

Wider den Registerföderalismus

Damit personenbezogene E-Government-Transaktionen möglich werden, muss in den Personendaten Ordnung geschaffen werden. Dies ist bei über 3000 Personenregistern kein leichtes Unterfangen. Bund, Kantone und Gemeinden werden es bis 2010 gemeinsam schaffen. *Thomas Marko, Urs Germann*



Lic. oec. Thomas Marko
ist Unternehmensberater und Leiter des Fachbereichs Datenlogistik der ASP Inteco AG in Winterthur
thomas.marko@asp.ch

Lic. phil. Urs Germann
von Urs Germann Consulting in Zürich berät und unterstützt Verwaltungen in der Konzeption, Realisierung und Evaluation von E-Government-Projekten
urs.germann@fug.ch



Basis für E-Government-Transaktionen sind koordinierte Personenidentifikatoren: Bei G2C-Transaktionen (Government to Citizen) muss sich der Bürger identifizieren und seine Berechtigung nachweisen (sich authentifizieren). G2G-Transaktionen sind nur möglich, wenn sich alle Sender- und Empfängersysteme in der Abwicklungskette einig sind, um welche Person es sich handelt. Damit Transaktionen zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund funktionieren, muss die Personenidentifikation gesamtschweizerisch koordiniert sein.

Diese Basis ist nicht vorhanden. In der Schweiz wird die Bevölkerung nicht zentral, sondern – historisch und föderalistisch gewachsen – in über 3000 Personenregistern geführt, teilweise noch im Karteikästchen-System. Es gibt beispielsweise kommunale und kantonale Einwohnerregister, kommunale, kantonale und eidgenössische Zivilstandsregister oder kantonale und eidgenössische Ausländerregister.

Registerföderalismus

Jedes dieser Register verfügt über einen eigenen Personenidentifikator und nutzt verschiedene Identifizierungsmerkmale wie Name, Vornamen, Geburtsdatum, Nationalität und so weiter. Die Register tauschen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben bereits heute Daten in immensem Umfang untereinander aus. Mangels einer sicheren und eindeutigen Identifikation ist diese Kommunikation durch zahlreiche Medienbrüche geprägt und findet hauptsächlich über zigfach abgeschriebene Papierformulare statt. Konkret verhindern die folgenden Mängel und Probleme automatisierte Transaktionen:

- Fehlende eindeutige Identifikatoren führen zu Dubletten, Mehrfacherfassungen, Zuweisungs- und Abgleichsproblemen.
- Fehlende einheitliche Definition der Identifizierungsmerkmale. Es wird mit verschiedenen Datenstrukturen, Wertebereichen,

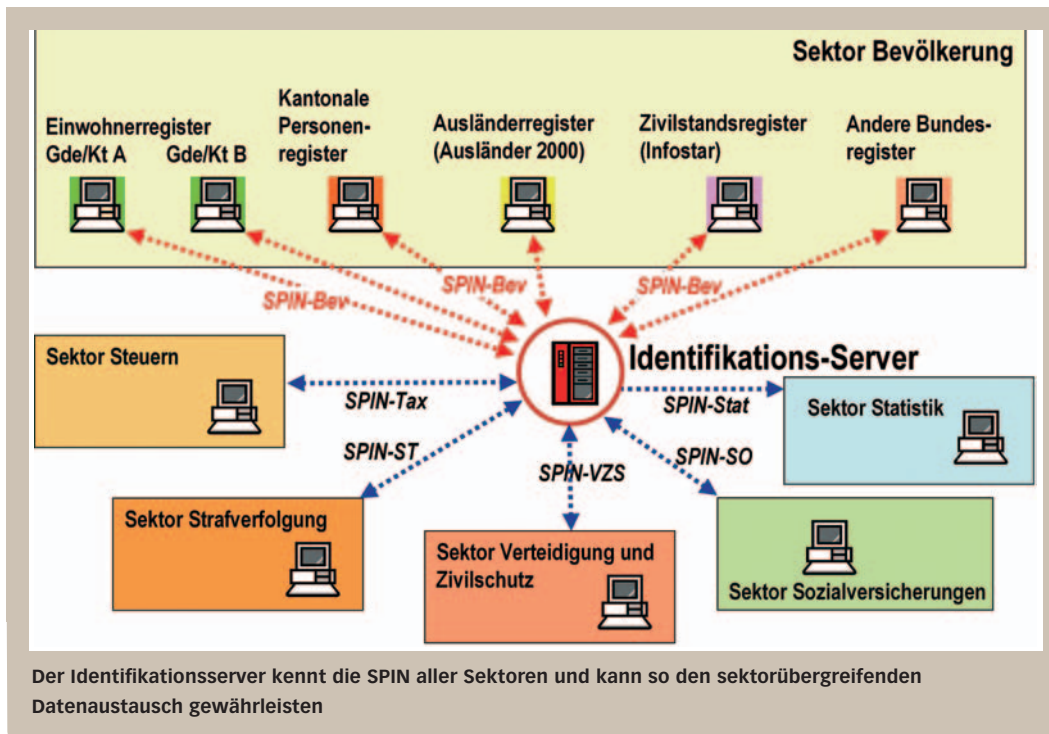
Codes und Abgrenzungen gearbeitet. Wegen fehlender Harmonisierung ist das gegenseitige Verstehen/Übersetzen der Daten äusserst problematisch.

- Fehlende Datenkommunikationswege zum Verteilen der eindeutigen Identifikation. Eindeutige Nummern sind in einem Register rasch eingeführt, das Weitermelden dieser Nummern an alle zu informierenden Systeme ist hingegen schwieriger.
- Fehlende Möglichkeiten, den Datenschutz zu gewährleisten. Der Weg der Personendaten kann durch den Wechsel der Identität beim Abschreiben nicht mehr nachvollzogen werden.

Die Probleme sind von Bund, Kantonen und Gemeinden erkannt. Diverse Massnahmen zur Behebung dieser Missstände wurden ergriffen, die in den nächsten Jahren zu einem Mosaik zusammenwachsen und Verbesserungen bringen werden. Einerseits entstehen auf Gemeinde- und Kantonsebene immer mehr Gesamtlösungen mit koordinierten Personenidentifikatoren. Andererseits hat der Bund den schweizweiten Normierungs- beziehungsweise Harmonisierungsbedarf erkannt und in Abstimmung mit den Kantonen und Gemeinden wichtige Schritte auf Gesetzes-ebene initiiert. Die private Softwareindustrie ist über Gremien wie etwa eCH integriert.

SPIN-Gesetz bringt Lösung

Das «SPIN-Gesetz» (Bundesgesetz über die sektoriellen Personenidentifikatoren, aktuell in Vernehmlassung) bringt die Lösung für die fehlende schweizweite Personenidentifikation. Zentral ist dabei der Verzicht auf einen universellen Personenidentifikator zugunsten eines Systems von sektoriellen Personenidentifikatoren (SPIN). Innerhalb eines Verwaltungsektors (Bevölkerung, Strafverfolgung, Statistik, Verteidigung und Zivilschutz, Steuern sowie Sozialversicherungen) wird eine Person in sämtlichen Registern mit dem gleichen Personenidentifikator geführt.



en Anforderungen im Rahmen eines normalen Release-Wechsels. Im Wesentlichen ist eine zusätzliche Nummer pro Person zu führen und die Datenübergabe an die Kommunikationskomponenten zu implementieren.

Taktgeber

Volkszählung 2010

Auf der technischen Ebene sind durch den Einsatz von bestehenden und bewährten Komponenten keine nennenswerten Probleme zu erwarten. Die grossen Herausforderungen liegen in der Aufbauphase beim Anschluss der Einwoh-

nerregister: Es sind gegen 2800 verschiedene Datenherren mit insgesamt gegen 1200 Registerinstallationen von rund 50 verschiedenen Softwareherstellern an den Identifikationsserver anzuschliessen. Der Anschluss der Register erfolgt möglichst weitgehend standardisiert und etappiert. Die einzelnen Prozesse haben sich in Pilotinstallationen und der Praxis zu bewähren, bevor sie in der Fläche verteilt werden.

Wichtigster zeitlicher Taktgeber ist die registergestützte Volkszählung 2010. Obwohl dieser Termin im Moment noch weit entfernt erscheint, besteht bereits heute grosser Termindruck: Spätestens Ende 2009 müssen sämtliche Einwohnerregister sowie die beiden führenden Bundesregister Infostar und Ausländer 2000 ihren Betrieb mit dem Identifikationsserver aufgenommen haben. 2008 wird für Initialladungen und -anschlüsse, 2007 für eine Pilotphase, 2006 für den Aufbau des Systems SPIN samt Identifikationsserver und 2005 für die gesetzlichen Grundlagen benötigt. Parallel dazu müssen die Planungs- und Umsetzungsarbeiten in Kantonen und Gemeinden beziehungsweise bei den Software-Herstellern laufen.

Gemeinsamen Nenner finden

Eine zentrale Nummer ist nicht immer die beste Lösung! Das System SPIN ermöglicht den angestrebten Datenaustausch auch ohne universellen Personenidentifikator und überzeugt durch folgende Vorteile:

- Die Abgrenzung des Begriffs «Person» und die dazugehörige Definition der Datenpflegeprozesse ist innerhalb eines Sektors wesentlich einfacher als bei einer allumfassenden Regelung. Es wäre wenig sinnvoll und auch kaum praktikabel, Definitionen

zu finden, die sich gleichermassen für Einwohner, Ausländer, Sozialhilfebezüger, Schüler, Steuerzahler, Grundbesitzer, Ehepaare, Kinder, Wochenaufenthalter, Erbgemeinschaften, Dienstpflichtige etc. eignen.

- Die potenziellen Risiken für den Persönlichkeitsschutz werden minimiert, weil ein Datenaustausch über die Sektorgrenzen nur in gesetzlich erlaubten Fällen ermöglicht wird. Der Identifikationsserver überwacht diese Transaktionen.
- Der Verzicht auf ein zentrales eidgenössisches Personenregister nimmt Rücksicht auf staatspolitische Überlegungen.
- Die dezentralen Register von Gemeinden und Kantonen werden im Unterschied zu einem universellen Personenidentifikator nur zu minimalen Anpassungen gezwungen. Mit der Umsetzung kann sofort begonnen werden, was die Kosten senkt und eine schnellere Realisierung erlaubt.

Das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) löst das Problem der fehlenden Harmonisierung der allgemeinen Personendaten über die Definition der «gemeinsamen Nenner» für Datenstrukturen und Wertebereiche.

Die Umsetzung wird zwischen den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden koordiniert. Der Bund definiert die Regeln, stellt die gemeinsame Infrastruktur zur Verfügung und richtet seine zentralen Register auf die neue Lösung aus. Die Gemeinden und Kantone erweitern ihre Software um die neu-

nerregister: Es sind gegen 2800 verschiedene Datenherren mit insgesamt gegen 1200 Registerinstallationen von rund 50 verschiedenen Softwareherstellern an den Identifikationsserver anzuschliessen. Der Anschluss der Register erfolgt möglichst weitgehend standardisiert und etappiert. Die einzelnen Prozesse haben sich in Pilotinstallationen und der Praxis zu bewähren, bevor sie in der Fläche verteilt werden.

Wichtigster zeitlicher Taktgeber ist die registergestützte Volkszählung 2010. Obwohl dieser Termin im Moment noch weit entfernt erscheint, besteht bereits heute grosser Termindruck: Spätestens Ende 2009 müssen sämtliche Einwohnerregister sowie die beiden führenden Bundesregister Infostar und Ausländer 2000 ihren Betrieb mit dem Identifikationsserver aufgenommen haben. 2008 wird für Initialladungen und -anschlüsse, 2007 für eine Pilotphase, 2006 für den Aufbau des Systems SPIN samt Identifikationsserver und 2005 für die gesetzlichen Grundlagen benötigt. Parallel dazu müssen die Planungs- und Umsetzungsarbeiten in Kantonen und Gemeinden beziehungsweise bei den Software-Herstellern laufen.

Das Erreichen dieses Ziels ist möglich. Bis Ende dieses Jahrzehnts kann eine Basis bereitgestellt werden, welche verstärkt transaktionsorientierte E-Government-Applikationen unterstützen wird. ■