilen, warum diese Vorgehensweise gewählt wurde, wie die Prüfung des Angebots erfolgte, welche Leistungen der beauftragte Kommunikationsberater tatsächlich erbracht und wer diese abgenommen hatte.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass die im Juli 2019 erfolgte weitere Zahlung über 16.800 EUR auf einem direkten Leistungsabruf durch den (ehemaligen) Kabinettsmitarbeiter beruhte, der noch vor „förmlicher Auftragserteilung durch das BMDW“ erfolgt war. Daher war aus Sicht des RH jedenfalls die Prüfung möglicher schadensminimierender Maßnahmen (beispielsweise auf der Grundlage des Dienstnehmerhaftpflichtrechts) angezeigt.

Der RH empfahl daher dem BMF,

- bei Direktvergaben gemäß den eigenen internen Vorgaben (zur Prüfung der Preisangemessenheit der Angebote) Vergleichsangebote einzuholen,
- der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit konkrete Prüfhandlungen bzw. Nachweise zu Abruf und Erbringung der beauftragten Leistungen zugrunde zu legen und
- diesen Beschaffungsvorgang in Bezug auf die angeführten Punkte und den möglichen Vermögensschaden des Bundes (bzw. schadensminimierende Maßnahmen) einer weiteren Prüfung zu unterziehen sowie diese zu dokumentieren.

22.3 Das BMF beschrieb in seiner Stellungnahme den überarbeiteten Beschaffungsprozess der Digitalisierungssektion, insbesondere die Einführung eines eigenständigen elektronischen Tools und die darin vorgesehenen Prüfungshandlungen. Im Rahmen einer juristischen Prüfung durch eine eigene Abteilung würde u.a. die Einhaltung interner Vorgaben – seit Juli 2022 jener des BMF – geprüft. Für die Prüfung der Preisangemessenheit sei die jeweilige Fachabteilung zuständig, die dabei die Vorgaben der Sektionsleitung zur Dokumentation zu beachten habe. Dieser Prozess werde laufend aktualisiert. Eine transparente Dokumentation der Prüfungsergebnisse der juristischen Prüfung werde inzwischen sichergestellt.



Technische Architektur

Überblick

23 Zur Architektur des E-ID hielt der RH zusammenfassend fest:

- Die Verbesserungen des Konzepts E-ID gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergaben sich u.a. aus der Nutzung des Smartphones für E-Government-Anwendungen, aus dem erweiterten Funktionsumfang, aus der Kopplung an Verwaltungsregister und aus der Erfüllung der Sicherheitsanforderungen für eine Notifizierung nach der eIDAS-Verordnung. (TZ 24)
- Das BMDW erstellte eine Datenschutz-Folgenabschätzung zeitgerecht. Bei der technischen Risikoanalyse vom März 2020 waren allerdings noch nicht alle im April 2022 vorliegenden technischen bzw. organisatorischen Prozesse berücksichtigt und somit noch nicht alle Risiken identifiziert und bewertet. Die Dokumente „Sicherheitskonzept“ sowie „Informationssicherheits- und Datenschutzrisikoanalyse“ lagen erst als Entwurf vor. (TZ 25)
- Die sicherheitstechnischen Verbesserungen durch das Konzept E-ID gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) resultierten aus der erhöhten Sicherheit: Nutzung einer biometrischen Authentifizierung, keine lokale Speicherung personenbezogener Daten, Nutzung sicherer Hardware-Komponenten. (TZ 26)
- Für die im E-ID vorgesehene Erstellung einer qualifizierten Signatur wurden ausschließlich kryptografische Verfahren nach dem Stand der Technik genutzt. (TZ 27)
- Die vom BMDW dem RH übermittelte Architektur- und Prozessdokumentation lag lediglich als Entwurf mit Stand Jänner 2021 vor. Die komplexe und heterogene Systemarchitektur beinhaltete ein erhöhtes Risiko bezüglich der Betriebssicherheit und Resilienz des Gesamtsystems. Ein Gesamtbetriebskonzept, das auch die Ausfallsicherheit berücksichtigt, fehlte im April 2022. (TZ 28)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Konzept der Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises

24.1 (1) Die folgende Tabelle stellt Aspekte der Nutzung der Bürgerkarte (Handysignatur) und des neuen E-ID gegenüber:

Tabelle 7: Konzept der Nutzung von Bürgerkarte und elektronischem Identitätsnachweis (E-ID)

	Bürgerkarte (Handysignatur)	elektronischer Identitätsnachweis (E-ID)
Einführung	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerkarte (Chipkarte): 2004 • Handysignatur: 2009 	geplanter Vollbetrieb: Oktober 2022 (Planungsstand Mai 2022) geplanter Echtbetrieb: Juni 2023 (Planungsstand Jänner 2023)
technische Anforderungen für die Anwenderin bzw. den Anwender	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerkarte: für die Anwendung sind ein PC und ein Kartenlesegerät erforderlich • Handysignatur: für die Anwendung sind ein browserfähiges Endgerät (z.B. PC) und SMS-fähiges Handy erforderlich 	Primär verfolgt das E-ID-System das Ziel der Unterstützung von mobilen Anwendungen; dementsprechend ist eine Anmeldung an öffentliche Verfahren bzw. private Leistungsangebote unter Verwendung eines einzigen mobilen Endnutzengeräts (z.B. Smartphone, Tablet) möglich, allerdings muss dieses Endgerät gewissen (biometrischen und sicherheitstechnischen) Anforderungen genügen. Zentrales Element ist dabei die Digitales-Amt-Applikation, über die die E-ID-Inhaberin bzw. der E-ID-Inhaber mit dem E-ID-System interagieren kann.
typische Anwendungen	Bürgerkarte und Handysignatur erfüllen die gleichen Funktionen, beispielsweise: <ul style="list-style-type: none"> • Online-Amtswege • elektronisches Postamt • PDF signieren • Datentresor 	Das E-ID-System/ID-Austria ermöglicht künftig die Nutzung folgender zusätzlicher Funktionen: <ul style="list-style-type: none"> • Digitaler Ausweis • Digitaler Führerschein • vereinfachte Nutzung von E-Services aus der Wirtschaft, weil die Integration der privaten Leistungsangebote standardisiert ist
Datennutzung von Verwaltungsregistern	nein	ja, zunächst Identitätsdokumentenregister, Zentrales Melderegister, Ergänzungsregister natürliche Personen; weitere mit bereichsspezifischen Personen-kennzeichen ausgestattete Register folgen
eIDAS-konforme Kopplung mit E-ID-Systemen anderer Mitgliedstaaten	<ul style="list-style-type: none"> • eIDAS-Incoming: ja, umgesetzt seit Oktober 2018 • eIDAS-Outgoing: nicht möglich 	eIDAS-Incoming: ja, bereits umgesetzt eIDAS-Outgoing: ab April 2023 möglich (ein Jahr nach Notifizierung des E-ID-Systems an die EU-Kommission)

Quellen: BMDW; BMI; Zusammenstellung: RH

(2) Die Nutzung der Handysignatur beruhte grundsätzlich auf einem browserfähigen Endgerät (beispielsweise PC, Laptop) und einem SMS-fähigen Handy. Mit dem browserfähigen Endgerät konnten die Nutzerinnen und Nutzer in eine Reihe von Verfahren einsteigen und sie anwenden (u.a. FinanzOnline, Versicherungsdatenabfrage, Pensionskonto, Strafregisterauszug, Anmeldung eines Gewerbes, Beantragung von



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Kinderbetreuungsgeld, ELGA, Meine SV). Der Einstieg war mit der am Handy übertragenen Transaktionsnummer (**TAN**) gesichert. Allerdings war weder eine direkte Nutzung von Daten der Verwaltungsregister noch eine eIDAS-konforme Nutzung der elektronischen Authentifizierungssysteme anderer EU-Staaten möglich.

(3) Das Konzept des E-ID ermöglicht über das (mit bestimmten biometrischen und sicherheitstechnischen Funktionen ausgerüstete) Smartphone nicht nur den gesicherten Zugang, sondern auch die unmittelbare Nutzung der bestehenden E-Government-Anwendungen und einer künftig wesentlich erweiterten Zahl an privaten Online-Services.

Die Applikation „Digitales Amt“ fungiert als zentraler Einstiegspunkt in mobile E-Government- und private Online-Services und enthält die Schnittstellen zur Interaktion der E-ID-Inhaberin bzw. des E-ID-Inhabers mit dem E-ID-System. Sie dient einerseits zur Anmeldung an das E-ID-System, andererseits zur Authentifizierung gegenüber dem Vertrauensdiensteanbieter.

- 24.2 Die Verbesserungen durch das Konzept E-ID gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergaben sich aus mehreren Faktoren: u.a. aus der Nutzung des Smartphones für E-Government-Anwendungen, aus dem erweiterten Funktionsumfang, aus der Kopplung an Verwaltungsregister und aus der Erfüllung der Sicherheitsanforderungen für eine Notifizierung nach der eIDAS-Verordnung. Zur hohen Komplexität der Umsetzung und zu möglichen Risiken verwies der RH auf seine Feststellungen in den nachfolgenden TZ 25 bis TZ 28.

Risikoanalyse

- 25.1 (1) Das E-ID-System/ID-Austria unterlag aufgrund seiner systembedingten Anforderungen zur elektronischen Authentifizierung der E-ID-Inhaberrinnen und E-ID-Inhaber sowie der Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten hohen Ansprüchen bei der IT-Sicherheit und beim Datenschutz. Die Risiken des unbefugten Zugriffs, der Manipulation oder der Nichtverfügbarkeit von Daten können mithilfe geeigneter technischer sowie organisatorischer Maßnahmen reduziert bzw. minimiert werden.

Die Gesamtverantwortung für die gesamtheitliche Betrachtung der Sicherheit lag beim BMDW. Es ließ hierzu im März 2020 eine detaillierte Risikoanalyse des E-ID-Systems erstellen; Ziel war es, in einem ersten Schritt Bedrohungen bzw. Risiken für das E-ID-System zu identifizieren, um noch vor der Inbetriebnahme des Pilot-systems konkrete Sicherheitsempfehlungen abzuleiten. Im Rahmen der detaillierten Risikoanalyse wurden verschiedene Bedrohungen bzw. Risiken umfassend analysiert. Neben zahlreichen technischen Risiken (z.B. Kompromittierung von Schlüssel-



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

material oder Zertifikaten, Veränderung von Daten, Angriffe auf kryptografische Operationen, Einsatz unsicherer biometrischer Lesegeräte) wurden auch organisatorische Aspekte berücksichtigt (mehrere organisationsübergreifende Betreiber, unterschiedliche Domains). Eine Aktualisierung der technischen Risikoanalyse vom März 2020 erfolgte bis April 2022 nicht, obwohl zwischenzeitlich die Architektur modifiziert, die Prozesse erweitert und ein Pilotbetrieb eingeleitet wurden.

(2) Im Mai 2022 finalisierte das BMDW die Datenschutz–Folgenabschätzung zum E-ID–System. Diese behandelte die aus Sicht des Datenschutzes zentralen Problemfelder und Risiken (z.B. Identitätsdiebstahl, zentrale Überwachung der Nutzerinnen und Nutzer, Intransparenz von Datenverarbeitungen, Protokollierungen) sowie die zur Risikominimierung getroffenen Maßnahmen.

(3) Darüber hinaus lagen ein von der BRZ GmbH erstelltes Sicherheitskonzept sowie eine Informationssicherheits– und Datenschutzrisikoanalyse im April 2022 jeweils als Entwurf vor.

- 25.2 (1) Der RH anerkannte, dass im Auftrag des BMDW eine umfangreiche technische Risikoanalyse des E-ID–Systems im März 2020 durchgeführt wurde. Grundsätzlich beurteilte er es als zweckmäßig, dass die Risikoanalyse vor dem Pilotbetrieb erstellt wurde. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Risikoanalyse bis April 2022 weder hinsichtlich der seit März 2020 modifizierten Architektur sowie erweiterten Prozesse noch hinsichtlich der Ergebnisse des Pilotbetriebs aktualisiert wurde.

[Der RH empfahl dem BMF, die technische Risikoanalyse des E-ID–Systems im Hinblick auf die modifizierte Architektur und erweiterten Prozesse zu aktualisieren.](#)

(2) Der RH anerkannte den zeitgerechten Abschluss der Datenschutz–Folgenabschätzung.

(3) Der RH merkte kritisch an, dass die wichtigen Dokumente „Sicherheitskonzept“ sowie „Informationssicherheits– und Datenschutzrisikoanalyse“ lediglich als Entwurf vorlagen.

[Er empfahl dem BMF, eine Finalisierung der Dokumente „Sicherheitskonzept“ sowie „Informationssicherheits– und Datenschutzrisikoanalyse“ einzuleiten. Diese wären mit der aktualisierten \(detaillierten\) Risikoanalyse des E-ID–Systems und der Datenschutz–Folgenabschätzung abzustimmen und noch vor Produktivsetzung des E-ID abzuschließen.](#)

- 25.3 Laut Stellungnahme des BMF sei der aktuelle Stand der Architektur online bei einem der zentralen Dienstleister für E-ID dokumentiert, die technische Risikoanalyse befinde sich in permanenter Weiterentwicklung.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die Dokumente „Sicherheitskonzept“ und „Informationssicherheits- und Datenschutzrisikoanalyse“ würden abgestimmt und in geeigneter Form rechtzeitig vorliegen.

- 25.4 Der RH betonte gegenüber dem BMF, dass die Dokumente „Sicherheitskonzept“ und „Informationssicherheits- und Datenschutzrisikoanalyse“ für den nunmehr per 30. Juni 2023 geplanten Echtbetrieb erforderlich sind.

Technische Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit

- 26.1 (1) Das technische Konzept des E-ID diene – im Vergleich zur Bürgerkarte – der Reduktion der Risiken und der Erhöhung der IT-Sicherheit. Nachfolgende Tabelle zeigt Beispiele für die Weiterentwicklung des Sicherheitskonzepts des E-ID gegenüber jenem der Bürgerkarte (Handysignatur):

Tabelle 8: Vergleich der technischen Konzepte Bürgerkarte und elektronischer Identitätsnachweis (E-ID)

	System Bürgerkarte (Handysignatur)	E-ID-System/ID-Austria
Architekturkonzept	dezentrales Konzept Die Stammzahl wird dezentral lokal dauerhaft gespeichert (Bürgerkarte).	zentrales Konzept Die Stammzahl wird in Echtzeit im Stammzahlenregister berechnet und nicht dezentral gespeichert.
(Mehrfaktor-) Authentifizierung der Anwenderin bzw. des Anwenders	Die Authentifizierung erfolgt dezentral und basiert auf den beiden Faktoren <ul style="list-style-type: none"> • Besitz (Bürgerkarte, Handy), • Wissen (Signaturpasswort). 	Die öffentlichen Verfahren bzw. privaten Leistungsangebote müssen Authentifizierungsanforderungen direkt an die zentrale Infrastruktur des E-ID-Systems senden. Die Authentifizierung basiert auf den drei Faktoren <ul style="list-style-type: none"> • Besitz (Smartphone), • Wissen (User-ID und Signaturpasswort), • biometrische Authentifizierungsmethoden (Fingerabdrucksensoren oder Gesichtserkennung) zur Erhöhung der Sicherheit. Der Prozess der Benutzerauthentifizierung funktioniert im Zusammenspiel zwischen Endgerät, Vertrauensdiensteanbieter und Benutzerin bzw. Benutzer.
zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen	–	Verwendung sicherer Hardware-Elemente für moderne Smartphones: Kryptografisches Schlüsselmaterial wird sicher im Smartphone gespeichert. Verwendung des Hardware-Security-Modules zum Schutz der sicherheitsrelevanten Informationen: Sicherheitskritisches kryptografisches Schlüsselmaterial wird im E-ID-System in einem Hardware-Security-Module gespeichert und ist dadurch speziell geschützt.

Quelle: BMDW



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(2) Im System Bürgerkarte wurde die personenbezogene Stammzahl, aus der sich die bereichsspezifischen Personenkennzeichen ableiten lassen, dezentral und dauerhaft gespeichert. Das weitere Konzept basierte darauf, dass die bereichsspezifischen Personenkennzeichen in der Systemumgebung der Benutzerin bzw. des Benutzers direkt berechnet wurden bzw. bei der Handysignatur die Berechnung an den qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter delegiert wurde. Damit wurden besonders kritische Daten (Stammzahl) dezentral verarbeitet und gespeichert.

(3) Im Gegensatz dazu wird beim E-ID die Stammzahl in Echtzeit vom (virtuellen) Stammzahlenregister berechnet. Die bereichsspezifischen Personenkennzeichen werden nicht mehr dezentral berechnet, sondern im Auftrag der Stammzahlenregisterbehörde im System des E-ID in Verknüpfung mit den führenden Registern. Die Berechnung erfolgt für die jeweilige Applikation und wird nicht dezentral gespeichert.

- 26.2 Die wesentlichen Verbesserungen durch das Konzept E-ID gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergaben sich aus der erhöhten Sicherheit: Nutzung einer biometrischen Authentifizierung, keine lokale Speicherung personenbezogener Daten, Nutzung sicherer Hardware-Komponenten. Der RH anerkannte, dass verschiedene technische Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit des E-ID-Systems/ID-Austria implementiert wurden. Dadurch können die konzeptbedingten Risiken verglichen mit dem System Bürgerkarte (Handysignatur) reduziert werden.

Verwendung kryptografischer Verfahren

- 27.1 (1) Eine Empfehlung der im März 2020 ausgearbeiteten Risikoanalyse des E-ID-Systems ([TZ 24](#)) war es, international anerkannte Vorgaben zu kryptografischen Verfahren und damit verbundenen Parametern sowie Schlüssellängen nach dem Stand der Technik einzuhalten. Auch für die im E-Government-Gesetz (§ 2 Z 10a) vorgesehene Erstellung einer qualifizierten Signatur werden ausschließlich kryptografische Verfahren genutzt, die diesen Kriterien entsprechen.

(2) Zur eindeutigen Identifikation von Personen im Rahmen eines E-Government-Prozesses wurden auf Grundlage des E-Government-Gesetzes seit 2004 bereichsspezifische Personenkennzeichen verwendet. Diese werden auch bei der Nutzung des E-ID-Systems bei zahlreichen Prozessschritten benötigt und bilden einen zentralen Bestandteil der Anwendung verschiedener Services. Die bei der Berechnung der bereichsspezifischen Personenkennzeichen aus der Stammzahl verwendeten kryptografischen Algorithmen waren nach Auskunft des Chief Information Officer der Bundesregierung in Bezug auf diese spezifische Anwendung als sicher zu beurteilen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Post-Quanten-sichere und Privacy-by-Design Architektur für ID Austria“, das Bestandteil des Sicherheitsforschungsprogramms KIRAS ist, sollten laut Auskunft des BMDW ab November 2022 Verfahren entwickelt werden, welche die (kryptografische) Sicherheit des E-ID langfristig garantieren.

- 27.2 Für die im E-ID-System vorgesehene Erstellung einer qualifizierten Signatur werden ausschließlich kryptografische Verfahren nach dem Stand der Technik genutzt.

Der RH empfahl dem BMF, wiederkehrend zu überprüfen, ob die verwendeten kryptografischen Verfahren in der Beurteilung des gesamten E-ID-Systems jeweils dem aktuellen Stand der Technik entsprechen.

- 27.3 Laut Stellungnahme des BMF befänden sich die kryptografischen Bausteine ebenso wie die technische Risikoanalyse in permanenter Weiterentwicklung.

- 27.4 Der RH wies das BMF darauf hin, dass für die permanente Weiterentwicklung der verwendeten kryptografischen Verfahren die Beurteilung unabdingbar ist, ob diese dem jeweils aktuellen Stand der Technik entsprechen.

Architektur des E-ID-Systems

- 28.1 (1) Den ersten Entwurf für die E-ID-Systemarchitektur hatte das BMI im Dezember 2016 erarbeitet und daraus bis März 2017 eine mit dem BKA abgestimmte Version entwickelt. Im Zuge der Übertragung der Verantwortung vom BKA an das BMDW und der Einbindung in die neue – auf die Nutzung von Smartphones erweiterte – E-Government-Architektur ergaben sich umfangreiche Modifikationen der technischen Architektur und abzubildenden Prozesse.

Das BMDW war zwar für die Gesamtarchitektur des E-ID verantwortlich, die neue Struktur und das technische Konzept waren allerdings von externen Spezialisten und Projektpartnern erarbeitet worden.

Spezifische Auskünfte zur Architektur konnte das BMDW nicht erteilen. Auch die dem RH vom BMDW im April 2022 vorgelegte Architektur- und Prozessdokumentation war von externen Spezialisten erarbeitet; sie lag in einer Entwurf-Version vom Jänner 2021 vor und entsprach nicht dem aktuellen Stand. Nach Auskunft des zuständigen externen Experten müssten in der Dokumentation aktuelle technische Entwicklungen im E-ID-System/ID-Austria nachgezogen werden.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(2) Im Rahmen des E-ID wurden und werden künftig Funktionen des E-Government – über die Grundfunktion der elektronischen Identität hinaus – umgesetzt und bereitgestellt; dies betraf u.a.

- die Registrierung von E-ID-Inhaberinnen und E-ID-Inhabern, Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs und privater Leistungsanbieter, Applikationen, die mit dem E-ID-System interagieren,
- die Authentifizierung von E-ID-Inhaberinnen und E-ID-Inhabern im Zuge von Anmeldeprozessen an Applikationen,
- die Erstellung qualifizierter Signaturen für E-ID-Inhaberinnen und –Inhaber,
- das Self-Service zur Verwaltung der eigenen E-ID durch die Inhaberin bzw. den Inhaber,
- die Bereitstellung von Attributen aus Registern der öffentlichen Verwaltung; ein Attribut bezeichnet ein personenbezogenes Datum (z.B. Geburtsdatum) einer E-ID-Inhaberin bzw. eines E-ID-Inhabers, das mit deren bzw. dessen E-ID verknüpft ist; die Kombination der Attribute Familienname, Vorname und Geburtsdatum wird als Minimal Dataset bezeichnet (zusätzlich gibt es, in Abhängigkeit von der jeweils geplanten Applikation, zahlreiche weitere Attribute aus Registern der öffentlichen Verwaltung),
- die Einbindung von bestehenden Systemen, z.B. der zentralen E-Government-Anwendung „österreich.gv.at“ oder von Registern der öffentlichen Verwaltung,
- die Einbindung von Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs bzw. privater Leistungsanbieter und
- die Implementierung zahlreicher Prozesse, u.a. Prozesse für E-ID-Inhaberinnen und E-ID-Inhaber, Prozesse für eIDAS-User, Prozesse für Verantwortliche im öffentlichen Bereich bzw. privater Leistungsanbieter, Prozesse BMI, Prozesse Vertrauensdiensteanbieter, Prozesse E-ID-Frontend.

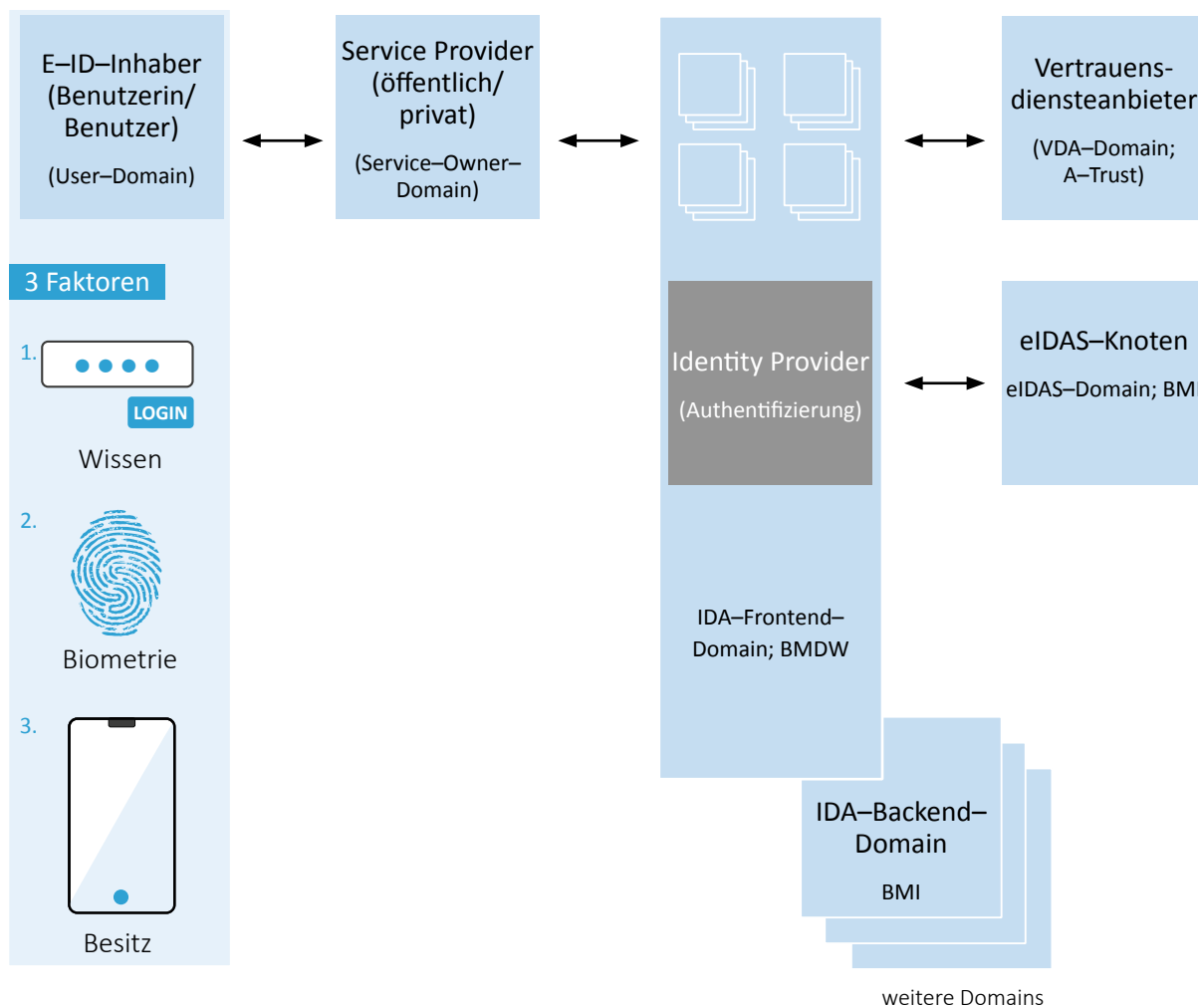
(3) Die Gesamtarchitektur des E-ID-Systems war modular aufgebaut und setzte sich im April 2022 aus insgesamt 15 funktionalen Bereichen (Domains) zusammen. Eine Domain beschreibt einen technischen Bereich, dessen Komponenten gemeinsam einen bestimmten Teilaspekt des E-ID-Systems abdecken oder eine bestimmte Funktion zur Verfügung stellen. Jede dieser Komponenten erfüllt bestimmte Aufgaben, ohne die eine Gesamtfunktion des E-ID-Systems nicht gewährleistet wäre. Auch kann der Ausfall einer einzigen kritischen Komponente dazu führen, dass das gesamte E-ID-System mit seiner Vernetzung in der österreichischen E-Government-Architektur nicht mehr funktioniert.

Die Betriebsprozesse waren innerhalb dieser Organisationen abzustimmen. Ein Gesamtbetriebskonzept fehlte im April 2022 noch.

Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die folgende Abbildung zeigt vereinfacht, wie die Domains im E-ID-System zusammenwirken:

Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung des Zusammenwirkens von Domains



IDA = ID Austria
 E-ID = elektronischer Identitätsnachweis
 eIDAS = electronic identification, authentication and trust services
 (elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste)
 VDA = Vertrauensdiensteanbieter

Quellen: BMDW; BMI; Darstellung: RH

(4) Eine Domain wird in der Regel von einer Organisation betrieben. Die Verantwortung für den Betrieb der technischen Komponenten verteilte sich im April 2022 u.a. auf das BMDW, das BMI, die BRZ GmbH, den Vertrauensdiensteanbieter sowie die eingebundenen Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs bzw. privater Leistungsanbieter.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Ein vereinfachter Überblick über die Domains im E-ID-System ist im Anhang A dargestellt.

- 28.2 (1) Der RH kritisierte, dass die vom BMDW übermittelte Architektur- und Prozessdokumentation lediglich als Entwurf mit Stand Jänner 2021 vorlag. Er hielt fest, dass dieses für die Durchführung des Projekts E-ID zentrale Dokument ausschließlich von externen Spezialisten erstellt wurde und das BMDW hierzu keine fachlichen Auskünfte erteilen konnte. Damit war im BMDW wesentliches Know-how über die technischen Prozesse nicht gegeben.

Der RH empfahl daher dem BMF, die Architektur- und Prozessdokumentation im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu aktualisieren.

Der RH stellte fest, dass das BMDW die Verantwortung für das technische Gesamtkonzept trug; da dieses jedoch weitgehend von externen Unternehmen konzipiert worden war und das BMDW diesbezüglich über zu wenig Expertise verfügte, war das BMDW in hohem Maße von externen Spezialisten abhängig.

Der RH empfahl daher dem BMF, jenes Maß an Spezialwissen bezüglich Architektur sowie IT-Sicherheit des E-ID aufzubauen, das für die Auftragserteilung und Abnahme der zu erbringenden Teilleistungen notwendig ist.

(2) Der RH hielt fest, dass das E-ID-System weit über die Grundfunktion einer elektronischen Identität hinausging und es ermöglichte, E-Government-Funktionen auf Smartphone-Applikationen anzuwenden. Der RH stellte dazu aber auch fest, dass sich die Verantwortung für die Entwicklung und den Betrieb der technischen Komponenten auf eine Reihe von Organisationen aufteilte und dass die Funktion des E-ID-Systems auf dem erfolgreichen Zusammenwirken zahlreicher technischer Komponenten unterschiedlicher Organisationen und Register der öffentlichen Verwaltung beruhte.

Diese komplexe und heterogene Systemarchitektur beinhaltete nach Ansicht des RH ein erhöhtes Risiko für die Betriebssicherheit und die Resilienz des Gesamtsystems. Ein Gesamtbetriebskonzept, das auch die Ausfallsicherheit berücksichtigte, fehlte im April 2022 jedoch.

Der RH empfahl daher dem BMF, im Zusammenwirken mit dem BMI, dem Vertrauensdiensteanbieter und der BRZ GmbH ein entsprechendes Betriebskonzept für den E-ID unter besonderer Beachtung der IT-Sicherheit auszuarbeiten.

- 28.3 (1) Laut Stellungnahme des BMF sei der aktuelle Stand der Architektur online bei einem der zentralen Dienstleister für E-ID dokumentiert.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Das BMF habe das Problem des erforderlichen Spezialwissens erkannt, es erfolge eine Abstimmung mit der Personalabteilung des BMF.

Eine Betriebsvorbereitungsgruppe arbeite dem Gremium „Betriebslenkung“ zu und tage vierzehntägig. Ein Gesamtbetriebs- und ein Ausfallkonzept seien vorhanden und würden laufend durch Detailunterlagen zu Sicherheit, Ausfallstrategien etc. ergänzt.

(2) Laut Stellungnahme des BMI seien die wesentlichen, für den Betrieb erforderlichen, übergreifenden Betriebsprozesse bereits umgesetzt. In regelmäßigen, übergreifenden Betriebslenkungsmeetings würden zusätzliche Anforderungen an die Betriebsprozesse mit allen Leistungspartnern geplant, erarbeitet und umgesetzt. Wie das BMF teilte auch das BMI mit, dass ein Gesamtbetriebs- und ein Ausfallkonzept vorhanden seien und laufend durch Detailunterlagen, insbesondere zu Sicherheit und Ausfallstrategien, ergänzt würden.

28.4 (1) Der RH wies gegenüber dem BMF darauf hin, dass neben dem aktuellen Stand der Architektur auch die Prozessdokumentation im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu aktualisieren ist.

(2) Gegenüber dem BMF und dem BMI hielt der RH fest, dass eine Reihe von Funktionen des E-ID bereits in Betrieb ist und für diese das Betriebs- und das Ausfallkonzept einschließlich der IT-Aspekte abgeschlossen sein sollten.



Registrierung der Anwenderinnen und Anwender sowie Einbindung von Verfahren

Überblick

- 29 Die in der E-ID-Systemarchitektur ([TZ 28](#)) vorgesehenen Funktionen waren Ende Mai 2022 teilweise bereits im Pilotbetrieb verfügbar, teilweise noch in Umsetzung. Der RH hielt dazu zusammenfassend Folgendes fest:
- Der Registrierungsprozess, bei dem die Identität der E-ID-Werberin bzw. des E-ID-Werbers ausschließlich behördlich festgestellt, das qualifizierte Signaturzertifikat erstellt und die Authentifizierungsfaktoren (kryptografische Bindung) festgelegt wurden, war eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Sicherheit des E-ID. ([TZ 30](#))
 - Dieser Registrierungsprozess wurde seit Jänner 2021 im Pilotbetrieb eingesetzt. Der vereinfachte, automatisierte Umstieg von der (behördlich aktivierten) Handysignatur auf den E-ID war im Mai 2022 jedoch noch offen. ([TZ 30](#))
 - Die komplexe Systemarchitektur mit mehreren Beteiligten (insbesondere BMDW, BMI, Vertrauensdiensteanbieter), 15 funktionalen Bereichen ([TZ 28](#)) und mehreren Schnittstellen erforderte eine ständige Verfügbarkeit der Registrierungs- und Authentifizierungsservices; eine umfassende Notfallplanung für einen Ausfall der Registrierungsservices lag nicht vor. ([TZ 31](#))
 - Die Erstimplementierung des österreichischen eIDAS-Knotens zur Anerkennung von notifizierten Identifizierungsmitteln aus anderen EU-Mitgliedstaaten (eIDAS-Verordnung²³) war zeitgerecht im Oktober 2018 abgeschlossen. ([TZ 32](#))
 - Das BMDW schloss die europäische Notifizierung des österreichischen E-ID im April 2022 erfolgreich ab. ([TZ 32](#))
 - Für die Einbindung von (E-Government-)Anwendungen des öffentlichen Bereichs in das E-ID-System/ID-Austria genügte eine Registrierung dieser Verfahren bei der Stammzahlenregisterbehörde (im BMDW). Für die geplanten stichprobenartigen Kontrollen (z.B. zum Datensicherheits- bzw. Datenschutzniveau) hatte das BMDW noch keine konkreten Festlegungen getroffen, obwohl zum 31. Dezember 2021 bereits 60 öffentliche Verfahren eingebunden waren. ([TZ 33](#))
 - Die Einbindung der Leistungsangebote von privaten Leistungsanbietern erforderte eine Registrierung und Akkreditierung zur Überprüfung der Zuverlässigkeit. Hierzu waren im Antrag die gewünschten zu verarbeitenden Personenmerkmale anzugeben und der Verwendungszweck zu begründen; wichtige Informationen für die Beurteilung des Datenschutzniveaus – z.B. eine Beschreibung der Verfahren, die Dauer der Datenspeicherung, weitere Datensicherheitsmaßnahmen oder Nachweise über Informationssicherheitsstandards – waren nicht vorgesehen. ([TZ 33](#))

²³ insbesondere Art. 6 in Verbindung mit Art. 9



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- Der Echtbetrieb des E-ID war im Mai 2022 für Ende Oktober 2022 geplant. Bis zu diesem Zeitpunkt wird weiterhin auch ein Parallelbetrieb der Handysignatur erforderlich sein, da die Komponenten wichtiger (öffentlicher) Anwendungen (Gesundheitsakte ELGA, Impfreister, Portale der Sozialversicherungen) noch nicht für eine Umsetzung des E-ID geeignet waren. Der Aufbau eines Betriebsprozesses für den Echtbetrieb war erst in Arbeit. (TZ 34)

Umsetzung Registrierung

30.1 (1) Schon vor dem Start des Echtbetriebs des E-ID erlaubte das E-Government-Gesetz den Pilotbetrieb einzelner Komponenten des E-ID-Systems. Dieser Pilotbetrieb umfasste zur Zeit der Gebarungsüberprüfung insbesondere die Registrierung im E-ID und setzte sich zusammen aus:

- dem Ablauf der Registrierung; im Registrierungsprozess wurde die Identität der E-ID-Werberin bzw. des E-ID-Werbers ausschließlich behördlich festgestellt, das qualifizierte Signaturzertifikat erstellt und die Authentifizierungsfaktoren (kryptografische Bindung) festgelegt (siehe Anhang B);
- der Umsetzung des Registrierungsprozesses; diese lag im Zuständigkeitsbereich des BMI;
- der Einbindung des Vertrauensdiensteanbieters zur Ausstellung der qualifizierten elektronischen Signatur als Grundlage des E-ID (TZ 31).

(2) Die Registrierung des E-ID sollte über das Identitätsdokumentenregister (zentrale Evidenz gemäß Passgesetz) abgewickelt werden, da der E-ID von Amts wegen bei der Reisepassausstellung erstellt werden sollte. Für die Anpassung dieses Registers an die Anforderungen der zusätzlichen E-ID-Registrierung beauftragte das BMI die BRZ GmbH, den gesetzlichen Auftragsverarbeiter des Identitätsdokumentenregisters.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die folgende Tabelle fasst die laut BMI erfolgten Beauftragungen zur Umsetzung des Registrierungsprozesses im Identitätsdokumentenregister sowie zum vereinfachten Umstieg von der Handysignatur auf den E-ID zusammen:

Tabelle 9: Beauftragungen zur Umsetzung des Registrierungsprozesses

	Inhalt der Beauftragung	Auftragnehmer	Leistung abgeschlossen	Auszahlungen in EUR (gerundet, exkl. USt)
1	Integration der Gemeinden in das Identitätsdokumentenregister	BRZ GmbH ¹	2019	60.500 ²
2	Einbindung des E-ID in das Identitätsdokumentenregister	BRZ GmbH ¹	2019	333.400 ²
3	duale Zustellung für die Registrierung mit Zustellung per Post	BRZ GmbH (Subauftragnehmer Postdienste)	nein ³	noch keine Auszahlungen
4	vereinfachter Umstieg von der Handysignatur auf den E-ID	BRZ GmbH (Subauftragnehmer Vertrauensdiensteanbieter)	nein ³	noch keine Auszahlungen

BRZ GmbH = Bundesrechenzentrum GmbH

Quelle: BMI

¹ als gesetzlicher Auftragsverarbeiter des Identitätsdokumentenregisters

² Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Bundesrechenzentrum GmbH, BGBl. 757/1996 i.d.G.F.

³ Stand Ende Mai 2022

Das BMI beauftragte die BRZ GmbH (und diese ihre Subauftragnehmer) zur Umsetzung des Registrierungsprozesses in mehreren Arbeitspaketen:

1. Der Auftrag „Integration des Passantrags bei Gemeinden in das Identitätsdokumentenregister“ war erforderlich, um alle E-ID-Registrierungen im Zuge der Passausstellung einheitlich über das Identitätsdokumentenregister abwickeln zu können.
2. Der Auftrag „Einbindung der E-ID-Registrierungsprozesse im Bereich des BMI (Backend) in das Identitätsdokumentenregister (IDR)“ umfasste insbesondere die Implementierung der für die Registrierung erforderlichen Prozesse.
3. Der Auftrag „duale Zustellung (Fertigstellung der Registrierung des E-ID im Wege eines per Post übermittelten TAN-Codes)“ befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung.
4. Der Auftrag „vereinfachter Umstieg von der Handysignatur auf den E-ID“ sollte die automatische Migration von der bestehenden Handysignatur auf einen E-ID mit vollem Funktionsumfang, d.h. inklusive der Nutzung von zusätzlichen Attributen und von digitalen Ausweisfunktionen, umsetzen. Er war im Mai 2022 noch nicht abgeschlossen ([TZ 34](#)).



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(3) Eine gleichartige Aufstellung der einzelnen Beauftragungen zur Umsetzung der Registrierung im Frontend des E-ID-Systems (Digitales-Amt-Applikation) konnte das BMDW nicht bereitstellen. Einerseits erfolgten diese Beauftragungen laut Auskunft des BMDW nicht auf dieser Detailebene, andererseits rechnete das BMDW die Leistungen überwiegend nach zeitlichem Aufwand der Dienstleister („Time and Material“) und nicht nach konkreten Einzelleistungen ab (TZ 19, TZ 20).

(4) Die Umsetzung eines standardmäßigen Registrierungsprozesses war abgeschlossen und seit Jänner 2021 im Pilotbetrieb im Einsatz. Offen waren im Mai 2022 der vereinfachte Umstieg aller Handysignatur-Anwenderinnen und -Anwender (TZ 34) und die E-ID-Registrierung im Wege eines per Post übermittelten TAN-Codes.

30.2 (1) Der Registrierungsprozess, bei dem die Identität der E-ID-Werberin bzw. des E-ID-Werbers ausschließlich behördlich festgestellt, das qualifizierte Signaturzertifikat erstellt und die Authentifizierungsfaktoren (kryptografische Bindung) festgelegt wurden, war eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Sicherheit des E-ID.

(2) Der RH stellte fest, dass der Registrierungsprozess bereits zum überwiegenden Teil umgesetzt war und im Pilotbetrieb eingesetzt wurde.

(3) Der RH kritisierte, dass das BMDW die umgesetzten Funktionen nicht den Beauftragungen und den damit verbundenen Auszahlungen zuordnen konnte, weil die Aufträge nur nach aufgewendeter Zeit abgerechnet waren. Damit fehlte dem BMDW eine Übersicht über die zu den einzeln beauftragten Leistungen umgesetzten Aufträge (TZ 11 bis TZ 14 und TZ 20).

Einbindung des Vertrauensdiensteanbieters

31.1 (1) Der (behördliche) Registrierungsprozess wurde mithilfe eines Vertrauensdiensteanbieters durchgeführt. Dieser nahm eine zentrale Rolle im Registrierungs- und Authentifizierungsprozess ein, da das E-ID-System auf dem Vertrauensdienst der Ausstellung von Signaturzertifikaten beruhte. Für die Erbringung dieses Vertrauensdienstes war das (privatwirtschaftliche) Unternehmen A²⁴ als Subunternehmer für die vom BMDW und BMI beauftragte BRZ GmbH tätig.

Durch die komplexe Systemarchitektur (TZ 28) musste der Registrierungsprozess über mehrere Schnittstellen zwischen den im Prozess beteiligten unterschiedlichen Organisationseinheiten und Systemen (Domains) abgewickelt werden. Zusätzlich war der Betrieb dieser Systeme auf mehrere Rechenzentrumsstandorte verteilt

²⁴ Das Unternehmen A war seit Beginn der Einführung der Bürgerkarte bzw. Handysignatur als Vertrauensdiensteanbieter tätig.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(BRZ GmbH, Vertrauensdiensteanbieter, BMI). Das BMI verwies zur Verfügbarkeit der im Registrierungsprozess eingebundenen Systeme darauf, dass die Registrierung online erfolge und die Verfügbarkeit aller beteiligten Systeme voraussetze. Eine konkrete Ausfallstrategie für den Registrierungsprozess (Services des BMI²⁵ und des Vertrauensdiensteanbieters) lag im BMI aber nicht vor. Der Vertrauensdiensteanbieter war gesetzlich verpflichtet, den Betrieb bzw. die ständige Verfügbarkeit der in seinem Einflussbereich (Rechenzentrum) betriebenen Zertifikatsdatenbank zu gewährleisten.²⁶

(2) Sowohl das BMDW als auch das BMI beauftragten jeweils die BRZ GmbH mit den notwendigen technischen Anpassungen beim Vertrauensdiensteanbieter. Die Software-Entwicklung dazu führte der Vertrauensdiensteanbieter selbst durch.

Die nachfolgende Tabelle fasst zusammen, welche Leistungen laut BMDW und BMI beauftragt und im Jahr 2020 abgeschlossen wurden, um die technischen Anpassungen umzusetzen:

Tabelle 10: Beauftragungen zur Einbeziehung des Vertrauensdiensteanbieters in den Registrierungsprozess

Inhalt der Beauftragung	Auftraggeber	Auftragnehmer	Auszahlungen in EUR (gerundet, inkl. USt)
Vertrauensdiensteanbieter-Komponente: Einbindung in Digitales-Amt-Applikation, Schnittstelle zum Stammzahlenregister	BMDW	BRZ GmbH (Subauftragnehmer Vertrauensdiensteanbieter)	517.884 ¹
Vertrauensdiensteanbieter-Komponente: Schnittstelle zum Identitätsdokumentenregister, Vorregistrierung	BMI (teilweise als Auftragsverarbeiter des BMDW)	BRZ GmbH (Subauftragnehmer Vertrauensdiensteanbieter)	294.000

BRZ GmbH = Bundesrechenzentrum GmbH

Quellen: BMDW; BMI

¹ Die Beauftragung umfasste neben Registrierungskomponenten auch noch andere Komponenten, die den Vertrauensdiensteanbieter bei der späteren Verwendung des E-ID betrafen.

Seit Jänner 2021 konnte der E-ID-Registrierungsprozess im Rahmen des Pilotbetriebs angewendet werden.

31.2 Die Schnittstellen des Identitätsdokumentenregisters und des Stammzahlenregisters mit den Systemen des Vertrauensdiensteanbieters wurden bereits 2020 fertiggestellt, womit ab Jänner 2021 der Pilotbetrieb zur E-ID-Registrierung aufgenommen werden konnte (**TZ 30**).

²⁵ insbesondere Identitätsdokumentenregister, Stammzahlenregister, Zentrales Melderegister, Ergänzungsregister natürliche Personen

²⁶ § 5 Abs. 5 Signatur- und Vertrauensdienstverordnung, BGBl. II 208/2016



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Der RH stellte fest, dass der Registrierungsprozess über eine komplexe Systemarchitektur mit mehreren Schnittstellen zwischen den im Prozess beteiligten Bundesministerien wie auch dem privatwirtschaftlichen Vertrauensdiensteanbieter und verteilt auf mehrere Rechenzentrumsstandorte abgewickelt wurde. Nach Ansicht des RH machte die notwendige ständige Verfügbarkeit aller Systeme im Registrierungsprozess – und insbesondere jener des Vertrauensdiensteanbieters als zentrale Anlaufstelle in der Registrierung – eine umfassende Notfallplanung für einen Ausfall der Registrierungsservices dringend erforderlich. Der RH kritisierte, dass eine solche Strategie im BMI nicht vorlag, obwohl das BMI für die Umsetzung des Registrierungsprozesses verantwortlich war ([TZ 28](#), [TZ 30](#)). Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch darauf, dass der Vertrauensdiensteanbieter abseits des Registrierungsprozesses insbesondere auch bei der Nutzung des E-ID am Authentifizierungsprozess beteiligt war.

Der RH empfahl dem BMF und dem BMI, in Zusammenarbeit mit dem Vertrauensdiensteanbieter eine umfassende Notfallplanung (Ausfallstrategie) für einen Ausfall des Registrierungs- bzw. Authentifizierungsprozesses zu entwickeln.

- 31.3 (1) Das BMF verwies in seiner Stellungnahme – wie schon in [TZ 28](#) – auf eine Betriebsvorbereitungsgruppe, die dem Gremium „Betriebslenkung“ zuarbeiten und vierzehntägig tage. Ein Gesamtbetriebs- und ein Ausfallkonzept seien vorhanden und würden laufend durch Detailunterlagen zu Sicherheit, Ausfallstrategien etc. ergänzt.
- (2) Das BMI verwies ebenfalls auf seine Stellungnahme in [TZ 28](#) (Ausfallkonzept im Rahmen des Gesamtbetriebs). Weiters teilte es mit, dass die Erfassung der Daten bei der Passbehörde grundsätzlich über dieselbe Anwendung wie die Passausstellung erfolge und daher denselben Verfügbarkeitsanforderungen unterliege.
- 31.4 Der RH hielt gegenüber dem BMF und BMI fest, dass die ihm vorgelegten Unterlagen zu Notfallplanung und Ausfallstrategien nicht umfassend alle (Teil-)Prozesse im Registrierungsprozess des E-ID beinhalteten. Er betonte, dass für den Betrieb und eventuell auftretende Notfälle der gesamte Registrierungsprozess in ein umfassendes Betriebs- und Ausfallkonzept zum E-ID integriert werden sollte. Er wiederholte daher seine Empfehlung an das BMF und das BMI, in Zusammenarbeit mit dem Vertrauensdiensteanbieter für einen Notfall bzw. Ausfall alle (Teil-)Prozesse im Registrierungsprozess des E-ID in einer umfassenden Notfallplanung (Ausfallstrategie) des Registrierungs- bzw. Authentifizierungsprozesses zu berücksichtigen.



eIDAS-Knoten und Notifizierung des elektronischen Identitätsnachweises

- 32.1 (1) Seit September 2018 war die Anerkennung von notifizierten Identifizierungsmitteln aus EU-Mitgliedstaaten verpflichtend (laut eIDAS-Verordnung)²⁷ und damit eine Authentifizierung bei österreichischen E-Government-Anwendungen möglich (eIDAS-Incoming).²⁸ Grundlage war ein System von nationalen eIDAS-Knoten, die Anschlusspunkte und Schnittstellen für die Verbindung zwischen den nationalen elektronischen Identifizierungssystemen der Mitgliedstaaten darstellten. Die Identifizierung aus einem notifizierten System eines anderen EU-Mitgliedstaates war in das österreichische E-ID-System (einschließlich Eintrag im Zentralen Melderegister oder im Ergänzungsregister natürliche Personen) zu integrieren.

Die Implementierung des österreichischen eIDAS-Knotens war im Oktober 2018 abgeschlossen (dies betraf vorerst nur Deutschland). Ab September 2019 waren Erweiterungen des Knotens auf jene Mitgliedstaaten erforderlich, die ab September 2018 ihre Identifizierungsmittel notifiziert hatten²⁹. Ende Dezember 2021 hatten 16 Mitgliedstaaten insgesamt über 40 verschiedene Identifizierungsmittel notifiziert, mehr als die Hälfte davon waren an Chipkarten gebunden (z.B. Personalausweiskarten).

Nach Auskunft des BMI verzeichnete der eIDAS-Knoten beispielhaft innerhalb von 120 Tagen (von Anfang November 2021 bis Anfang Februar 2022) 1.520 Transaktionen aus den Ländern Belgien, Deutschland, Estland, Italien, Portugal, Slowakei, Spanien und Tschechische Republik.

- (2) Um die Anerkennung und damit die Verwendbarkeit des österreichischen E-ID wiederum in den anderen EU-Mitgliedstaaten zu erreichen (eIDAS-Outgoing), war auch die Notifizierung des österreichischen E-ID-Systems an die Europäische Kommission Voraussetzung. Das dafür zuständige BMDW startete den Notifizierungsprozess im August 2021. Die Interoperabilität des E-ID-Systems mit den Systemen der anderen Mitgliedstaaten wurde von diesen begutachtet und als für die Anforderungen der eIDAS-Verordnung sowie der Durchführungsverordnung der

²⁷ insbesondere Art. 6 in Verbindung mit Art. 9

²⁸ Die weiteren Funktionen des E-ID, z.B. die Erstellung einer qualifizierten elektronischen Signatur, die digitale Ausweisfunktion oder der Nachweis weiterer Attribute, waren nicht von der gegenseitigen Anerkennung erfasst.

²⁹ wegen teilweiser unterschiedlicher Identifizierungsmittel auch Mehrfachnennungen:

2018: Italien (September), Estland, Spanien, Kroatien und Luxemburg (November), Belgien (Dezember)

2019: Portugal (Februar), Italien, Tschechische Republik und Niederlande (September), Slowakische Republik, Lettland und Belgien (Dezember)

2020: Dänemark, Portugal (April), Litauen und Niederlande (August)

2021: Malta und Frankreich (Dezember)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Kommission geeignet beurteilt. Im April 2022 wurde das österreichische E-ID-System in die von der Europäischen Kommission im Amtsblatt der EU veröffentlichte Liste der notifizierten elektronischen Identifizierungssysteme aufgenommen.

32.2 Der RH stellte fest, dass die Umsetzung der Erstimplementierung des österreichischen eIDAS-Knotens sowie der Anbindung des Knotens an das österreichische E-ID-System zeitgerecht erfolgte.

Weiters stellte er fest, dass die Mitgliedstaaten im Kooperationsnetz die geplante Struktur und geplanten Prozesse des konzipierten E-ID und seine Dokumentation als geeignet beurteilten. Damit hatte das BMDW die europäische Notifizierung des E-ID im April 2022 erfolgreich abgeschlossen.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Einbindung öffentlicher Verfahren und privater Leistungsangebote in das E-ID-System

33.1 (1) Das E-ID-System/ID-Austria ermöglichte es Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs sowie privaten Leistungsanbietern (Unternehmen und Vereine), nicht nur die (behördliche) Benutzerauthentifizierung (sicheres Anmelden) des E-ID für ihre Anwendungen zu nutzen, sondern auch weitere Personenmerkmale aus den angeschlossenen Registern zu übermitteln.

Die folgende Tabelle zeigt Kenndaten zu den öffentlichen Verfahren und privaten Leistungsangeboten:

Tabelle 11: Einbindung öffentlicher Verfahren bzw. privater Leistungsangebote

Thema	öffentliche Verfahren	private Leistungsangebote
Stelle für die Registrierung bzw. Akkreditierung	Stammzahlenregisterbehörde (beim BMDW)	BMI
mögliche Antragsteller	Verantwortliche des öffentlichen Bereichs (Teilnehmer des Portalverbunds)	Unternehmen und Vereine (Teilnehmer des Unternehmensserviceportals)
gesetzliche Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> für den Einsatz des E-ID taugliche technische Umgebung (§ 4 Abs. 1 E-Government-Gesetz) Registrierung der Datenverarbeitung bei der Stammzahlenregisterbehörde (§ 10 E-Government-Gesetz) 	Registrierung/Öffnung der Nutzung des E-ID durch den Bundesminister für Inneres (§ 18 Abs. 2 E-Government-Gesetz) Meldepflicht: <ul style="list-style-type: none"> Informationen (z.B. Name, Rechtsform, Kontaktdaten, Unternehmens- bzw. Vereinszweck) Auswahl der personenbezogenen Daten und konkreter Verwendungszweck Datenschutz-Policy
(geplante) Prüfhandlungen der Registrierungs- bzw. Akkreditierungsstelle	nachgängige Stichproben	<ul style="list-style-type: none"> Strafregisterauskunft und Abfrage aus dem Gewerbeinformationssystem-Austria Abgleich des Unternehmens- und Verarbeitungszwecks mit den (angeforderten) Personenmerkmalen Grobprüfung der Datenschutz-Policy
technische Umsetzung	Entwicklung und Betrieb der Anwendung durch die BRZ GmbH	Entwicklung und Betrieb der Anwendung durch die BRZ GmbH

BRZ GmbH = Bundesrechenzentrum GmbH

Quellen: BMDW; BMI



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(2) Die Einbindung von öffentlichen Verfahren setzte eine Registrierung dieser Verfahren bei der Stammzahlenregisterbehörde (beim BMDW) voraus. Technisch wurde dies über eine Anbindung an den Portalverbund abgewickelt. Dieser stellte einen einheitlichen Rahmen für den Zugriff auf behördenübergreifende Anwendungen und die Verwaltung der zugehörigen Rechte dar. Die teilnehmenden Verantwortlichen des öffentlichen Bereichs konnten ihre Verfahren daher direkt über den Portalverbund zur Nutzung des E-ID registrieren. Voraussetzung dafür war lediglich, dass die öffentliche Stelle „eine E-ID-taugliche Umgebung eingerichtet“ hatte.

Zum 31. Dezember 2021 hatten elf Verantwortliche des öffentlichen Bereichs (im Rahmen des Pilotbetriebs z.B. Niederösterreich, Tirol, Wien) insgesamt 60 Verfahren eingebunden, z.B. An- und Abmelden des Hauptwohnsitzes, Meldebestätigung, Meldeauskunft.

Eine weitere Überprüfung des E-ID nutzenden Verfahrens (beispielsweise im Hinblick auf Datenverarbeitungen oder Datensicherheitsmaßnahmen) war gesetzlich nicht vorgesehen. Die Stammzahlenregisterbehörde (beim BMDW) plante eine stichprobenartige Überprüfung der angegebenen Registrierungsdaten. Konkrete Festlegungen zu diesen Stichprobenkontrollen hatte das BMDW noch nicht getroffen, da es hierfür noch die Ergebnisse des Pilotbetriebs abwarten wollte.

(3) Die Nutzung des E-ID durch private Leistungsanbieter setzte ein Registrierungs- und Akkreditierungsverfahren voraus. Laut der E-ID-Verordnung des BMI sind künftig Anträge über das Unternehmensserviceportal zu stellen. Der Antrag hat die wesentlichen Informationen zu enthalten, z.B. Name, Rechtsform, Kontaktdaten, Unternehmens- bzw. Vereinszweck. Die Auswahl der personenbezogenen Daten und Informationen, die übermittelt werden sollten (Identitätsdaten und Personenmerkmale) sowie die konkreten Verwendungszwecke sind nachvollziehbar zu begründen. Der Antragsteller hat außerdem seine Datenschutz-Policy zu übermitteln.

Eine Übermittlung weiterer wesentlicher Informationen, um das Datenschutzniveau beim Antragsteller (= privater Leistungsanbieter) zu beurteilen – z.B. eine Beschreibung der angeschlossenen privaten Leistungsangebote, Angaben zur Dauer der Datenspeicherung, weitere Datensicherheitsmaßnahmen oder Nachweise über Informationssicherheitsstandards –, war nicht vorgesehen. Dies, obwohl gemäß den Erläuterungen zum E-Government-Gesetz bei der Akkreditierung auch Datensicherheitsmaßnahmen eine zentrale Rolle einnehmen sollten.

Auf Basis dieses Antrags hat das BMI die angeführten Registerauskünfte einzuholen, die für das konkrete private Leistungsangebot zu übermittelnden Identitätsdaten und Personenmerkmale mit dem Verarbeitungs- und dem Unternehmenszweck abzugleichen und die Datenschutz-Policy des Antragstellers (des privaten Leistungs-



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

anbieters) zu sichten. Weitere Prüfhandlungen, insbesondere in Bezug auf die mit dem Leistungsangebot des privaten Leistungsanbieters verbundenen Datenverarbeitungen sowie Datensicherheitsmaßnahmen, sind nur vorgesehen, wenn sich aus der Initialprüfung Unklarheiten ergeben.

- 33.2 Für die Einbindung von (E-Government-)Anwendungen bzw. -Verfahren des öffentlichen Bereichs in das E-ID-System/ID-Austria genügte eine Registrierung dieser Verfahren bei der Stammzahlenregisterbehörde (beim BMDW). Für die geplanten stichprobenartigen Kontrollen (z.B. zum Datensicherheits- bzw. Datenschutzniveau) hatte das BMDW allerdings noch keine konkreten Festlegungen getroffen, obwohl zum 31. Dezember 2021 bereits 60 öffentliche Verfahren eingebunden waren.

Der RH empfahl daher dem BMF, konkrete Festlegungen zu den Stichprobenkontrollen (z.B. über Kriterien, Inhalt und Häufigkeit der Kontrollen) zu treffen. Darin wäre auch eine Kontrolle über die Einhaltung eines angemessenen Datensicherheits- bzw. Datenschutzniveaus zu integrieren.

Im Rahmen der Registrierungs- und Akkreditierungsverfahren war es für die Sicherheit des E-ID-Systems von besonderer Bedeutung, die Zuverlässigkeit der privaten Leistungsanbieter und ihrer Leistungsangebote zu überprüfen. Der RH wies daher kritisch darauf hin, dass eine Übermittlung jener Informationen, die für die Beurteilung des Datenschutzniveaus wichtig waren, nicht vorgesehen war. Dies betraf die Beschreibung der privaten Leistungsangebote, die Dauer der Datenspeicherung, weitere Datensicherheitsmaßnahmen oder Nachweise über Informationssicherheitsstandards. Der RH hob hervor, dass gemäß den Erläuterungen zum E-Government-Gesetz bei der Akkreditierung auch Datensicherheitsmaßnahmen eine zentrale Rolle einnehmen sollten.

Der RH empfahl daher dem BMI, im Rahmen des Registrierungs- und Akkreditierungsverfahrens auch die Übermittlung jener Informationen (z.B. Beschreibung des privaten Leistungsangebots, Dauer der Datenspeicherung, weitere Datensicherheitsmaßnahmen oder Nachweise über Informationssicherheitsstandards) vorzusehen, die für die Beurteilung des Datenschutzniveaus beim Antragsteller (privaten Leistungsanbieter) wesentlich sind.

- 33.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Stammzahlenregisterbehörde bereits eine Prozessbeschreibung erarbeitet habe, die den Ablauf stichprobenartiger Überprüfungen von öffentlichen Service Providern³⁰ festlege (insbesondere Häufigkeit, Prüfungsschritte, Ergebnisdokumentation). Die Stammzahlenregisterbehörde begutachte pro Monat ausgewählte öffentliche Service Provider von fünf Service

³⁰ hier: öffentliche Verfahren



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Ownern³¹ anhand einer Checkliste. Die Ergebnisse und auch die Kommunikation mit den geprüften Service Ownern (z.B. bei Rückfragen) dokumentiere sie in einem Akt. Unter anderem prüfe die Stammzahlenregisterbehörde, ob die angegebene Internet-Adresse für die Datenschutz-Policy des Service Providers zu einer Datenschutzerklärung des Service Owners führe und ob aus dem „Friendly Name“ des Service Providers hervorgehe, um welches Service es sich handle. Als Datenschutz- und Datensicherheitsmaßnahme könne die Stammzahlenregisterbehörde öffentliche Service Provider unmittelbar stilllegen, z.B. als Sofortmaßnahme bei entsprechenden GovCERT-Meldungen im Rahmen von Sicherheitsvorfällen.

(2) Laut Stellungnahme des BMI hole es vom Leistungsanbieter im Rahmen der sogenannten Service-Provider-Registrierung³² umfangreiche Informationen ein, auf deren Basis prüfe es die Einhaltung der DSGVO, insbesondere der Informationspflichten. Schon nach der DSGVO habe der Verantwortliche eine Reihe von Informationen zur Verfügung zu stellen, u.a. auch die Dauer, für die die personenbezogenen Daten gespeichert würden oder, falls dies nicht möglich sei, die Kriterien für die Festlegung dieser Dauer. Diese Informationen seien als Teil der Datenschutz-Policy im Rahmen der Antragstellung bekannt zu geben.

Zur empfohlenen Beschreibung des privaten Leistungsangebots teilte das BMI mit, dass der Leistungsanbieter bei der Antragstellung sowohl Informationen zum Unternehmensgegenstand bzw. Vereinszweck anzugeben habe als auch den Zweck der in Aussicht genommenen Verarbeitung darlegen müsse.

Ergäben sich bei der Prüfung des Antrags Zweifel, würden ergänzende Erhebungen durchgeführt und dem Antragsteller Verbesserungen aufgetragen. Eine allfällige Akkreditierung erfolge nur nach Behebung aller Mängel, andernfalls würde der Antrag mit Bescheid abgelehnt.

Inwieweit einem Leistungsanbieter externe Zertifizierungen zu Datensicherheitsmaßnahmen sowie deren laufende Aktualisierung aufgetragen werden könnten, werde geprüft. Mit derartigen Zertifizierungen seien in der Regel hohe Kosten verbunden, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen unter Umständen nicht tragen könnten bzw. nicht zu tragen bereit wären und die deren Teilnahme am E-ID-System erschweren würden.

³¹ hier: Verantwortliche des öffentlichen Bereichs

³² Service-Provider hier: private Leistungsangebote



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Stand der Umsetzung im Mai 2022

34.1 (1) Im Mai 2022 befand sich das Vorhaben E-ID technisch noch in der Phase der Umsetzung. Die grundsätzlichen Funktionalitäten waren in einem Pilotbetrieb verfügbar:

- Bürgerinnen und Bürger konnten sich seit 2021 über die Plattform „österreich.gv.at“ vorregistrieren und unter Vorlage eines amtlichen Lichtbildausweises bei rd. 330 Registrierungsbehörden³³ den E-ID einrichten lassen (TZ 30).
- Verantwortliche des öffentlichen Bereichs konnten seit 2021 ihre E-Government-Anwendungen bei der Stammzahlenregisterbehörde registrieren (TZ 33).
- Anbieter privater Leistungsangebote konnten seit April 2022 die Öffnung der Nutzung des E-ID-Systems beim Bundesminister für Inneres beantragen (TZ 33).

Damit war es für die bisher neu registrierten Personen möglich, den gleichen Funktionsumfang wie mit der Handysignatur, aber bei erhöhtem Sicherheitsniveau zu nutzen.

(2) Mitte Juli 2022 sollen darüber hinaus alle aktiven Handysignaturen automatisiert auf das E-ID-System/ID-Austria umgestellt werden (vereinfachter Umstieg). Für die Inhaberinnen bzw. Inhaber einer behördlich aktivierten Handysignatur (z.B. bei einem Amt oder über FinanzOnline) war dies die Grundlage für die volle Funktionalität im künftigen Echtbetrieb, eine persönliche Identitätsfeststellung bei einer Behörde war nicht mehr erforderlich. Laut Mitteilung des Ministeriums vom 3. August 2022 sei die Umstellung mit 14. Juli 2022 vorgenommen worden, der automatisierte Umstiegsprozess in der Applikation Digitales Amt erfolge auf Anforderung der Handysignaturnutzerinnen und -nutzer.

Seit Oktober 2022 könne die Applikation „eAusweise“ (vorerst mit dem elektronischen Führerschein) von den registrierten E-ID-Nutzerinnen und -Nutzern implementiert werden.

(3) Dennoch werden auch nach dem vereinfachten Umstieg auf den E-ID überwiegend nur die bisherigen Funktionen der Handysignatur verfügbar und ein Parallelbetrieb der Handysignatur weiterhin erforderlich sein. Dies u.a. auch, weil die auf die Handysignatur abgestimmten Komponenten wichtiger Anwendungen (beispielsweise zur elektronischen Gesundheitsakte ELGA, zum elektronischen Impfreister, zu den Portalen der Sozialversicherungen) zu diesem Zeitpunkt noch nicht für eine Umsetzung des E-ID geeignet waren.

³³ insbesondere Bezirksverwaltungsbehörden, Magistratische Bezirksämter, Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister bestimmter Gemeinden, Landespolizeidirektionen, Botschaften



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(4) Für die weitergehenden Funktionen der Registeranbindung und der (für den elektronischen Zulassungsschein erweiterten) Ausweisplattform sowie der EU-weiten Nutzung waren mit Stand Mai 2022 weitere Umsetzungsschritte erforderlich:

- Der Aufbau eines (übergreifenden) Betriebsprozesses war erst in Arbeit.
- Eine Vertretungsfunktion sollte eingerichtet werden, bei der sich eine Vertreterin bzw. ein Vertreter mittels einer Vollmacht für eine andere Person im System anmelden kann; dies war insbesondere für die bestehenden E-Government-Anwendungen erforderlich (beispielsweise im Unternehmensserviceportal oder für die Vertretung Minderjähriger durch Erziehungsberechtigte), die bisher unter Anwendung der Handysignatur genutzt werden konnten.
- Die Nutzung des E-ID bei E-Government-Anwendungen im EU-Ausland war von den anderen Mitgliedstaaten bis April 2023 zu ermöglichen (TZ 32).
- In Planung und Gegenstand von Abstimmungen zwischen dem BMDW (seit Juli 2022 BMF) und dem BMI waren
 - die Anbindung von staatlichen Registern zur Auslieferung von Attributen für die weitere Einbindung von Verfahren und
 - eine Ausweisplattform zum digitalen Nachweis des Führerscheins (dieser war ab Oktober 2022 verfügbar) und Zulassungsscheins.

Der Echtbetrieb war im Mai 2022 für Ende Oktober 2022 geplant; damit sollte auch der Parallelbetrieb der Handysignatur eingestellt werden, der bis dahin für die noch nicht an den E-ID angepassten Anwendungen erforderlich war.

34.2 Der RH hielt fest, dass im Mai 2022 wichtige Teile des E-ID-Systems, beispielsweise zur Registrierung der Anwenderinnen bzw. Anwender und zur Einbindung öffentlicher und privater Verfahren, fertiggestellt waren.

Der Echtbetrieb des E-ID war im Mai 2022 für Ende Oktober 2022 geplant. Der RH hielt fest, dass bis zu diesem Zeitpunkt auch ein Parallelbetrieb der Handysignatur erforderlich sein wird, da die Komponenten wichtiger (öffentlicher) Anwendungen (Gesundheitsakte ELGA, Impfreister, Portale der Sozialversicherungen) noch nicht an eine Nutzung des E-ID angepasst waren.

Der RH kritisierte, dass auch der Aufbau eines Betriebsprozesses erst in Arbeit war, obwohl der Pilotbetrieb seit 2021 im Einsatz sowie der vereinfachte Umstieg auf E-ID für Juli 2022 vorgesehen war und laut Mitteilung des Ministeriums vom 3. August 2022 auch am 14. Juli 2022 durchgeführt worden sei.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Der RH bezeichnete die Anbindung von staatlichen Registern zur Auslieferung von Attributen sowie sonstiger Erweiterungen als Ergänzung zum E-ID-System. Da sie erst in Arbeit waren, bestand das Risiko, dass sie zu einer weiteren Verzögerung des Echtbetriebs des E-ID führen werden.

Der RH empfahl daher dem BMF und dem BMI, den Echtbetrieb des E-ID in einem Stufenplan zu erreichen:

1. Es wäre ein Betriebskonzept fertigzustellen.
 2. Vor Überleitung in den Echtbetrieb sollten die mit der Handysignatur nutzbaren Anwendungen für den Zugang mittels E-ID gestaltet werden.
 3. Nach Fertigstellung eines Gesamtbetriebskonzepts und ausreichender Testungen kann die Überleitung in den Echtbetrieb durchgeführt werden.
 4. Damit könnte das Vorhaben E-ID abgeschlossen und könnten geplante Ergänzungen in einem Nachfolgeprojekt administrativ neu aufgesetzt werden.
- 34.3 Das BMF und BMI teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der ressortübergreifende Lenkungsausschuss den Beschluss gefasst habe, den Start des Echtbetriebs und die Beendigung des Parallelbetriebs von Handysignatur und ID-Austria mit 30. Juni 2023 festzulegen. Dies beruhe auf den erweiterten Anforderungen der Länder und der Notwendigkeit, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zwingend vor Beendigung des Parallelbetriebs zu schaffen.



Zusammenfassung

35.1 Der im E-Government-Gesetz 2017 gesetzlich definierte E-ID sah neue Funktionalitäten und Eigenschaften vor: Eignung auch für rein mobile Nutzung, Übermittlung weiterer Personenmerkmale, Nutzung für physische Sichtausweise, erhöhte Sicherheit. Er war dahingehend eine grundsätzlich zukunftsweisende Weiterentwicklung des österreichischen Identitätsmanagementsystems. Die funktionale Erweiterung des E-ID erhöhte allerdings die Komplexität des Gesamtsystems und machte weitere Maßnahmen für die allgemeine Systemsicherheit und die Datensicherheit notwendig. [\(TZ 3\)](#)

2018 kamen das BMDW und das BMI überein, die auf Grundlage des E-Government-Gesetzes vorzunehmende Entwicklung des E-ID auf diese beiden Bundesministerien aufzuteilen. Eine nachvollziehbare Dokumentation über diese Entscheidung fehlte. [\(TZ 6\)](#)

Eine ressortübergreifende Gesamtprojektleitung und -organisation sowie eine Steuerung des Vorhabens auf der Managementebene richteten das BMDW und das BMI nicht ein. Die Folge war, dass ein ressortübergreifender Gesamtüberblick zu Projektinhalten, Stand der Umsetzung, Zeitplänen und Kosten des Projekts fehlte sowie eine Gesamtverantwortung für die Umsetzung des Projekts nicht festgelegt war. [\(TZ 7\)](#)

Die vom BMI für die Umsetzung des E-ID eingerichtete Projektstruktur und Projektorganisation waren zweckmäßig. [\(TZ 9\)](#)

Das BMDW sah die Entwicklung des E-ID als Teil des Programms „österreich.gv.at“. Der Projektauftrag für das zugehörige Programm von 2018 enthielt allerdings nicht die Umsetzung des E-ID. Das BMDW richtete für das Vorhaben E-ID auch keine Projektstruktur und Projektorganisation ein. [\(TZ 10, TZ 11\)](#)

Im Nachfolgeprogramm „österreich.gv.at 2“ richtete das BMDW für das (Teil-)Vorhaben E-ID ein Projektteam „E-ID/ID Austria“ mit einer ressortinternen Projektleitung ein. Weitere ressortinterne Projektstrukturen zu den vom BMDW zu verantwortenden Teilen des E-ID bestanden nicht. [\(TZ 12\)](#)

Für die Entwicklung des E-ID setzte das BMI von 2018 bis 2021 internes Personal im Ausmaß von rd. 3.111 Personentagen sowie externe Dienstleister im Ausmaß von rd. 7.700 Personentagen ein. Das BMDW setzte im gleichen Zeitraum internes Personal für den E-ID nur im Ausmaß von rd. 850 Personentagen ein. In Ergänzung dazu benötigte es externes Personal für Entwicklung und Projektabwicklung im Ausmaß von rd. 11.070 Personentagen. [\(TZ 13\)](#)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Da im BMDW und im BMI für die Umsetzung des E-ID keine ressortübergreifende Gesamtprojektleitung eingerichtet war, fehlte auch ein Gesamtüberblick über den Stand der Projektumsetzung, den Gesamtzeitplan und die Gesamtkosten. Fehlende Personalressourcen, die Komplexität der Verfahren und Erweiterungen durch E-Government-Anwendungen sowie auch ein aufgrund fehlender Finanzierung mehrmonatiger Projektstopp im BMDW im Jahr 2021 führten zu wesentlichen Verzögerungen. Das 2017 eingeleitete und 2018 auf das BMDW und das BMI aufgeteilte Vorhaben sollte ursprünglich am 1. Jänner 2020 in den Echtbetrieb gehen. Mit Stand Mai 2022 sah die Planung den Echtbetrieb des E-ID für Ende Oktober 2022 vor. Gemäß den Stellungnahmen des BMF und BMI war im Jänner 2023 geplant, den E-ID per 30. Juni 2023 in den Echtbetrieb überzuleiten. Dies beruhe auf erweiterten Anforderungen der Länder und der Notwendigkeit, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zwingend vor dem Ende des Parallelbetriebs zu schaffen. (TZ 14, TZ 34)

Die zur Umsetzung des E-ID notwendigen Leistungen, vor allem in den Bereichen Projektmanagement, Software-Entwicklung und Betrieb, beschafften das BMDW und das BMI im beispielhaften Zeitraum 2018 bis November 2021 im Rahmen von 63 externen Beauftragungen. Diese erfolgten an 13 verschiedene Unternehmen, die ihrerseits 21 verschiedene Subauftragnehmer einsetzten. Dies offenbarte eine strukturell hohe Abhängigkeit des BMDW und des BMI von externen Dienstleistern bei der Umsetzung des E-ID und führte gleichzeitig zu einer weiteren Fragmentierung der Verantwortung für das E-ID-System und des Detailwissens über das E-ID-System. (TZ 16)

Das BMI hatte die drei vom RH beispielhaft ausgewählten Beschaffungen ohne Wettbewerb – zwei Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen und eine Direktvergabe – getätigt. Gemäß den gesetzlichen (bzw. internen) Regelungen wäre beim Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmen (bzw. der Direktvergabe) eine Marktbeobachtung bzw. –erkundung durchzuführen bzw. geboten gewesen. Diese hatte das BMI mit der Begründung, dass es für die zu beauftragenden Leistungen keinen Markt gebe, nicht durchgeführt. (TZ 18)

Bei den nach der Methode der agilen Software-Entwicklung für das BMDW bzw. BMI zu erbringenden Leistungen fehlte teilweise eine ausreichende Anforderungsdefinition; darüber hinaus waren die erbrachten Software-Entwicklungen den konkreten Beschaffungsvorgängen teilweise nicht zuordenbar. (TZ 19)

Weder das BMDW noch das BMI hatte eine über die WFA hinausgehende detaillierte Projektkostenplanung (beispielsweise in Bezug auf einzelne Teilprojekte, Meilensteine oder Arbeitspakete). (TZ 20)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

In Summe leisteten das BMDW und das BMI für die Umsetzung des E-ID von 2018 bis 2021 Auszahlungen von 19,44 Mio. EUR. Den Auszahlungen des BMDW im Jahr 2018 von 1,26 Mio. EUR stand ein WFA-Kostenrahmen 2018 bis 2022 von 1,04 Mio. EUR gegenüber, den Auszahlungen 2019 bis 2021 von rd. 11,60 Mio. EUR ein Kostenrahmen für die Jahre 2021 und 2022 der WFA 2021 bis 2025 von nur 7,21 Mio. EUR. [\(TZ 21\)](#)

Die Verbesserungen des Konzepts E-ID gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergeben sich u.a. aus der Nutzung des Smartphones für E-Government-Anwendungen, aus dem erweiterten Funktionsumfang, aus der Kopplung an Register der Verwaltung und aus der Erfüllung der Sicherheitsanforderungen für eine Notifizierung nach der eIDAS-Verordnung der EU. [\(TZ 24\)](#)

Die Datenschutz-Folgenabschätzung war im BMDW zeitgerecht abgeschlossen. Bei der technischen Risikoanalyse vom März 2020 waren allerdings noch nicht alle im April 2022 vorliegenden technischen bzw. organisatorischen Prozesse berücksichtigt und somit noch nicht alle Risiken identifiziert und bewertet. [\(TZ 25\)](#)

Die sicherheitstechnischen Verbesserungen des Konzepts E-ID gegenüber der Bürgerkarte (Handysignatur) ergeben sich aus der erhöhten Sicherheit: Nutzung einer biometrischen Authentifizierung, keine lokale Speicherung personenbezogener Daten, Nutzung sicherer Hardware-Komponenten. [\(TZ 26\)](#)

Für die im E-ID-System vorgesehene Erstellung einer qualifizierten Signatur werden ausschließlich kryptografische Verfahren nach dem Stand der Technik genutzt. [\(TZ 27\)](#)

Die vom BMDW dem RH übermittelte Architektur- und Prozessdokumentation lag lediglich als Entwurf mit Stand Jänner 2021 vor. Die umgesetzte Systemarchitektur war komplex und heterogen und beinhaltete ein erhöhtes Risiko für die Betriebssicherheit und die Resilienz des Gesamtsystems. Ein Gesamtbetriebskonzept, das auch die Ausfallsicherheit berücksichtigte, fehlte im April 2022. [\(TZ 28\)](#)

Der Registrierungsprozess, mit dem die Identität der E-ID-Werberin bzw. des E-ID-Werbers ausschließlich behördlich festgestellt, das Signaturzertifikat erstellt und die Authentifizierungsfaktoren festgelegt wurden (kryptografische Bindung), war eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Sicherheit des E-ID. [\(TZ 30\)](#)

Dieser Registrierungsprozess wurde seit Jänner 2021 im Pilotbetrieb eingesetzt. Der vereinfachte, automatisierte Umstieg von der (behördlich aktivierten) Handysignatur auf den E-ID war im Mai 2022 jedoch noch offen. Laut Mitteilung des Ministeriums vom 3. August 2022 sei die Umstellung mit 14. Juli 2022 durchgeführt worden. [\(TZ 30\)](#)



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Die komplexe Systemarchitektur mit mehreren Beteiligten (insbesondere BMDW, BMI, Vertrauensdiensteanbieter), 15 funktionalen Bereichen und mehreren Schnittstellen erforderte eine ständige Verfügbarkeit der Registrierungs- und Authentifizierungsservices; eine umfassende Notfallplanung für einen Ausfall der Registrierungsservices lag noch nicht vor. (TZ 31)

Die Erstimplementierung des österreichischen eIDAS-Knotens zur Anerkennung von notifizierten Identifizierungsmitteln aus anderen EU-Mitgliedstaaten (eIDAS-Verordnung³⁴) war zeitgerecht im Oktober 2018 abgeschlossen. (TZ 32)

Das BMDW hatte die europäische Notifizierung des österreichischen E-ID im April 2022 erfolgreich abgeschlossen. (TZ 32)

Der Echtbetrieb des E-ID war im Mai 2022 für Ende Oktober 2022 geplant. Bis zu diesem Zeitpunkt wird auch ein Parallelbetrieb der Handysignatur erforderlich sein, da die Komponenten wichtiger (öffentlicher) Anwendungen (Gesundheitsakte ELGA, Impfreister, Portale der Sozialversicherungen) noch nicht an eine Nutzung des E-ID angepasst waren. Der Aufbau eines Betriebsprozesses für den Echtbetrieb war erst in Arbeit. Gemäß den Stellungnahmen des BMF und BMI war im Jänner 2023 geplant, die Überleitung in den Echtbetrieb per 30. Juni 2023 vorzunehmen. Dies beruhe auf erweiterten Anforderungen der Länder und der Notwendigkeit, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zwingend vor dem Ende des Parallelbetriebs zu schaffen. (TZ 34)

35.2 Der RH hielt hierzu fest, dass

- grundlegende Entscheidungen eines ressortübergreifenden Managements von IT-Projekten jedenfalls nachvollziehbar zu machen wären, indem diese, vorzugsweise aktenmäßig, schriftlich dokumentiert werden; in dieser Dokumentation sind insbesondere die Personen, die die Entscheidungen getroffen haben, und die für diese Entscheidungen ausschlaggebenden Gründe klar hervorzuheben (TZ 6).
- bei zukünftiger Bearbeitung eines – hier vom BMF und BMI – ressortübergreifend durchzuführenden IT-Projekts eine dem Projektumfang angemessene, ressortübergreifende Projektstruktur zu schaffen wäre. Ziel sollte sein, die Projektbeauftragung, die Projektleitung, die Projektteams, das Budget, das Controlling, den Personaleinsatz und das Risikomanagement einheitlich, in gemeinsamer Verantwortung und unter größtmöglicher Nutzung von Synergien zu planen und umzusetzen (TZ 7).
- das BMF Projektaufträge zeitnah erstellen und anpassen bzw. Zusatzaufträge erteilen sollte, wenn sich entscheidende Rahmenbedingungen bzw. relevante Ziele ändern oder Kooperationspartner neu hinzukommen (TZ 10).

³⁴ insbesondere Art. 6 in Verbindung mit Art. 9



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

- das BMF Personalressourcen für die Abwicklung von IT-Projekten – im Hinblick auf die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben der Digitalisierung – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht sicherstellen und die organisatorische Abwicklung sowie die konzeptionelle Bearbeitung von künftigen IT-Projekten mit internem Personal durchführen sollte. Damit müssten lediglich projektspezifische Fachressourcen und Entwicklungsleistungen zugekauft werden (**TZ 13**).
 - das BMF für den E-ID ein durchgängiges Projektbudget sicherstellen sollte, um eine kontinuierliche Projektabwicklung zu ermöglichen (**TZ 14**).
 - die aufgrund der Vielzahl an externen Dienstleistern (13 Unternehmen mit 21 Subauftragnehmern) resultierende hohe Abhängigkeit zu reduzieren wäre. Dies, um sicherzustellen, dass das erforderliche Detailwissen über die entwickelten IT-Systeme und IT-Anwendungen, das für eine entsprechende Steuerung und das Projektmanagement notwendig ist, im Ressort vorhanden ist (**TZ 16**).
 - das BMF und das BMI auch bei der für das Vorhaben E-ID gewählten agilen Vorgehensweise zur Software-Entwicklung allen Beschaffungen bzw. externen Beauftragungen eine klare und geeignete Definition der Anforderungen zugrunde legen, diese im Hinblick auf die Überprüfbarkeit der Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes in der jeweiligen Beauftragung eindeutig verankern und auch ihre Umsetzung im Sinne einer Abnahme dokumentieren sollten (**TZ 19**).
 - das BMF und das BMI IT-Vorhaben inhaltlich geeignet festlegen und darauf aufbauend eine Kostenanalyse und Kostenplanung vornehmen sollten. Im Falle ressortübergreifender IT-Vorhaben wären diese zu einer Gesamtkostenplanung zusammenzuführen (**TZ 20**).
 - das BMF die technische Risikoanalyse des E-ID-Systems im Hinblick auf die modifizierte Architektur und erweiterten Prozesse aktualisieren sollte (**TZ 25**).
 - das BMF im Zusammenwirken mit dem BMI, dem Vertrauensdiensteanbieter und der BRZ GmbH ein entsprechendes Betriebskonzept für den E-ID unter besonderer Beachtung der IT-Sicherheit ausarbeiten sollte (**TZ 28**).
 - das BMF und das BMI in Zusammenarbeit mit dem Vertrauensdiensteanbieter eine umfassende Notfallplanung (Ausfallstrategie) für einen Ausfall des Registrierungs- bzw. Authentifizierungsprozesses entwickeln sollten (**TZ 31**).
 - der Echtbetrieb des E-ID in einem Stufenplan zu erreichen wäre. Dazu wäre das Betriebskonzept fertigzustellen. Vor Überleitung in den Echtbetrieb sollten die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit der Handysignatur nutzbaren Anwendungen für den Zugang mittels E-ID gestaltet werden. Nach Fertigstellung eines Gesamtbetriebskonzepts und ausreichender Testungen kann die Überleitung in den Echtbetrieb durchgeführt werden (**TZ 34**).
- Damit könnte das Vorhaben E-ID abgeschlossen und könnten geplante Ergänzungen in einem Nachfolgeprojekt administrativ neu aufgesetzt werden (**TZ 34**).



Schlussempfehlungen

36 Mit der Bundesministeriengesetz–Novelle vom Juli 2022 wurde der Aufgabenbereich der Digitalisierung – und damit auch die Verantwortung für die Entwicklung des E–ID–Systems/ID–Austria – vom damaligen BMDW in das BMF übertragen. Der RH richtet daher die Empfehlungen, die aus Feststellungen zum BMDW resultieren, an das BMF.

Zusammenfassend empfahl der RH dem

Bundesministerium für Finanzen (**BMF**)
 Bundesministerium für Inneres (**BMI**):

	BMF	BMI
(1) In Projektaufträgen wäre neben dem Termin für den Projektstart stets auch ein verbindlicher Endtermin anzugeben. (TZ 5)		X
(2) Es wären Analysen der zu erwartenden Projektkosten als Grundlage der Budget– und Personalressourcenplanung zu erstellen, die dem Projektumfang entsprechen. (TZ 5)		X
(3) Grundlegende Entscheidungen des Managements im Rahmen von IT–Projekten wären jedenfalls nachvollziehbar zu machen, indem diese, vorzugsweise aktenmäßig, schriftlich dokumentiert werden; in dieser Dokumentation wären insbesondere die Personen, die die Entscheidungen getroffen haben, und die für diese Entscheidungen ausschlaggebenden Gründe klar darzulegen. (TZ 6)	X	X
(4) Die Vereinbarung über die Verrechnung des ab 2022 entstandenen Aufwands des Auftragsverarbeiters Bundesminister für Inneres wäre möglichst rasch, jedenfalls aber vor Überleitung in den Echtbetrieb abzuschließen. (TZ 6)	X	X
(5) Bei zukünftiger Bearbeitung eines ressortübergreifend durchzuführenden IT–Projekts wäre eine dem Projektumfang angemessene, ressortübergreifende Projektstruktur zu schaffen. Ziel sollte sein, die Projektbeauftragung, die Projektleitung, die Projektteams, das Budget, das Controlling, den Personaleinsatz und das Risikomanagement einheitlich, in gemeinsamer Verantwortung und unter größtmöglicher Nutzung von Synergien zu planen und umzusetzen. (TZ 7)	X	X



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

	BMF	BMI
(6) Im Zuge der Schaffung einer gemeinsamen Projektstruktur für ein ressortübergreifendes IT-Projekt wäre jedenfalls ein ressortübergreifendes Gremium auf höchster Managementebene einzurichten und mit der Kompetenz zur Entscheidung über die grundlegenden Eckpunkte des IT-Projekts auszustatten. Das Gremium sollte regelmäßig sowie im Anlassfall zusammentreten; zur Nachvollziehbarkeit von Managemententscheidungen wären die dafür maßgeblichen Gründe in einem Protokoll festzuhalten. <u>(TZ 7)</u>	x	x
(7) Projektaufträge wären zeitnah anzupassen, wenn sich entscheidende Rahmenbedingungen bzw. relevante Ziele ändern oder Kooperationspartner neu hinzukommen. <u>(TZ 8)</u>		x
(8) Projektaufträge wären zeitnah zu erstellen und anzupassen bzw. Zusatzaufträge zu erteilen, wenn sich entscheidende Rahmenbedingungen bzw. relevante Ziele ändern oder Kooperationspartner neu hinzukommen. <u>(TZ 10)</u>	x	
(9) Im Fall der Doppelfunktion von Projektleitung und Aufgabe in der Linienorganisation wäre ein bestimmtes Zeitausmaß für die Projektleitung vorzusehen bzw. durch geeignete Priorisierung der Aufgaben der Projektleitung durch die Vorgesetzten eine erfolgreiche Projektdurchführung sicherzustellen. <u>(TZ 13)</u>		x
(10) Personalressourcen für die Abwicklung von IT-Projekten wären – im Hinblick auf die dem Ministerium gesetzlich übertragenen Aufgaben der Digitalisierung – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht sicherzustellen und die organisatorische Abwicklung sowie die konzeptionelle Bearbeitung von IT-Projekten mit internem Personal durchzuführen. Dadurch müssten nur mehr projektspezifische Fachressourcen und Entwicklungsleistungen zugekauft werden. <u>(TZ 13)</u>	x	
(11) Um für den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID) eine kontinuierliche Projekt- abwicklung zu ermöglichen, wäre ein durchgängiges Projektbudget sicherzustellen. <u>(TZ 14)</u>	x	
(12) Es wäre die aufgrund der Vielzahl an externen Dienstleistern (13 Unternehmen mit 21 Subauftragnehmern) resultierende hohe Abhängigkeit zu reduzieren. Dies, um sicherzustellen, dass das erforderliche Detailwissen über die entwickelten IT-Systeme und IT-Anwendungen, das für eine entsprechende Steuerung und das Projektmanagement notwendig ist, im Ressort vorhanden ist. <u>(TZ 16)</u>	x	x
(13) Die in den Vergabeverfahren gebotenen Maßnahmen zur Bestimmung des Bestbieters bzw. zur Markterkundung wären anzuwenden. <u>(TZ 18)</u>		x


 Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
 auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

	BMF	BMI
(14) Auch bei der für das Vorhaben E-ID gewählten agilen Vorgehensweise zur Software-Entwicklung wäre allen Beschaffungen bzw. externen Beauftragungen eine klare und geeignete Definition der Anforderungen zugrunde zu legen, diese im Hinblick auf die Überprüfbarkeit der Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes in der jeweiligen Beauftragung eindeutig zu verankern und ihre Umsetzung im Sinne einer Abnahme zu dokumentieren. (TZ 19)	X	X
(15) Abnahmen wären von den verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern zu unterzeichnen bzw. wäre bei IT-Lieferverträgen eine ordnungsgemäße Abnahme sicherzustellen. (TZ 19)	X	X
(16) Bei Beschaffungen von Stundenkontingenten zur Betriebsunterstützung wären die inhaltlichen Vorgaben und deren Umsetzung nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 19)		X
(17) IT-Vorhaben wären inhaltlich geeignet festzulegen und darauf aufbauend eine Kostenanalyse und Kostenplanung vorzunehmen. Im Falle ressortübergreifender IT-Vorhaben wären diese zu einer Gesamtkostenplanung zusammenzuführen. (TZ 20)	X	X
(18) In den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen zu den im Ressort durchgeführten IT-Vorhaben wären auch die für die Umsetzung notwendigen (internen) Personalressourcen bzw. -kosten aufzunehmen. (TZ 20)	X	
(19) Es wäre(n) im Zusammenhang mit der Konzeption und Implementierung des „Storytelling österreich.gv.at“ <ul style="list-style-type: none"> • bei Direktvergaben gemäß den eigenen internen Vorgaben (zur Prüfung der Preisangemessenheit der Angebote) Vergleichsangebote einzuholen, • der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit konkrete Prüfhandlungen bzw. Nachweise zu Abruf und Erbringung der beauftragten Leistungen zugrunde zu legen und • dieser Beschaffungsvorgang in Bezug auf die vom RH angeführten Punkte und den möglichen Vermögensschaden des Bundes (bzw. schadensminimierenden Maßnahmen) einer weiteren Prüfung zu unterziehen und diese zu dokumentieren. (TZ 22) 	X	
(20) Die technische Risikoanalyse des E-ID-Systems wäre im Hinblick auf die modifizierte Architektur und erweiterten Prozesse zu aktualisieren. (TZ 25)	X	
(21) Die Finalisierung der Dokumente „Sicherheitskonzept“ sowie „Informationssicherheits- und Datenschutzrisikoanalyse“ wäre einzuleiten. Diese wären mit der aktualisierten (detaillierten) Risikoanalyse des E-ID-Systems und der Datenschutz-Folgenabschätzung abzustimmen und noch vor Produktivsetzung des elektronischen Identitätsnachweises abzuschließen. (TZ 25)	X	



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

	BMF	BMI
(22) Es wäre wiederkehrend zu überprüfen, ob die verwendeten kryptografischen Verfahren in der Beurteilung des gesamten E-ID-Systems jeweils dem aktuellen Stand der Technik entsprechen. (TZ 27)	X	
(23) Die Architektur- und Prozessdokumentation wäre im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu aktualisieren. (TZ 28)	X	
(24) Es wäre jenes Maß an Spezialwissen bezüglich Architektur sowie IT-Sicherheit des elektronischen Identitätsnachweises aufzubauen, das für die Auftragserteilung und Abnahme der zu erbringenden Teilleistungen notwendig ist. (TZ 28)	X	
(25) Im Zusammenwirken mit dem Vertrauensdiensteanbieter und der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung wäre ein entsprechendes Betriebskonzept für den elektronischen Identitätsnachweis unter besonderer Beachtung der IT-Sicherheit auszuarbeiten. (TZ 28)	X	X
(26) In Zusammenarbeit mit dem Vertrauensdiensteanbieter wäre eine umfassende Notfallplanung (Ausfallstrategie) für einen Ausfall des Registrierungs- bzw. Authentifizierungsprozesses zu entwickeln. (TZ 31)	X	X
(27) Es wären konkrete Festlegungen zu den Stichprobenkontrollen der Verfahren öffentlicher Stellen (z.B. über Kriterien, Inhalt und Häufigkeit der Kontrollen) zu treffen. Darin wäre auch eine Kontrolle über die Einhaltung eines angemessenen Datensicherheits- bzw. Datenschutzniveaus zu integrieren. (TZ 33)	X	
(28) Im Rahmen des Registrierungs- und Akkreditierungsverfahrens wäre auch die Übermittlung jener Informationen (z.B. eine Beschreibung des privaten Leistungsangebots, die Dauer der Datenspeicherung, weitere Datensicherheitsmaßnahmen oder Nachweise über Informationssicherheitsstandards) vorzusehen, die für die Beurteilung des Datenschutzniveaus beim Antragsteller (privaten Leistungsanbieter) wesentlich sind. (TZ 33)		X
(29) Der Echtbetrieb des elektronischen Identitätsnachweises wäre in einem Stufenplan zu erreichen: <ul style="list-style-type: none"> • Es wäre ein Betriebskonzept fertigzustellen. • Vor Überleitung in den Echtbetrieb wären die mit der Handysignatur nutzbaren Anwendungen für den Zugang mittels elektronischen Identitätsnachweises zu gestalten. • Nach Fertigstellung eines Gesamtbetriebskonzepts und ausreichender Testungen könnte die Überleitung in den Echtbetrieb durchgeführt werden. • Damit könnte das Vorhaben elektronischer Identitätsnachweis abgeschlossen und könnten geplante Ergänzungen in einem Nachfolgeprojekt administrativ neu aufgesetzt werden. (TZ 34) 	X	X



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur
auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im März 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Anhang A

Bereiche des E-ID-Systems

Tabelle A: Vereinfachte Darstellung von Bereichen (Domains) des E-ID-Systems

Funktionsblock-Komponente	Betreiber	Beschreibung
mobiles Endnutzegerät	E-ID-Inhaberin bzw. -Inhaber	Die User-Domain beschreibt die Umgebung der E-ID-Inhaberin bzw. des E-ID-Inhabers. Sie umfasst die E-ID-Inhaberin bzw. den E-ID-Inhaber selbst sowie ihre bzw. seine Endnutzegeräte (inklusive Digitales-Amt-Applikation, Browser, andere Applikationen etc.).
Vorregistrierungssystem	Vertrauensdiensteanbieter im Auftrag des BMI	Über das Vorregistrierungssystem können die Bürgerinnen und Bürger (zu diesem Zeitpunkt noch nicht E-ID-Inhaberin bzw. E-ID-Inhaber) die Registrierung vorerfassen.
Meine ID-Austria	Vertrauensdiensteanbieter im Auftrag der Stammzahlenregisterbehörde	Die Mein-E-ID-Domain enthält die webbasierte Anwendung „Mein-E-ID“, über die die E-ID-Inhaberin bzw. der E-ID-Inhaber ihren bzw. seinen E-ID verwalten kann, z.B. Einsicht in Transaktions- bzw. Logdaten, Auslösen von Widerrufen, Signaturpasswort vergessen, Handy verloren, weiteres Handy verknüpfen.
Service Provider (= öffentliche Verfahren bzw. private Leistungsangebote)	Verantwortliche des öffentlichen Bereichs bzw. private Leistungsanbieter (Service-Owner)	Die Service-Provider-Domain repräsentiert die Umgebung des Service Providers, der die von der E-ID-Inhaberin bzw. dem E-ID-Inhaber verwendete Applikation bereitstellt. In der Praxis kann es beliebig viele Service Provider und damit auch beliebig viele Service-Provider-Domains geben, auch wenn deren Aufbau und deren Anbindung an das E-ID-System konzeptionell stets gleich ist.
DSGVO-Admin Client	BMDW	Diese Domain beinhaltet notwendige Informationen, um die von der DSGVO vorgeschriebene Auskunft zur Verwendung eigener Daten umsetzen zu können.
Vertrauensdiensteanbieter	Vertrauensdiensteanbieter	Der Vertrauensdiensteanbieter (VDA) stellt die Infrastruktur für die Authentifizierung von Benutzerinnen bzw. Benutzern mittels qualifizierter elektronischer Signaturen bereit. Die Erstellung der qualifizierten Signatur durch die E-ID-Inhaberin bzw. den E-ID-Inhaber stellt die Authentifizierung der Inhaberin bzw. des Inhabers dar. Das VDA-Backend beinhaltet Teilkomponenten, wie Web-Service, Hardware Security Module, Datenbank etc.
eIDAS-Knoten AT	BMI im Auftrag der Stammzahlenregisterbehörde (beim BMDW)	Alternativ zur VDA-Domain kann die Authentifizierung der E-ID-Inhaberin bzw. des E-ID-Inhabers im Zuge eines Anmeldeprozesses an einer Applikation auch über die eIDAS-Domain erfolgen. Der österreichische eIDAS-Knoten (eIDAS-Knoten AT) bildet die Schnittstelle in das europäische eIDAS-Netzwerk, das für die Identifikation und Authentifizierung von ausländischen Personen verwendet werden kann.
Unternehmensregister	Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (Statistik Austria)	Diese Domain ist bei einer Verwendung von Vollmachten zur vertretungsweisen Anmeldung an Applikationen relevant. In diesem Fall bietet diese Domain mit dem Unternehmensregister eine von mehreren Quellen, aus denen Vollmachten-Informationen bezogen werden können.
bilaterales Vollmachtenregister	BMDW	Wie die Statistik-Austria-Domain ist auch diese Domain ausschließlich bei einer Verwendung von Vollmachten zur vertretungsweisen Anmeldung an Applikationen relevant. Für diesen Fall bietet diese Domain mit dem bilateralen Vollmachtenregister eine von mehreren Quellen, aus denen Vollmachten-Informationen bezogen werden können.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Funktionsblock-Komponente	Betreiber	Beschreibung
Identitätsdokumentenregister (IDR)	BRZ GmbH im (gesetzlich vorgesehenen) Auftrag des BMI	Die Registration-Domain enthält Informationen, die für die Durchführung der Registrierung des E-ID einer E-ID-Inhaberin bzw. eines E-ID-Inhabers notwendig sind. Das Identitätsdokumentenregister beinhaltet Daten zur Person, die zur sicheren Identifikation (z.B. Reisepässe, Personalausweise, E-ID) benötigt werden. Bei der Registrierung wird das Identitätsdokumentenregister vom Vertrauensdiensteanbieter zur Abfrage von Personendaten benötigt.
Zentrales Melderegister, Ergänzungsregister natürliche Personen, Stammzahlenregister	BMI im Auftrag des BMDW	Die Register-Domain (Zentrales Melderegister, Ergänzungsregister natürliche Personen, Stammzahlenregister) ermöglicht die eindeutige Identifikation natürlicher Personen sowie das Bereitstellen von BPK und des Minimal Datasets (das die Attribute Familienname, Vorname und Geburtsdatum beinhaltet).
Attribute aus den Registern des BMI sowie aus Registern anderer Bundesministerien	BMDW, BMI Register- und Systemverbund	Die Attribute-Provider-Domain implementiert notwendige Funktionalitäten zur Bereitstellung von Attributen aus öffentlichen Registern im Zuge von Anmeldeprozessen an Applikationen (Attributsabfrage).
BMI-Backend	BMI im Auftrag des BMDW	Die Backend-Domain implementiert notwendige Funktionalitäten zur Abfrage und Auslieferung von Attributen mit Zustimmung der Bürgerin bzw. des Bürgers an Services und Applikationen. Die notwendige Funktionalität wird durch diverse technische Komponenten umgesetzt.
BMDW-Frontend	BMDW	Die Frontend-Domain implementiert notwendige Funktionalitäten zur Authentifizierung von Benutzerinnen bzw. Benutzern im Zuge von Anmeldeprozessen an Services und Applikationen.

BPK = bereichsspezifisches Personenkennzeichen

Quellen: BMDW; BMI

DSGVO = Datenschutz-Grundverordnung

eIDAS = electronic identification, authentication and trust services (elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste)



Anhang B

Registrierung des elektronischen Identitätsnachweises

(1) Die personenbezogene Registrierung des E-ID war Voraussetzung für die Nutzung der damit verbundenen Funktionen, insbesondere zur Authentifizierung bei den verschiedenen E-Government-Anwendungen oder auch bei privaten Online-Services. Sie umfasste – wie in der folgenden Abbildung A ersichtlich – die drei Schritte

- behördliche Identitätsfeststellung der E-ID-Werberin bzw. des E-ID-Werbers,
- Erstellung des E-ID und
- Registrierung von Authentifizierungsfaktoren.

(2) Der erste Schritt zur Registrierung des E-ID war eine behördliche Identitätsfeststellung mit persönlicher (physischer) Anwesenheit zur Überprüfung der Identitätsdaten anhand eines Ausweisdokuments sowie behördlicher Datenverarbeitungen. Das E-Government-Gesetz legte für die Registrierung des E-ID als zuständige Behörden die Passbehörden, ermächtigte Gemeinden und Landespolizeidirektionen fest, weil diese bereits mit der Feststellung von Identitäten vertraut waren.

(3) Im zweiten Schritt zur Registrierung des E-ID wurde der persönliche E-ID der Antragstellerin bzw. des Antragstellers mithilfe eines Vertrauensdiensteanbieters technisch³⁵ erzeugt: Dazu wurde ein qualifiziertes Signaturzertifikat für die zu registrierende Person ausgestellt, dieses Zertifikat mit der (verschlüsselten) Stammzahl verknüpft und bestimmte Daten im Identitätsdokumentenregister bzw. im Sicherheitsmodul des Vertrauensdiensteanbieters gespeichert.

³⁵ Die Registrierung für den E-ID bedingte als technische Voraussetzungen die Installation und Initialisierung der „Digitales-Amt-Applikation“ am Smartphone. Diese Anwendung war die notwendige Benutzerschnittstelle für Bürgerinnen und Bürger zur Interaktion mit dem E-ID-System. Die Digitales-Amt-Applikation wurde im Zuge der Registrierung einer persönlichen E-ID an den Vertrauensdiensteanbieter und das E-ID-System gebunden.



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

Abbildung A: Registrierung des elektronischen Identitätsnachweises (E-ID)

(1) Identitätsfeststellung der E-ID-Werberin bzw. des E-ID-Werbers



Lichtbildausweis + aktuelles Passfoto

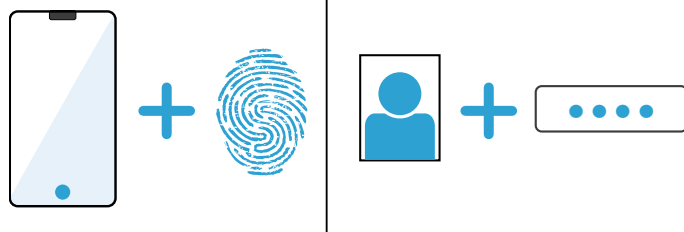
(2) Erstellung E-ID



Signaturzertifikat

Ermittlung der Stammzahl + Verknüpfung mit qualifiziertem Signaturzertifikat

(3) Registrierung von Authentifizierungsfaktoren



Smartphone + Fingerprint oder Gesichtserkennung + Passwort



Registrierungs-
behörde



Stammzahlen-
registerbehörde
und



Vertrauens-
diensteanbieter



Vertrauens-
diensteanbieter

Quellen: BMDW; BMI; Darstellung: RH



Umstellung von der Bürgerkarte/Handysignatur auf den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID)

(4) In einem dritten Schritt wurden die Authentifizierungsfaktoren beim Vertrauensdiensteanbieter registriert. Benutzerinnen bzw. Benutzer erhielten Authentifizierungsfaktoren (Zertifikate), mithilfe derer sie sich im E-ID-System authentifizieren konnten. Die Authentifizierungsfaktoren umfassten ein geheimes Passwort und ein mobiles Endnutzergerät (z.B. ein Smartphone), das kryptografisch an den E-ID gebunden war. Dazu wurde am mobilen Gerät ein Schlüssel³⁶ erstellt. Da der Zugriff auf den privaten Schlüssel zusätzlich über eine lokale Authentifizierungsmethode (Fingerabdruck oder Gesichtserkennung) am mobilen Gerät geschützt war, konnte der mit dem Gerät verknüpfte E-ID ausschließlich von der legitimen Benutzerin bzw. dem legitimen Benutzer verwendet werden.³⁷

Der RH sah den neuen Registrierungsprozess mit ausschließlich behördlicher Identitätsfeststellung als wesentliche Maßnahme, um die Sicherheit des E-ID und auch die Konformität mit der eIDAS-Verordnung zu gewährleisten.

³⁶ asymmetrisches Schlüsselpaar

³⁷ siehe ID-Austria Technisches Whitepaper – Hintergrundinformationen (<https://eid.egiz.gv.at/infos/technische-whitepaper>; abgerufen am 6. Februar 2023)

R - H



