



Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus

Universität St.Gallen

Kompetenzzentren:
Tourismus und Verkehr
Regionalwirtschaft
Öffentliches Management

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St.Gallen
Fon +41(71)224-2525
Fax +41(71)224-2536
<http://www.idt.unisg.ch>

Die Bedeutung des Personenidentifikators in der Entwicklung des E-Government

Working Paper No.9

Ralitsa Hristova

ralitsa.hristova@unisg.ch

St. Gallen, 10. Februar 2005

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Problemstellung	3
2	Einführung in das Themengebiet E-Government	4
2.1	Begriffserläuterung	4
2.2	Entwicklungsansatz zur Umsetzung des E-Government	4
3	Standardisierung der Produkte der öffentlichen Verwaltung im E-Government am Beispiel der amtlichen Personenregister	6
3.1	Amtliche Register als Produkte der öffentlichen Verwaltung	6
3.2	Der Personenidentifikator in den amtlichen Personenregistern	6
3.3	Der Personenidentifikator als Standardisierungselement im E-Government	8
4	Die europäischen Staaten - E-Government-Entwicklung und Arten der amtlichen Personenidentifikatoren	9
5	Länderanalysen	11
5.1	Österreich	11
5.2	Dänemark	15
5.3	Grossbritannien	16
5.4	Belgien	18
5.5	Schweiz	20
6	Schlussfolgerungen	22
7	Literatur	24
	Anhang 1: Entwicklung der Internetnutzung in Europa im Zeitraum von 2000 bis 2004 (in %)	27

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wird die Verwendung der amtlichen Personenidentifikatoren im Electronic Government (E-Government) untersucht. Aus den fünf durchgeführten Länderanalysen wird der Schluss gezogen, dass im E-Government sowohl sektorielle als auch universale amtliche Personenidentifikatoren eingesetzt werden. Der Trend geht jedoch dahin, universale Personenidentifikatoren in der Online-Verwaltung zu verwenden. Die Vermutung, dass die Vorreiterrolle mancher Länder in Sachen E-Government auf den Einsatz des universalen Personenidentifikators in der digitalen Verwaltung zurückzuführen ist, hat sich nicht bestätigt. Die Analysen der E-Government-Entwicklung in fünf europäischen Ländern hat gezeigt, dass vielmehr andere Faktoren für die Umsetzung des E-Government von entscheidender Bedeutung sind, wie beispielsweise das Vorhandensein einer einheitlichen Strategie zur Umsetzung des E-Government in einem Land; politisches Engagement mit dem Thema E-Government; Einstellung der Bürger den neuen IKT bzw. dem E-Government gegenüber.

Stichwörter: öffentliche Verwaltung; E-Government; amtliche Personenregister; Personenidentifikator; Standardisierung, Länderanalysen

1 Einleitung und Problemstellung

Die von den öffentlichen Verwaltungen geführten amtlichen Register, wie etwa die Einwohner-, Zivilstands-, Handels-, Straf-, Steuer- und Gebäuderegister haben die Aufgabe, rechtlich bedeutende Daten über Sachen oder Personen und Vorgänge, die diese unmittelbar betreffen, zu dokumentieren. Mit der Entwicklung des E-Government wird es immer häufiger notwendig, dass die verschiedenen amtlichen Register standardisiert miteinander kommunizieren und untereinander vernetzt werden können. Es wird davon ausgegangen, dass die zunehmende Standardisierung von Datenbeständen im E-Government eine Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor ermöglichen wird.

Verschiedene amtliche Personenregister können standardisiert werden, wobei sie nach einheitlichen Regeln zur Identifizierung einer Person geführt werden. Da die Personen durch Namen und Vornamen in einem Personenregister nur schwer eindeutig identifiziert werden können, werden von vielen Amtsstellen zu diesem Zweck Registriernummern, wie beispielsweise Versicherungs-, Register-, Kunden-, und Personalnummern eingesetzt. Diese Nummern werden als Personenidentifikatoren bezeichnet, und sie können verschiedene Ausprägungen haben, abhängig davon, ob sie registerspezifisch oder registerübergreifend verwendet werden. Die Verwendung der Personenidentifikatoren in E-Government-Lösungen ermöglicht den vollautomatischen Ablauf diverser Prozesse. Beispielsweise wird der Umzug von einer in eine andere Gemeinde per Internet erleichtert, wenn die Identifizierung der personenbezogenen Datensätze in den beiden Gemeindeeinwohnerregistern mit dem gleichen Personenidentifikator vorgenommen wird. Die Anwendung des gleichen Personenidentifikators in diesem Prozess ermöglicht es, dass die beiden Register bzw. Systeme untereinander kommunizieren und miteinander arbeiten können.

Die Verwendung der Personenidentifikatoren im E-Government ist bisher unzureichend, falls überhaupt erforscht worden. Die vorliegende Arbeit untersucht die Gründe für den Einsatz von Personenidentifikatoren im E-Government, das Ausmass ihrer Verbreitung, den Bereich ihrer Anwendung sowie ihren Einfluss auf die Umsetzung der Online-Verwaltung.

Zu diesem Zweck wird zunächst eine kurze Einführung in die theoretischen Grundlagen des E-Government gegeben. Im Anschluss daran werden unter dem Sammelbegriff "Entwicklungsansatz zum E-Government" wichtigste Rahmenbedingungen für die Umsetzung des E-Government vorgestellt. Danach wird am Beispiel der amtlichen Personenregister über die Standardisierung der Produkte der öffentlichen Verwaltung im E-Government diskutiert. In

einem weiteren Schritt ist eine Übersicht über den Entwicklungsstand des E-Government in siebzehn europäischen Ländern sowie über die in diesen Ländern eingesetzten Personenidentifikatoren gegeben. Anhand bestimmter Kriterien werden fünf Länder ausgewählt, die in Bezug auf die Forschungsfragen eingehend untersucht werden.

2 Einführung in das Themengebiet E-Government

2.1 Begriffserläuterung

Das Vordringen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in den öffentlichen Sektor und die Möglichkeiten des neuen Kommunikationsmediums Internet haben in den letzten Jahren den Begriff E-Government¹ geprägt. Die Konzepte, die in der Wissenschaft und in der Praxis mit diesem Begriff verbunden werden, sind in der Zwischenzeit so vielfältig wie die Anwendungsmöglichkeiten der IKT überhaupt. Allgemein wird E-Government als eine Organisationsform des Staates wahrgenommen, die die Interaktionen und Wechselbeziehungen zwischen Staat und Bürgern, privaten Unternehmungen, Kunden und öffentlichen Institutionen durch den Einsatz der modernen IKT integriert (Schedler/Summermatter/Schmidt, 2003, S. 6).

Die Entwicklung des E-Government seit Ende der 90er Jahre wird eng mit der Orientierung vieler öffentlicher Verwaltungen an den Vorstellungen des New Public Managements (NPM) verknüpft (Günter, 2001, S. 16-20). Im Mittelpunkt des NPM-Konzepts steht die Modernisierung öffentlicher Einrichtungen durch den gezielten Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente. Es werden dabei Ziele wie Kunden-, Leistungs-, Qualitäts- und Wettbewerbsorientierung der öffentlichen Einrichtungen angestrebt (Schedler/Proeller, 2003, S. 57-76). Im NPM-Konzept wird E-Government als ein Instrument dargestellt, das gegenwärtig vor allem zur Förderung der Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltungen beitragen kann (Schedler/Proeller, 2003, S. 240). Es wird davon ausgegangen, dass der Einsatz der IKT in nächster Zukunft durch die zunehmende Vernetzung von Datenbeständen und die Informatisierung im öffentlichen Sektor eine Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor ermöglichen wird (Schedler/Proeller, 2003, S. 241). So betrachtet stellt E-Government eine Art Synergie zwischen der Effizienzsteigerung und der Kundenorientierung der Verwaltungen im NPM und den Möglichkeiten der neuen IKT dar.

Bei E-Government geht es sowohl um Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors - Government-to-Government (G2G) als auch um jene zwischen diesem und der Bevölkerung - Government-to-Citizen (C2G) und der Wirtschaft - Government-to-Business (G2B) (von Lucke/Reinermann, 2000, S. 8ff).

2.2 Entwicklungsansatz zur Umsetzung des E-Government

Die Einführung und Umsetzung des E-Government ist eine komplexe Aufgabe, für deren Erfüllung ein einheitlicher Entwicklungsansatz benötigt wird. Für die Umsetzung der neuen Technologien in der Verwaltung ist die Erarbeitung einer E-Government-Strategie unabdingbar (GI/VDE, 2000). Die Strategie umfasst alle Elemente, die die grosse Richtung des Handelns angeben (Schedler/Proeller, 2003, S.20). Ausgangspunkt für die Strategiearbeit ist die Entwicklung einer Vision hinsichtlich des E-Government, in der der zukünftige "Idealzustand"

¹ Im Zusammenhang mit dem Einsatz der IKT in den öffentlichen Institutionen verwendet man häufig auch die Begriffe "digitale Verwaltung" und "Online-Verwaltung". In der vorliegenden Arbeit wird zwischen diesen beiden Bezeichnungen und dem Begriff E-Government kein Unterschied gemacht.

beschrieben wird (Schedler/Summermatter/Schmidt, 2003, S. 58). Die festgelegten strategischen Stossrichtungen für den Bereich E-Government sind mit festgelegten Zielen zu detaillieren. Häufig wird als Ziel der Entwicklung ein in allen Bereichen möglichst hoher Prozentsatz an vollständig online abgewickelten Verwaltungsvorgängen (Transaktionen) angegeben (Schedler/Summermatter/Schmidt, 2003, S. 70), da die Transaktionen nach den Informationsdiensten und Kommunikationslösungen die am meisten reichende Interaktionsstufe im E-Government darstellen (von Lucke/Reinermann, 2000, S. 7).

Für die Entwicklung und Umsetzung der E-Government-Strategie ist die politische Struktur oftmals entscheidend. Einflussreiche Departements können die Einführung und Umsetzung des E-Government erst dann fördern, wenn die entsprechenden Politiker E-Government zu ihrem Thema machen und sich dafür einsetzen. Erreicht das Thema E-Government nicht eine gewisse kritische Masse an Aufmerksamkeit von Seiten der Politik, fehlen Zündung und Motor (OECD, 2000, S. 55). Neben der Präsenz des Themas im politischen Prozess ist auch die direkte Unterstützung in Form von Förderprogrammen und Subventionen bei der oft knappen Kassenlage der Verwaltungen hilfreich (Schedler/Summermatter/Schmidt, 2003, S. 77 und S.97).

Die Verfügbarkeit finanzieller Mittel, die nicht nur die reine Installation von Anwendungen, sondern auch deren Inbetriebnahme inklusive Mitarbeiterschulungen und Wartung erlauben, ist für die Entwicklung des E-Government ausschlaggebend. Das Vorhandensein von Finanzmitteln ist auch für die adäquate Ausrüstung der Verwaltung mit moderner Technologie, die die teilweise hohen Sicherheitsziele unterstützt, entscheidend, da das Thema Sicherheit für die Entwicklung und vor allem für die Nutzbarkeit des E-Government von zentraler Bedeutung ist (Schedler/Summermatter/Schmidt, 2003, S. 79). Der Nachweis ausreichender Sicherheitsstandards würde das Vertrauen in den neuen IKT erhöhen und mehr Bürger zu E-Government-Nutzern machen (Shutter/Graffenreid, 2000, S. 24ff. und S. 31). Die Entwicklung von Sicherheitsinstrumenten und vor allem deren glaubwürdige Kommunikation gegenüber dem Nutzer sollte prioritär sein, wenn es darum geht, die Einstellung der Bürger gegenüber dem E-Government weiter zu verbessern (Shutter/Graffenreid, 2000, S. 28 und S. 31). Für die Nutzung elektronischer Services spielt neben der Einstellung der Bürger gegenüber der digitalen Verwaltung auch die der Bevölkerung zur Verfügung stehende Infrastruktur eine grosse Rolle. Der Grad des Vertrauens in die neuen IKT sowie der Ausstattung der Bevölkerung mit Computern mit einem Internetzugang spiegelt sich in der Zahl der Internetnutzer eines Landes wider.

Für die generelle Einstellung gegenüber E-Government ist nicht nur die technische Sicherheit der elektronischen Dienstleistungen ausschlaggebend, sondern auch der rechtliche Datenschutz. So werden beispielsweise bislang ungeklärte juristische Aspekte in Deutschland, die meistens den Datenschutz betreffen, oft als Hindernis für die E-Government-Entwicklung angesehen (PwC, 2000, 17). Die Umsetzung einer E-Government-Strategie erfordert daher häufig sowohl die Schaffung als auch die Anpassung zahlreicher rechtlicher Regelungen.

Die oben umschriebenen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des E-Government werden in den fünf Länderanalysen beabsichtigt, die im Kapitel 5 der vorliegenden Arbeit vorgestellt werden. Ein Ziel der Länderanalysen ist unter anderem auch, den amtlichen Personenidentifikator unter diesen Einflussfaktoren zu platzieren. Es wird davon ausgegangen, dass sich der Personenidentifikator als Element einer oder mehrerer Rahmenbedingungen absondern lässt.

3 Standardisierung der Produkte der öffentlichen Verwaltung im E-Government am Beispiel der amtlichen Personenregister

3.1 Amtliche Register als Produkte der öffentlichen Verwaltung

Für den Vollzug gesetzlicher Aufgaben führen die Verwaltungen eine Reihe von Registern wie beispielsweise Einwohner-, Zivilstand-, Handels-, Straf-, Steuer-, Gebäuderegistern. Die amtlichen Register zählen zu den meist verbreiteten „Produkten“ der öffentlichen Verwaltung und haben die Aufgabe, rechtlich bedeutende Daten über Sachen oder Personen und Vorgänge, die diese unmittelbar betreffen, zu dokumentieren (BFS, 2004, S. 3). Ein Eintrag in einem Personenregister enthält einerseits Personendaten, die der eindeutigen Identifizierung einer Person dienen, wie beispielsweise Name, Geburtsdatum, Zivilstand oder Heimatort. Hinzu kommen registerspezifische Daten, die im Zusammenhang mit der Aufgabe des Registers stehen (BFS, 2004, S. 4): In einem Ausländerregister sind dies zum Beispiel Informationen zum Aufenthaltsstatus; in einem Einwohnerregister führt die Gemeinde beispielsweise die Adressen der Einwohner. Wurden in den vergangenen Jahren die amtlichen Personenregister in Papierform geführt, so werden sie gegenwärtig mit Hilfe der neuen IKT betreut und verwaltet.

3.2 Der Personenidentifikator in den amtlichen Personenregistern

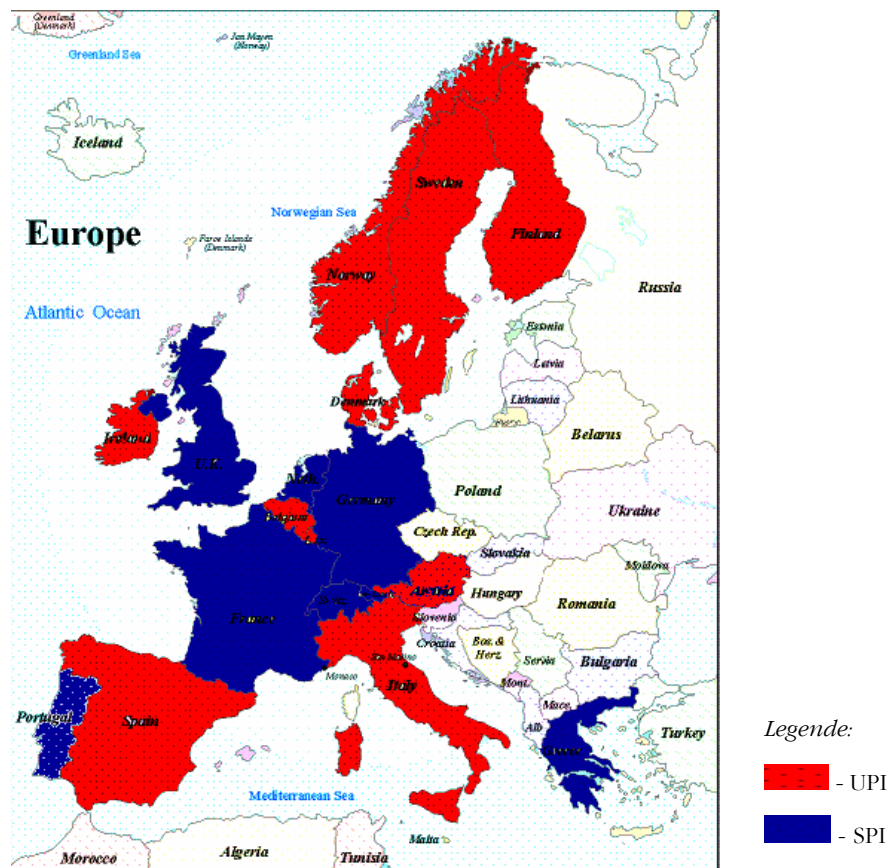
In den in Papierform oder elektronisch geführten amtlichen Personenregistern werden oftmals Registrierungsnummern für jede geführte Person in Form einer Nummer oder einer Kombination von Ziffern und Buchstaben eingesetzt. Diese Nummer bzw. Zeichenfolge erlaubt als Element eines Datenbestandes bzw. eines Personenregisters die eindeutige Identifizierung einer Person und wird als Personenidentifikator oder Personenkennzahl bezeichnet (vgl. Biaggini, 2002). Werden die Personenidentifikatoren nur innerhalb des Registers genutzt, so handelt es sich um sektorielle Personenidentifikatoren (SPI). Ein Personenidentifikator kann aber auch registerübergreifend eingesetzt werden. Er wird in diesem Fall als universaler Personenidentifikator (UPI) bzw. universale Personenkennzahl bezeichnet und dient zur Identifizierung derselben Person in mehreren amtlichen Personenregistern.

Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die Arten von Personenidentifikatoren, die von amtlichen Stellen in einigen ausgewählten europäischen Ländern im Jahre 2003 eingesetzt wurden. Es ist erkennbar, dass alle nordischen Länder (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden) universale Personenidentifikatoren auf nationaler Ebene einsetzen, um amtliche Register zu führen und zu verwalten (Datenschutzgruppe der EU, 2003). Der UPI darf von allen Amtsstellen in den oben aufgezählten Ländern in den von ihnen geführten verwaltungsspezifischen Registern als Nummer eingesetzt werden, um die eindeutige Identifizierung einer Person zu ermöglichen.

Abbildung 1:

Arten der eingesetzten Personenidentifikatoren in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (ohne die neuen Mitgliedsländer²), Norwegen und der Schweiz

im Jahre 2003



Quellen: EIPA (2001) und Datenschutzgruppe der EU (2003)

Im Unterschied zu den nordischen Ländern verwendet die Mehrheit der zentral- und westeuropäischen Länder tendenziell verwaltungsspezifische sektorielle Personenidentifikatoren. Typische sektorielle Personenidentifikatoren sind beispielsweise die Sozialversicherungsnummern in Deutschland und Frankreich sowie die Sozialsteuernummer in den Niederlanden (Datenschutzgruppe der EU, 2003).

In den südeuropäischen Ländern ist jedoch keine deutliche Tendenz zum Einsatz einer der beiden Arten von Personenidentifikatoren festzustellen. Während die Sozialversicherungsnummer in Portugal und die Sozialsteuernummer in Griechenland typische sektoriell ausgerichtete Personenidentifikatoren sind, setzen die spanischen und italienischen Stellen universale Personenidentifikatoren auf nationaler Ebene ein (Datenschutzgruppe der EU, 2003).

² Seit dem 1. Mai 2004 sind auch Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern EU-Mitgliedsländer.

3.3 Der Personenidentifikator als Standardisierungselement im E-Government

Mit der Entwicklung des E-Government wird es immer häufiger notwendig, dass die verschiedenen amtlichen Register automatisch miteinander kommunizieren können. Beispielsweise wird der Umzug von einer in eine andere Gemeinde per Internet erleichtert, wenn die Identifizierung der personenbezogenen Datensätze in den beiden Gemeindeeinwohnerregistern mit dem gleichen Personenidentifikator vorgenommen wird. Die Anwendung des gleichen Personenidentifikators innerhalb dieses Prozesses ermöglicht, dass die beiden Register bzw. Systeme untereinander kommunizieren und miteinander arbeiten können, d.h. dass sie kompatibel sind (vgl. Farrel/Saloner, 1987, S.3). Da der Prozess der Erreichung von Kompatibilität jedoch als Standardisierungsprozess bezeichnet wird (Farrel/Saloner, 1987, S.3), handelt es sich in diesem Fall bei dem Personenidentifikator um einen Standard, welcher als Einheits- oder Kompatibilitätsstandard bezeichnet werden kann (vgl. Hemenway, 1975).

Eine wesentliche Funktion von Einheits- oder Kompatibilitätsstandards ist die Reduzierung aufwendiger, jedoch nicht nutzenstiftender Vielfalt. Gäbe es zum Beispiel die Standards im elektronischen Informationsaustausch nicht, so müssten die Kommunikationspartner eintreffende Informationen (z. B. Dateien in Word für Macintosh) mit grossem Aufwand öffnen, lesen, ausdrucken und die gewünschten Informationen dann ggf. in die eigenen Formate (z. B. Word für Windows) übertragen. Wenn aber alle Kommunikationspartner die gleichen Standards benutzen, dann liegen die Kosten und der Zeitaufwand niedriger (BWA, 2003).

Kompatibilitätsstandards können jedoch nicht nur kostenreduzierend, sondern auch nutzenerhöhend wirken, da der Nutzen eines Produkts von den Möglichkeiten abhängen kann, mit anderen Produkten zusammenzuarbeiten. Dabei bilden Produkte gleicher Art, die zueinander kompatibel sind, ein Netzwerk (Gabel, 1991). Der Nutzen, der innerhalb eines Netzes gegenüber dem Einzelnutzen entsteht, wird als Netzwerknutzen oder Netzwerkeffekt bezeichnet (Kleinaltenkamp, 1990).

Je mehr amtliche Register standardisiert miteinander kommunizieren können, desto grösser ist der gemäss der Netzeffekttheorie erzielte Nutzen infolge der Vernetzung der Informationssysteme. Es ist davon auszugehen, dass sich der Netzwerkeffekt vor allem bei der Anwendung eines einheitlichen universalen Personenidentifikator verwirklichen lässt, da durch seinen Einsatz mehrere amtliche Personenregister im E-Government miteinander kommunizieren können.

Die Anwendung eines universalen Personenidentifikators im E-Government bringt aber nicht nur einen Nutzen mit sich, denn mit Hilfe eines registerübergreifenden Personenidentifikators und moderner IKT lassen sich beispielsweise personenbezogene Eintragungen verschiedener Register leicht miteinander verknüpfen (Biaggini, 2002, S. 9). Mit der Zahl der Personenregister, die mittels eines Personenidentifikators erschlossen werden können, wächst auch die Gefahr der zweckwidrigen, missbräuchlichen Verwendung von Personendaten. So könnten Personendaten mit Hilfe eines registerübergreifenden Personenidentifikators bei anderen Datensammlungen abgerufen werden, ohne dass die betreffende Person davon Kenntnis erhält. Beispielsweise wächst mit der Einführung eines universalen Personenidentifikators die Gefahr eines Verlusts der Souveränität über die eigenen Daten (Baeriswyl, 2002, S. 58).

Bisher sind die Gründe für den Einsatz von Personenidentifikatoren im E-Government, das Ausmass ihrer Verbreitung, die Art ihrer Anwendung sowie ihr Einfluss auf die Umsetzung der Online-Verwaltung unzureichend erforscht. Des Weiteren ist der Fragestellung, ob die Netzeffekttheorie in ihrer Anwendung auf den Themenbereich E-Government zutreffend ist,

und daher die Anwendung eines UPI in der digitalen Verwaltung tatsächlich einen höheren Nutzen gewährt als die Anwendung eines sektoriellen Personenidentifikators, bislang nicht nachgegangen worden. Aus diesem Grund wird in den nachfolgenden Kapiteln die Entwicklung des E-Government in einigen ausgewählten Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Anwendung des Personenidentifikators zum Zwecke der Umsetzung der Online-Verwaltung betrachtet.

4 Die europäischen Staaten - E-Government-Entwicklung und Arten der amtlichen Personenidentifikatoren

Internationale Organisationen und Institutionen, beispielsweise die Vereinten Nationen (UN) und die Europäische Union (EU), sowie diverse Unternehmen, z.B. Accenture und Cap Gemini Ernst & Young (CGEY), befassen sich mit der Aufgabe, die Entwicklung des E-Government in bestimmten Ländern zu quantifizieren.³

Tabelle 1:

Online-Umsetzungsgrad und Art der Personenidentifikatoren in den von CGEY untersuchten Ländern von 2001 bis 2003

(geordnet nach dem absoluten Stand des Online-Umsetzungsgrades in 2003)

Land	Online-Umsetzungsgrad (in %)*			Art der Personenidentifikatoren ***		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Schweden	61	87	87	UPI	UPI	UPI
Dänemark	59	82	86	UPI	UPI	UPI
Irland	68	85	86	UPI	UPI	UPI
Österreich	40	56	83	SPI	UPI	UPI
Finnland	66	76	80	UPI	UPI	UPI
Norwegen	63	66	75	UPI	UPI	UPI
Frankreich	49	63	73	SPI	SPI	SPI
Grossbritannien	50	62	71	SPI	SPI	SPI
Niederlande	37	54	65	SPI	SPI	SPI
Portugal	51	58	65	SPI	SPI	SPI
Spanien	50	64	64	UPI	UPI	UPI
Italien	39	57	59	UPI	UPI	UPI
Belgien	23	47	58	UPI	UPI	UPI
Island	38	53	56	n.a.	n.a.	n.a.
Schweiz	n.a.	49	55	SPI	SPI	SPI
Griechenland	39	52	54	SPI	SPI	SPI
Deutschland	40	48	52	SPI	SPI	SPI
Luxemburg	15	32	47	UPI	UPI	UPI
Durchschnitt **	46	61	68			

* Quelle: CGEY (2004)

** In die Berechnungen der Durchschnittswerte des Online-Umsetzungsgrads für die Jahre 2001, 2002 und 2003 sind die Angaben über den Online-Umsetzungsgrad in Island nicht eingeflossen.

*** Quellen: EIPA (2001) und Datenschutzgruppe der EU (2003), ohne Island

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse der drei jährlichen Erhebungen über den Online-Umsetzungsgrad dargestellt, der vom Beratungsunternehmen CGEY im Auftrag der Kommissi-

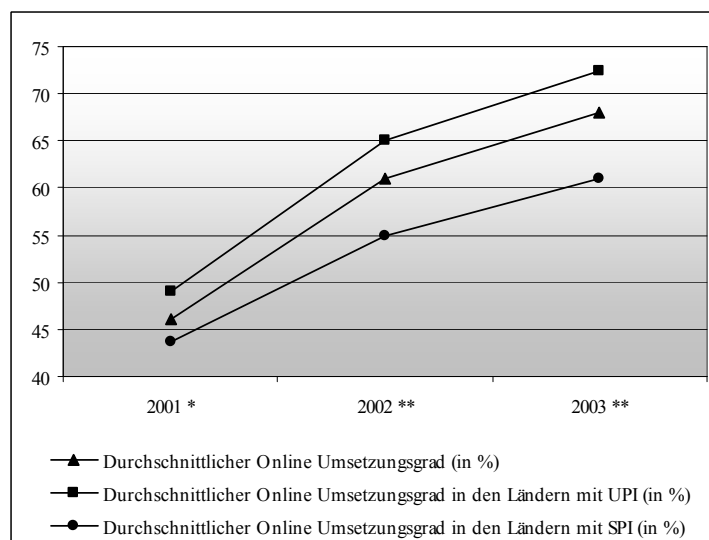
³ Die UN-Studie wurde im Zeitraum 2001 bis 2003 nur zweimal durchgeführt, und zwar in den Jahren 2001 (E-Government Index in den UN-Staaten, vgl. UNDPEPA/ASPA 2001) und 2003 (E-Government Readiness Index, vgl. UN 2003). Das Unternehmen Accenture hat in seinen Studien aus den Jahren 2001 (Accenture, 2001) und 2002 (Accenture, 2002) nur Länderrankings hinsichtlich der gemessenen Service Reife veröffentlicht, ohne die absoluten Zahlen für das jeweilige Land anzugeben. Der absolute Stand der Service Reife ist nur für das Jahr 2003 (Accenture, 2003) verfügbar. Daher sind die von der UN und Accenture durchgeführten Studien zum Zweck der vorliegenden Arbeit als wenig geeignet anzusehen.

on der Europäischen Union in fünfzehn EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen und der Schweiz seit Oktober 2001 gemessen wird. Alle zwölf Monate werden zwanzig ausgewählte staatliche Dienstleistungsbereiche, zwölf Basisdienste für den Bürger (G2C) und acht für den Unternehmer (G2B), in den jeweiligen Staaten ausschliesslich anhand ihrer bestehenden Websites bewertet. Ein Umsetzungsgrad von 100 Prozent bedeutet, dass die Bürger und die Unternehmen vollständig online mit der Verwaltung kommunizieren können, und wird als der Durchschnitt der Prozentsätze der zwanzig Dienste für diesen Staat berechnet. Der Online-Umsetzungsgrad wird zwecks der vorliegenden Arbeit als Grösse des Entwicklungsstands des E-Government im jeweiligen Staat betrachtet.

Tabelle 1 gibt einen Überblick sowohl über den Entwicklungsstand des Online-Umsetzungsgrades in den Jahren 2001, 2002 und 2003 als auch über die Arten der amtlichen Personenidentifikatoren in den entsprechenden Ländern. In zehn Ländern⁴ wird auf nationaler Ebene ein universaler Personenidentifikator im Jahre 2003 verwendet. Der durchschnittliche Online-Umsetzungsgrad in diesen Ländern beläuft sich im selben Jahr auf 72.5 Prozent. Im Vergleich dazu beträgt der durchschnittliche Online-Umsetzungsgrad in den restlichen sieben Ländern, die sektorielle Personenidentifikatoren einsetzen, 62 Prozent. Die Berechnungen für die Jahre 2001 und 2002 führen zu ähnlichen Ergebnissen: Die Länder mit einem UPI weisen im Durchschnitt einen höheren Entwicklungsstand des E-Government als die Länder mit einem SPI auf (siehe Grafik 1).

Grafik 1:

Vergleich des durchschnittlichen europäischen Online-Umsetzungsgrads mit dem durchschnittlichen Online-Umsetzungsgrad in den europäischen Ländern mit einem UPI und mit einem SPI



Quelle: CGEY (2004); * Ohne Island und die Schweiz; ** Ohne Island

Die Aussagekraft der obigen Grafik 1 ist jedoch insofern eingeschränkt, als nicht bekannt ist, welche der Länder den Personenidentifikator im E-Government tatsächlich einsetzen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit qualitativer Länderanalysen, in denen aufgezeigt werden sollte, wie verbreitet die Verwendung der beiden Arten Personenidentifikatoren im E-Government ist, und ob der höhere bzw. niedrigere Entwicklungsstand des E-Government auf den Einsatz des

⁴ Informationen über die Art der in Island eingesetzten amtlichen Personenidentifikatoren sind nicht vorhanden.

universalen bzw. sektoriellen Personenidentifikators im E-Government oder eher auf andere Faktoren zurückzuführen ist.

Um dieser Fragestellung nachzugehen, sind die folgenden fünf Länder ausgewählt worden: Österreich, Dänemark, Belgien, Grossbritannien und die Schweiz⁵.

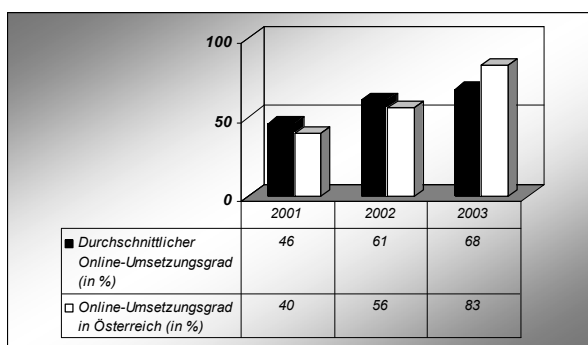
Obwohl in Dänemark und Belgien universale Personenidentifikatoren auf nationaler Ebene eingesetzt werden, entwickelt sich die Online-Verwaltung in den beiden Ländern unterschiedlich. Dänemark belegt einen der vorderen und Belgien einen der hinteren Plätze im CGEY E-Government-Leistungsvergleich für das Jahr 2003. Grossbritannien und die Schweiz verwenden sektorielle Personenidentifikatoren, jedoch schneidet Grossbritannien überdurchschnittlich und die Schweiz unterdurchschnittlich im europäischen Vergleich ab (Tabelle 1).

Tabelle 1 zeigt ebenso, dass Österreich das einzige europäische Land ist, in dem ein Übergang von sektoriellen Personenidentifikatoren zu einem universalen Personenidentifikator im Jahre 2002 stattgefunden hat. Um die Gründe für die Einführung einer universalen Personenkennzahl auf nationaler Ebene und den Einfluss der Einführung dieser Kennzahl auf die E-Government-Entwicklung in Österreich zu untersuchen, wird das Fallbeispiel Österreich nachfolgend an erster Stelle eingehend betrachtet.

Die fünf Länderanalysen basieren auf diversen Studien, Zeitschriften- oder Zeitungsartikeln, Publikationen, Berichten, veröffentlichten Interviews mit Experten, allgemeinen Informationen auf Internetseiten staatlicher Stellen oder Organisationen und rechtlichen Quellen. Der Zugang zu einer Vielzahl von Dokumenten und Materialien, die eine Relevanz bezüglich der Untersuchungsgegenstände haben, war nur dann möglich, wenn sie in Deutsch oder Englisch vorlagen.

5 Länderanalysen

5.1 Österreich



Grafik 2: Online-Umsetzungsgrad in Österreich im Vergleich zum durchschnittlichen europäischen Online-Umsetzungsgrad im Zeitraum von 2001 bis 2003 (CGEY, 2004)

Grundzüge der Entwicklung des E-Government in Österreich

Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind für die öffentliche Verwaltung in Österreich kein Neuland. Viele elektronische Dienstleistungen der österreichischen Verwaltung in den Bereichen G2C und G2B dienen als Vorbilder für den europäischen Raum. Dazu gehören das Rechtsinformationssystem des Bundes⁶, Finanz Online⁷, das elektronische

⁵ Aus zeitlichen Gründen können nicht alle europäischen Länder in die Analyse herangezogen werden.

⁶ Die vom Bundeskanzleramt betriebene elektronische Datenbank dient der Kundmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarnden Rechtsvorschriften sowie der Information über das Recht der Republik Österreich.

Firmenbuch⁸ und das Grundbuch⁹. Eine Vorreiterrolle nimmt das Portal help.gv¹⁰ ein, das im Jahre 1997 ins Leben gerufen und im Juli 2003 mit dem europäischen E-Government-Preis ausgezeichnet worden ist. Durch die Einführung des elektronischen Akts (ELAK)¹¹ in der öffentlichen Verwaltung reiht sich Österreich zu den europäischen Vorreitern im Bereich G2G.

Darüber hinaus übernimmt Österreich eine führende Rolle in der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung des E-Government. Es gehört zu den europäischen Ländern, die das Gesetz zur digitalen Signatur relativ frühzeitig bereits im Jahre 1999 eingeführt haben. Im Jahr 2004 trat das E-Government-Gesetz in Österreich in Kraft (Bundesgesetzblatt, E-Government-Gesetz, 2004).

Gemäss einer Studie der GfK Gruppe (Anhang 1) ist die Zahl der Internetnutzer in Österreich im europäischen Vergleich überdurchschnittlich. Belief sich die durchschnittliche europäische Internetnutzung im 2003 auf 38 Prozent der Bevölkerung, so betrug die Internetnutzung in Österreich 53 Prozent im selben Jahr.

Obwohl Österreich über gute Ausgangsbedingungen für die Entwicklung des E-Government verfügte und als Modell in bestimmten Bereichen der Online-Verwaltung galt, reichten diese Einzelleistungen nicht aus, um einen Spitzenplatz in den Leistungsvergleichen hinsichtlich der E-Government-Dienste zu erzielen. Gemäss den CGEY Studien entwickelte sich der österreichische Online-Umsetzungsgrad in den Jahren 2001 und 2002 im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich (Grafik 2).

Österreich blieb nach offiziellen Angaben in seiner E-Government-Entwicklung zurück, da die IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung stark fragmentiert war (Bundeskanzleramt, 2004). Jede Verwaltung entwickelte ihren eigenen Web-Auftritt und das Phänomen der so genannten Insel-Lösungen wuchs daher andauernd. Die lose Zusammenarbeit zwischen den stark dezentralisierten Verwaltungen rief unter den Experten Bedenken hervor, dass Österreich das EU-weite Ziel¹² nicht erreicht, bis zum Ende 2005 alle Verwaltungswege online abzubilden (Nosko, 2002). Laut Expertenaussagen fehlte in Österreich eine nationale E-Government-Strategie (Nosko, 2002).

Strategische und organisatorische Elemente des E-Government in Österreich

Die österreichische Bundesregierung hat dieses Hemmnis für die Entwicklung des E-Government wahrgenommen und sich für die Schaffung einer umfassenden nationalen E-Government-Strategie engagiert. Auf Initiative des österreichischen Bundeskanzleramtes wurde

⁷ FINANZOnline ist das elektronische Datenübertragungsverfahren der Österreichischen Finanzverwaltung auf Basis der Internettechnologie. Seit dem Jahr 2003 haben neben Parteienvertretern alle Bürger sowie Unternehmer und Gemeinden Zugang zu diesem Online-Service.

⁸ Das elektronische Firmenbuch hat das frühere Handels- und Genossenschaftsregister abgelöst. Zahlreiche Daten über Rechtsverhältnisse in der Wirtschaft sind dadurch wesentlich leichter und schneller zugänglich.

⁹ Ein modernes Datenbanksystem verwaltet 2,6 Millionen Grundbucheinlagen, die auch bei den Rechtsanwälten direkt in der Kanzlei abgefragt und ausgedruckt werden können.

¹⁰ help.gv.at ist eine Internet- Plattform, die im Jahre 1997 gestartet wurde mit dem Ziel den Bürgern als der virtuelle Wegweiser durch österreichische Behörden, Ämter und Institutionen zu dienen.

¹¹ Unter dem Begriff "Elektronischer Akt" (oder „Elektronische Akte“) ist eine Datenbank zu verstehen, die sämtliche Unterlagen zu einem Fall in digitaler Form bereithält. <http://www.cio.gv.at/elektronischerAkt/>.

¹² Laut der EU-Initiative eEurope 2005 sind alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, grundlegende Dienstleistungen bis Ende 2005 über das Netz anzubieten (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002, S.13).

im Jahre 2001 das Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) Board mit der Aufgabe eingerichtet, diejenigen Aktivitäten im Bereich E-Government zu koordinieren, die mehr als ein Bundesministerium betreffen. Mit dem IKT Board wurde ein Gremium eingerichtet, das auf Bundeseite klare Vorgaben für die Schaffung eines einheitlichen E-Government ausgearbeitet hat.

Im Mai 2003 wurde von der österreichischen Bundesregierung die E-Government-Offensive eingeleitet, die klare Prioritäten für eine rasche Entwicklung der österreichischen elektronischen Verwaltung vorgab und das Ziel anstrebte, im europäischen Raum auf dem Gebiet E-Government eine Spitzenposition einzunehmen. Basis für die E-Government-Offensive ist die umfassende Unterstützung und Kooperation der politischen Entscheidungsträger von Bund, Ländern, Gemeinden, Städten und Wirtschaft (Stabstelle IKT Strategie des Bundes, 2003).

Technische Koordinationselemente des E-Government in Österreich

Der rasante technologische Fortschritt und die wachsenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung erfordern langfristige strategische Lösungen nicht nur auf organisatorischer, sondern auch auf technischer Ebene (Stabstelle IKT Strategie des Bundes, 2004, S. 32). Ein wesentlicher Baustein der österreichischen E-Government-Strategie ist das Konzept der elektronischen Bürgerkarte, das im Jahre 2002 initiiert wurde, um Transaktionen im E-Government zu ermöglichen. Die Bürgerkarte ist eine Kombination aus amtlichem Ausweisdokument und elektronischer Unterschrift im elektronischen Verwaltungsverfahren und kann unterschiedliche Ausprägungen haben, wie beispielsweise Reisepass, Führerschein, Schülerausweis oder Mitgliedsausweis. Gemäss Artikel 4 des österreichischen E-Government-Gesetzes dient die Bürgerkarte "dem Nachweis der eindeutigen Identität eines Einschreiters und der Authentizität des elektronisch gestellten Anbringens in Verfahren, für die ein Auftraggeber des öffentlichen Bereichs eine für den Einsatz der Bürgerkarte taugliche technische Umgebung eingerichtet hat." (Bundesgesetzblatt, E-Government-Gesetz, §4(1), 2004) Mittels der Bürgerkarte können zahlreiche Online-Anwendungen signiert werden, wie die Ausstellung einer Geburtsurkunde, eine Gewerbeanmeldung, eine Kommunalsteuererklärung, eine Umzugsmeldung und andere.¹³

Wesentliches Element des Konzeptes der Bürgerkarte ist die so genannte Stammzahl, die die eindeutige Identifizierung des Inhabers der Bürgerkarte erlaubt (Bundesgesetzblatt, E-Government-Gesetz, §6(1), 2004) und durch starke Verschlüsselung vom österreichischen Zentralen Melderegister (ZMR) abgeleitet wird. Das ZMR ist das grösste elektronische Verwaltungsregister in dem Land und wurde im Jahre 2002 vom Ministerium für Inneres nicht nur zu administrativen, sondern auch zu statistischen Zwecken eingeführt. Es ist eine Evidenz, in der alle gemeldeten Personen bundesweit mit Hauptwohnsitz und gegebenenfalls Nebenwohnsitz(en) erfasst sind (Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen, §16). Jede in Österreich wohnhafte Person ist meldepflichtig (Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen, §2) und wird im ZMR mittels der so genannten ZMR-Zahl erfasst, die einen universalen Personenidentifikator darstellt.

Alle 2'359 Gemeinden Österreichs (Statistik Austria, 2004), die für das ZMR zuständig sind, haben via Internet Zugang zum ZMR und können die ZMR Daten online erfassen und aktualisieren. Allen Behörden und Körperschaften öffentlichen Rechtes einschliesslich der Gemeindeverbände wird die Möglichkeit des Online-Zugriffs zum ZMR eingeräumt (BEKO, 2002). Darüber hinaus kann Personen, die regelmässige Meldeauskünfte benötigen und ein

¹³ Gemäss Informationen auf der Internetseite der Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes, <http://www.cio.gv.at/>

rechtliches Interesse glaubhaft machen, wie etwa Notaren, Rechtsanwälten, Banken und ähnlichen Institutionen, ein Online-Zugriff auf alle Daten des ZMR, für die keine Auskunftssperre besteht, eingeräumt werden. Es wurde ein spezielles ZMR-Portal eingerichtet, das die unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen von Behörden und Körperschaften öffentlichen Rechts sowie Notaren, Rechtsanwälten, Banken usw. verwaltet.

Das neue Datenverbundsystem erspart über eine Million Verständigungen für Hauptwohnsitzänderungen sowie über eine Million Verständigungen für die Wanderungsstatistik. Ebenso werden die Pensionsverfahren und die Staatsbürgerschaftsanträge stark vereinfacht (BEKO, 2002). Im europäischen Vergleich ist das österreichische Melderegister das modernste seiner Art. Die Verwaltungsvereinfachung, die durch das ZMR im öffentlichen Sektor in Österreich erzielt wird, ist beispielhaft in Europa (BEKO, 2002). Im neuen österreichischen E-Government-Gesetz vom Februar 2004 stellt das ZMR einen Drehpunkt des österreichischen E-Government dar (Bundesgesetzblatt, E-Government-Gesetz, 2004).

Wie in den obigen Ausführungen angedeutet, zeichnet sich Österreich durch einen ganzheitlichen Entwicklungsansatz zum E-Government aus (Tabelle 3). Im Zeitraum von 2001 bis 2003 wurde in Österreich eine Erhöhung des Online-Umsetzungsgrades von 27 Prozent erzielt, die in der Geschichte der drei Erhebungen der CGEY einmalig ist. Es ist jedoch nicht eindeutig zu bestimmen, welche Aktivität im Bereich E-Government dieses Wachstum hervorgerufen hat. Vielmehr ist der Fortschritt auf die Auswirkung aller aufeinander abgestimmten strategischen Initiativen zurückzuführen, zu denen auch der Einsatz des Zentralen Melderegisters bzw. des universalen Personenidentifikator zwecks der Umsetzung des E-Government sowohl im Bereich G2G als auch im Bereich G2C zählt.

Tabelle 2:

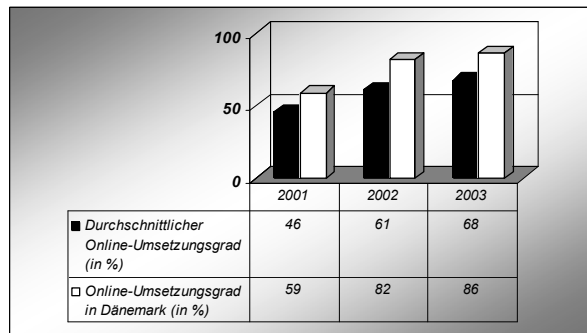
E-Government-Initiativen, Internetnutzung und Online-Umsetzungsgrad in Österreich im Zeitraum von 1999 bis 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Rechtliche Rahmenbedingungen					
Digitale Signatur					→
Technische Rahmenbedingungen					
ZMR/UPI				→	→
Konzept Bürgerkarte				→	→
Strategie/Organisation/CIO					
Stabstelle IKT			→	→	→
E-Government-Offensive					→
G2G					
ELAK			→	→	→
G2B/G2C					
Help.gv.at			→		→
Internet Nutzung					
Internetnutzung *	-	39%	46%	50%	53%
Online-Umsetzungsgrad**	-	-	40%	56%	83%

* - Laut den Angaben der GfK Gruppe im Anhang 1

** - CGEY (2004)

5.2 Dänemark



Grafik 3: Online-Umsetzungsgrad in Dänemark im Vergleich zum durchschnittlichen europäischen Online-Umsetzungsgrad im Zeitraum von 2001 bis 2003 (CGEY, 2004)

Gemäss den Ergebnissen der aktuellen Accenture E-Government-Studie 2004 erreicht Dänemark im Jahr 2004 eine Service-Reife von 58 Prozent (Accenture, 2004, S.9). Somit belegt das Land weltweit den fünften Platz im Accenture E-Government-Ranking. Kanada, Singapur, die USA und Australien nehmen die ersten Plätze ein. Auch in den Studien des Beratungsunternehmens CGEY über den Stand des Online-Umsetzungsgrades in den Jahren 2001, 2002 und 2003 findet sich Dänemark in Sachen E-Government in der Gruppe der europäischen Vorreiter wieder (CGEY, 2004). Auch die Internetnutzung in Dänemark zeichnet sich laut der Statistiken der GfK Gruppe mit sehr hohen Prozentwerten aus (Anhang 1).

Ähnlich wie die restlichen nordeuropäischen Länder pflegt Dänemark eine lange Tradition in der Nutzung der IKT in der öffentlichen Verwaltung. Die Geschichte der elektronischen Datenverarbeitung in den dänischen Gemeinden führt in die Zeiten des II. Weltkrieges zurück. Damals verwendete die Stabstelle der amerikanischen Armee in Dänemark zur Lohnabrechnungen Lochkarten. Nach dem Ende des Kriegs blieben zwei der Lochkartensysteme bestehen, und die Gemeinde Kopenhagen fing an, eines der beiden Systeme zwecks statistischer Abrechnungen zu verwenden. Das System wurde allmählich in anderen dänischen Städten eingeführt. In den 50er Jahren erschienen die Computer auf der Weltbühne, und die IT-Zentren in Dänemark setzten sich das Ziel zusammenzuarbeiten und identische Systeme für Datenverarbeitung in allen Gemeinden zu entwickeln (KMD, 2004).

Im Jahre 1968 wurde in Dänemark das Zentrale Personenregister - „central person register“ (CPR) - als nationales System zur Personenidentifikation eingeführt. Das CP-Register wird gegenwärtig vom Ministerium für Inneres mit Hilfe der dänischen Gemeinden geführt und verwaltet (EIPA, 2001, S. 42). Im Personenregister sind alle in Dänemark geborenen Personen sowie auch die ausländischen Arbeitskräfte und die Steuerpflichtigen im Land erfasst (EIPA, 2001, S. 42). Jeder im CP-Register erfassten Person wird die so genannte CPR-Nummer zugewiesen. Unter dieser Nummer werden personenbezogene Daten gespeichert, wie beispielsweise Name, Geschlecht, Geburtsdatum und -ort, Nationalität, Zivilstand, Religion, Ausbildung usw.

Die CPR-Nummer ist universal ausgerichtet. Gemäss dem dänischen Gesetz über die personenbezogenen Daten dürfen alle öffentlichen Verwaltungen und Organisationen die CPR-Nummer zwecks Identifikation oder Erfassung einer Person in einem amtlichen Datenbestand verwenden (EIPA, 2001, S. 43). Die Daten, die von den Verwaltungen oder den staatlichen Organisationen unter der CPR-Nummer gespeichert sind, werden aber nicht willkürlich unter diesen vernetzt. Eine Amtsstelle darf die CPR-Informationen einer anderen Amtsstelle nur mitteilen, wenn die letztgenannte gemäss der Dänischen Verordnung über das Handeln mit personenbezogenen Daten berechtigt ist, die unter der CPR-Nummer gespeicherten Informationen zu erhalten. Einzelne Personen dürfen die Nummer nur dann verwenden, wenn sie dazu

gesetzlich berechtigt sind oder die Datensätze zu wissenschaftlichen oder statistischen Zwecken verwenden (EIPA, 2001, S. 43).

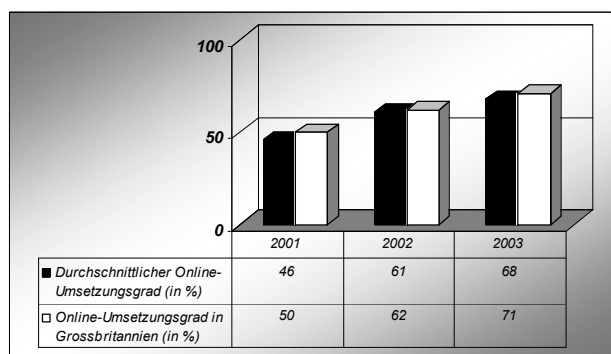
Allmählich hat sich die dänische CPR-Nummer in fast allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sowie auch in einer Vielzahl von Handelsaktivitäten durchgesetzt (Privacy International, 2003, S. 364). Beispielsweise kommt die CPR-Nummer ebenso zum Einsatz, wenn dänische Bürger Immobilien-, Bank- oder Versicherungsgeschäfte tätigen. Die CPR-Nummer ist in zahlreichen amtlichen Dokumenten aufgeführt, wie beispielsweise Reisepässen, nationalen Identitätskarten, Versicherungspolice, Führerscheinen, Steuererklärungen usw.

Die CPR-Nummer findet einen breiten Einsatz vor allem im Bereich G2G. Mittels der standardisierten CPR-Nummer werden in Dänemark oftmals Querverweise unterschiedlicher amtlicher Personendatenbestände gezogen. Die Verknüpfungsmöglichkeit zwischen den Personenregistern ist ein Vorteil, den die nordeuropäischen Länder gegenüber vielen anderen Ländern beim Sammeln von Informationen haben (Thygesen, 2004).

Ein weiterer Faktor trägt zur erleichterten Vernetzung der Datenbestände unter den Amtsstellen in Dänemark bei. Im Jahre 1972 wurde ein gemeinsamer IT-Service-Provider für die dänischen Gemeinden eingerichtet, der damals eine Innovation im europäischen Raum darstellte. Mit Hilfe des Providers - gegenwärtig Kommunedata (KMD) genannt - können alle 271 dänische Gemeinden Informationen und Daten, die aus verschiedenen amtlichen Registern stammen und sich auf Personen oder Sachen beziehen, elektronisch untereinander vernetzen und austauschen.

Für die dänischen Bürger stellt die Verknüpfungsmöglichkeit zwischen den amtlichen Personenregistern einen natürlichen Vorgang und keinen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht dar (Thygesen, 2004). Dabei zeichnet sich die dänische Bevölkerung durch einen sehr hohen Grad an Vertrauen in den öffentlichen Institutionen aus (Gallup International, 2002).

5.3 Grossbritannien



Grafik 4: Online-Umsetzungsgrad in Grossbritannien im Vergleich zum durchschnittlichen europäischen Online-Umsetzungsgrad im Zeitraum von 2001 bis 2003 (CGEY, 2004)

In den politischen Kreisen Grossbritanniens haben die Diskussionen über das Vordringen der IKT in alle Lebens- und Geschäftsbereiche im Jahre 1999 an Bedeutung gewonnen. Dies hat zur Einrichtung der Dienststelle "Office of the e-Envoy" geführt, die die politische Führung in den Bereichen "eCommerce" (elektronischer Handel) und "Information Society" (Informationsgesellschaft) übernommen hat. Im Jahre 2000 wurde das "One-stop-shop" Portal¹⁴ UKonline.gov.uk aufgeschaltet, das eine Lösung im Bereich G2C darstellte. Ein Jahr später wurde das Portal Gateway (<http://www.gateway.gov.uk/>) ins Leben gerufen, welches dem UKonli-

¹⁴ Ein sog. One-stop-shop bündelt das breite Spektrum von Dienstleistungen und Angeboten der Verwaltung und bietet qualitativ hochwertige Leistungen unter einem Dach.

ne.gov.uk Portal angegliedert war und auch Zahlungen per Internet zwischen Behörden und Unternehmen (G2B) ermöglichte. Im Jahre 2001 trat das britische Gesetz zur digitalen Signatur in Kraft. Die strategische Ausrichtung in Sachen E-Government wurde im Dokument "National Strategy for Local E-Government" in 2002 vorgegeben (ODPM, 2002).

Trotz guter Ausgangsbedingungen für die Entwicklung des E-Government in Grossbritannien bewegt sich der britische Online-Umsetzungsgrad gemäss den Ergebnissen der Studie des Unternehmens CGEY nur knapp über dem europäischen Durchschnitt (Grafik 4). Die oben beschriebenen Ausgangsbedingungen für die Entwicklung des E-Government waren jedoch nicht ausreichend, um Grossbritannien einen Spitzenplatz in Sachen E-Government zu sichern. Ein Störfaktor für die nachhaltige Entwicklung des britischen E-Government war das Fehlen des erforderlichen Wissens und der notwendigen Fähigkeiten, innovative Dienstleistungen über das Netz anzubieten. Die einzelnen Ministerien haben zu lange über ihre Vision über E-Government gesprochen, anstatt zu handeln. Eine Veränderung der verkrusteten Bürokratie war noch schwerer, da die Tradition stärker als der Wille zur Veränderung war (Grote, 2001).

Überdies deuten die Statistiken der GfK auf einen relativ niedrigen Grad der Internetnutzung in Grossbritannien im Zeitraum von 2001 bis 2003 hin (Anhang 1). Bei einer Untersuchung des Marktforschungsunternehmens Taylor Nelson Sofres vom Jahre 2003, wie viele Bürger die elektronischen Angebote ihrer Behörden nutzten, landete Grossbritannien von 32 untersuchten Ländern auf Platz 24. Kaum 18 Prozent der britischen Bürger würden demnach mit den Behörden per Internet kommunizieren (Dalziel, 2003). Eine ältere Studie von Bull Informations System vom Jahre 1999 zeigte, dass sich mehr als die Hälfte der britischen Bevölkerung weigerte, Informationen mit amtlichen Stellen auf elektronischem Wege auszutauschen. 88 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass dieser Datenaustausch ihre Privatsphäre gefährdet. 62 Prozent äusserten sich gegen die Geltung der elektronischen Signatur. 45 Prozent waren skeptisch gegenüber der Einführung und Verwendung der elektronischen Identitätskarte, welche personenbezogene Informationen speichert (Purdie, 1999). In Grossbritannien sind daher alle Bestrebungen für einen landesweiten amtlichen digitalen Ausweis vorerst gestoppt. Die CESG (Communications-Electronics Security Group) hat als zuständige staatliche Behörde aufgrund des öffentlichen Drucks ihren Fokus auf andere sicherheitstechnische Belange gelegt (Marzetta/Stöckle/Vaterlaus, 2001).

Angesichts des Misstrauens der britischen Bevölkerung dem E-Government gegenüber, ist die Einführung eines einheitlichen nationalen Systems zur Personenidentifikation zum erleichterten Datenaustauschs zwischen den amtlichen Registern beinahe undenkbar, da sie auf heftigen Widerstand seitens der Gesellschaft stossen würde. Es wurden im Rahmen der Analyse keine Hinweise gefunden, dass die in Grossbritannien die Einführung eines universalen Personenidentifikators geplant wird, wie das zum Beispiel in Österreich der Fall war. Die britischen Personenregister sind nicht standardisiert und verwenden verschiedene sektorielle Personenkennziffern zur Identifizierung der geführten Personen. Es wurden darüber hinaus keine Hinweise gefunden, dass die amtlichen Personenregister zwecks der Umsetzung der Online-Verwaltung miteinander kommunizieren können.

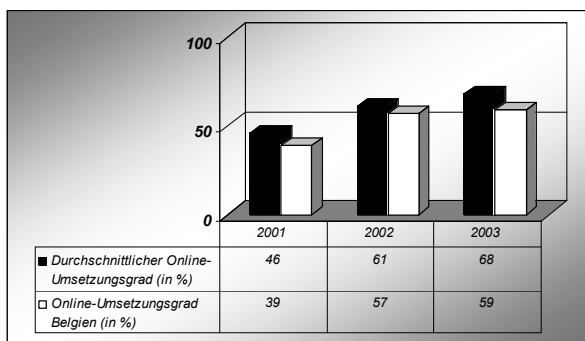
Die meist verbreitete Personennummer in Grossbritannien ist die nationale Versicherungsnummer - "National Insurance Number" (NIN), die den Bürgern durch die Amtstelle für Sozialversicherungsbeiträge im britischen Finanzamt zugewiesen wird. Unter der NIN werden Informationen über die Sozialversicherungsbeiträge jeder in Grossbritannien tätigen Person gespeichert. Des Weiteren dient die NIN als Referenznummer im gesamten Sozialversicherungssystem. Der Einsatz der britischen NIN setzt sich zum Zweck der Umsetzung der digitalen Verwaltung allmählich durch, dennoch ist ihre Verbreitung immer noch beschränkt. So bietet beispielsweise das Portal Gateway vierzehn Online-Dienstleistungen an. Um von diesen Dienstleistungen Gebrauch zu machen, wird eine Registrierung der Benutzer erfordert.

Bei fünf der vierzehn angebotenen Online-Dienstleistungen folgt die Registrierung u.a. auch mittels der Eingabe der NIN der Benutzer.

Im Rahmen der Analyse wurden keine Hinweise gefunden, dass die Vielfalt der eingesetzten Personenidentifikatoren in Grossbritannien als Hürde für die Entwicklung des E-Government gewertet wird. Vielmehr sind andere Faktoren für die Umsetzung der britischen digitalen Verwaltung von entscheidender Bedeutung, wie das Fehlen des erforderlichen Wissens, der notwendigen Fähigkeiten, der Wille zur Veränderung sowie das Misstrauen der britischen Bevölkerung dem E-Government gegenüber.

Trotz der Tatsache, dass der universale Personenidentifikator im E-Government Einsatz findet, bleibt Belgien in Sachen E-Government unterdurchschnittlich im europäischen Vergleich entwickelt.

5.4 Belgien



Grafik 5: Online-Umsetzungsgrad in Belgien im Vergleich zum durchschnittlichen europäischen Online-Umsetzungsgrad im Zeitraum von 2001 bis 2003 (CGEY, 2004)

Die Einführung und Umsetzung des E-Government in Belgien erfolgt wegen des Föderalismus dezentralisiert und unter Zusammenarbeit aller Verwaltungsebenen. Die unterste Ebene der Selbstverwaltung bilden die 589 Gemeinden. Die Umsetzung des E-Government ist kein Endziel sondern ein Instrument zur Realisierung des so genannten "Copernicus"-Plans, der die Schritte der Verwaltungsmodernisierung in Belgien vorzeichnet (Van Sebroeck, 2002, S. 9).

In den letzten Jahren haben die belgischen E-Government-Verantwortlichen eine Reihe notwendiger Massnahmen ergriffen, um einen Fortschritt in Sachen E-Government zu erzielen, da Belgien gemäss den Erhebungen des Unternehmens CGEY über die Entwicklung des Online-Umsetzungsgrades in achtzehn europäischen Ländern in den Jahren 2001, 2002 und 2003 stets die hinteren Plätze belegte (CGEY, 2004). Im Mai 2001 wurde in Belgien die Organisation FEDICT (Federal Public Service for ICT) eingerichtet, die die Verantwortung für die Entwicklung und die Umsetzung der belgischen E-Government-Strategie trägt. Einen Monat später trat das Gesetz zur elektronischen Signatur in Kraft. In 2002 wurde das Portal Belgi.um.be aufgeschaltet, das den Online-Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger und die Privatwirtschaft ermöglichte. Im Jahre 2003 wurde die elektronische Identitätskarte in elf belgischen Testgemeinden eingeführt. Bis zum Jahre 2007 sollten elektronische Identitätskarten den Einwohnern in allen 589 belgischen Gemeinden zur Verfügung stehen (Accenture, Mai 2004, S. 65). Mittels der elektronischen Identitätskarte haben die Bürger einen Online-Zugang zu ihren Personendaten, die von den Amtsstellen zu administrativen Zwecken gespeichert werden. Die Bürger können Dokumente online beantragen und Informationen mit den Verwaltungen auf sicherem Wege austauschen (G2C). Die belgische elektronische Identitätskarte enthält keinerlei Identifikationsnummern, sondern nur Personalien wie beispielsweise Namen und Vornamen.

Auch im Bereich G2G treibt Belgien innovative Lösungen voran. Seit dem Jahre 1990 arbeiten alle belgischen Sozialversicherungsinstitutionen in einem elektronischen Netzwerk zusammen (Crossroads Bank for Social Security - CBSS). Mit Hilfe des eingerichteten Netzwerks können 2'000 Institutionen, die im Sozialversicherungsbereich tätig sind, Daten per Internet untereinander austauschen und miteinander kommunizieren.¹⁵ Die auszutauschenden Daten sind in einer einheitlichen Datenbank erfasst, die Informationen über die Sozialversicherten in Belgien enthält und mittels des belgischen universalen Personenidentifikators als zentralem Bestandteil aufgebaut ist und geführt wird (Van Sbroeck, 2002, S.4).

Der im CBSS eingesetzte universale Personenidentifikator wird allen in Belgien wohnhaften Personen zugewiesen. Die personenbezogenen Informationen (Namen, Geburtsdatum und -ort, Geschlecht, Wohnort usw.) werden von den Gemeinden an das Ministerium für Inneres weitergegeben, das anschliessend die Personenkennzahlen vergibt und die personenbezogenen Daten im Nationalen Register speichert. Das Ministerium trägt die Verantwortung für die Verwaltung der zentralisierten Datenbank (EIPA, 2001, S. 36).

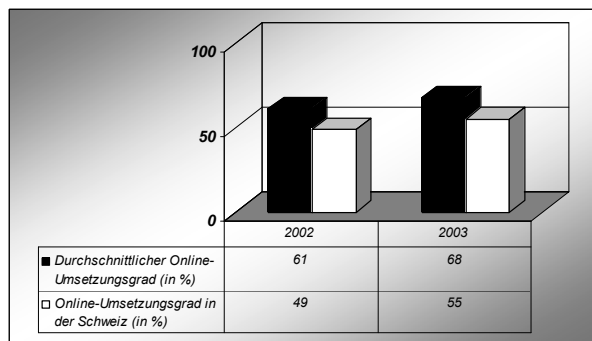
Die universale Personenkennzahl ist ein obligatorischer Teil der Sozialversicherungsausweise, die im Jahre 1998 eingeführt worden sind. In den so genannten SIS Karten (Social Information System Card) sind sowohl Identifikationsinformationen als auch verwaltungsspezifische Informationen enthalten, die nur von berechtigten Organisationen oder Personen auf elektronischem Wege entschlüsselt werden können. Die SIS Karte kann als Basis für alle E-Government-Dienstleistungen im Bereich G2C in Belgien betrachtet werden. Die Bürger haben den elektronischen Austausch mit den Behörden mittels des elektronischen Ausweises bereits akzeptiert und sind mit diesem Verfahren vertraut (EIPA, Mai 2001, S.35).

Die Anwendung der nationalen Personenkennzahl im belgischen E-Government setzt sich weiter durch. Die im Jahre 2001 eingerichtete Kommission für Zusammenarbeit zwischen den föderalen und regionalen Regierungen im E-Government, hat u.a. auch den Entscheid getroffen, "the same identifications numbers; one for citizens and one for enterprises" zu verwenden (Van Sbroeck, 2002, S.10). Darüber hinaus ist die Verwendung der nationalen Personenkennziffer als eindeutige Kennziffer in allen Informationssystemen der öffentlichen Stellen seit 2003 zwingend vorgeschrieben (Datenschutzgruppe der EU, 2003, S.10).

Diese und andere Aktivitäten im belgischen E-Government reichen jedoch nicht aus, damit das Land die hintersten Plätze der E-Government-Rankings verlassen kann. Belgien zeichnet sich immer noch durch eine relativ niedrige Internetnutzerquote von 44 Prozent im Jahre 2003 aus (Anhang 1). Die Hälfte der Internetnutzer in Belgien hat nie eine Internetseite der Regierung besucht (Accenture, 2004, S.65). Die Nutzer, die sich jedoch bereits Online-Dienstleistungen in Anspruch genommen haben, berichten über gute Erfahrungen damit (Accenture, 2004, S.65).

¹⁵ Gemäss Informationen auf der CBSS Internetseite, <http://ksz-bcss.fgov.be/En/CBSS.htm>

5.5 Schweiz



Grafik 6: Online-Umsetzungsgrad in der Schweiz im Vergleich zum durchschnittlichen europäischen Online-Umsetzungsgrad im Zeitraum von 2002 bis 2003 (CGEY, 2004)

Gemäss den Global E-Government Readiness Rankings 2003 (UN, 2003, S. 16) gehört die Schweiz zu den zehn Vorreitern in Sachen E-Government weltweit. Dieses Ergebnis ist weniger auf die Zahl der zur Verfügung stehenden Online-Dienstleistungen zurückzuführen, sondern eher auf die hohe Internetnutzerquote in der Schweiz, die in diesen Studien mit einbezogen wurde. Laut der Studie der GfK (Anhang 1) beträgt die Internetnutzung in der Schweiz im Jahre 2004 60 Prozent, was weit über dem Durchschnittswert der in der Studie untersuchten Länder liegt. Laut der aktuellsten Untersuchung der CGEY (CGEY, 2004), die sich ausschliesslich auf die online angebotenen Dienstleistungen konzentriert, können nur 55 Prozent der Behördengänge in der Schweiz wenigstens teilweise per Internet erledigt werden. Im Vergleich dazu liegt der europäische Durchschnitt bei 66 Prozent. Gemäss der Studie der CGEY war die Schweiz das einzige der achtzehn untersuchten westeuropäischen Länder, in dem keine der betrachteten Online-Behördendienstleistungen transaktionsfähig war (CGEY, 2004).

Der Schweizer Bundesstaat besteht aus 26 Kantonen. Jeder der Kantone hat eine eigene Verfassung sowie eigene gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Behörden. Ebenso sind die 2'773 politischen Gemeinden (Stand 1. Januar 2005) autonom, wobei die Gemeindeautonomie alle Bereiche umfasst, die durch Bund und Kantone nicht abschliessend geregelt sind. Als Hauptgrund für den Rückstand in Sachen E-Government wird immer wieder der Föderalismus genannt, der die notwendigen zentralistischen Projekte praktisch unmöglich macht. Die stark segmentierte Struktur der Schweiz erschwert und verlangsamt eine zielgerichtete Entwicklung des E-Government (Müller/Reitze/von Bredow, 2004).

Wäre jedoch der Föderalismus der Hauptgrund für den Rückstand im schweizerischen E-Government, würde auch ein föderalistisch aufgebauter Staat wie Österreich keinen immensen Fortschritt in der Entwicklung der Online-Verwaltung erzielt haben (S. 14-17). Dennoch hat sich die österreichische Politik dafür engagiert, eine einheitliche strategische Ausrichtung im E-Government auf nationaler Ebene vorzugeben und ein Gremium einzurichten, das auf Bundesebene klare Vorgaben für die Schaffung eines einheitlichen E-Government ausarbeitet. In der Schweiz ist auf der politischen Ebene weder eine Beschäftigung mit dem Thema E-Government zu verzeichnen, noch ist die Einrichtung eines nationalen E-Government-Gremiums absehbar (vgl. Meierhans, 2004).

Die föderalistische Struktur der Schweiz hat auch zu einer Vervielfachung der Regelungen bezüglich der Führung der amtlichen Register auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene geführt. Die verschiedenen Personenregister enthalten oft Informationen über dieselben Personen, basieren aber auf unterschiedlichen Systemen und können nicht untereinander kommunizieren. Dies erschwert sowohl die statistischen Arbeiten des Bundes als auch den

Behördenverkehr. Darüber hinaus ist der Austausch und der Abgleich von Daten zwischen elektronisch geführten Registern mit erheblichen Kosten verbunden (EDI, Januar 2004).

Aus diesem Grund hat der Bundesrat ein Gesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlichen Personenregister (z.B. Zivilstand-, Ausländer- und Sozialversicherungsregister) im Jahre 2003 entworfen (RHG, 2003) und in die Vernehmlassung¹⁶ geschickt. Ursprünglich wurde die Lösung für die Registerharmonisierung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene in der Verwendung einer einheitlichen, registerübergreifenden Personennummer gesehen: Jede Person hätte einen einzigen, eindeutigen und in allen Personenregistern geführten Identifikator erhalten (Siehe Artikel 12, Abschnitt 3 des RHG, 2003). Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten hat die Registerharmonisierung durch die Einführung eines allgemeinen, administrativen sowie statistischen Zwecken dienenden Eidgenössischen Personenidentifikators unterstützt. Es wurde dabei betont, dass es sich bei dem Personenidentifikator um ein unabdingbares Element zur Umsetzung des E-Government handelt. In der Vernehmlassung wurde aber von den Datenschutzbeauftragten ebenso darauf hingewiesen, dass das Risiko einer unzulässigen Verknüpfung von Daten durch die Einführung eines eidgenössischen Personenidentifikators zunehmen könne. Deshalb wurde der Vorschlag für einen einheitlichen Personenidentifikator aus Sicherheitsgründen abgelehnt (EDI, Januar 2004).

Daher hat das Eidgenössische Departement des Inneren im Mai 2004 das neu entworfene Bundesgesetz über die sektoriellen Personenidentifikatoren (SPIN-Gesetz) in die Vernehmlassung geschickt. Anstelle des ursprünglich angestrebten einheitlichen Personenidentifikators sollte ein System von koordinierten sektoriellen Personenidentifikatoren eingeführt werden. Pro Verwaltungssektor (Bevölkerung, Sozialversicherung, Steuern, Verteidigung und Zivilschutz, Strafverfolgung sowie Statistik) sollte ein separater Identifikator eingeführt werden. Damit eine effiziente elektronische Kommunikation zwischen zwei Verwaltungsstellen in verschiedenen Sektoren stattfinden kann, wurde der Aufbau eines zentralen Kommunikations- und Identifikationsservers vorgeschlagen (EDI, Mai 2004, S.4). Eine solche Lösung trägt den Anliegen des Datenschutzes Rechnung und ist auch aus der Sicht des Persönlichkeitsschutzes verhältnismässig. Dennoch ist sie sehr aufwändig, und kein anderes Land hat bisher ein solches System im Betrieb. Im Oktober 2004 sind die Vernehmlassungsergebnisse zusammengefasst worden. Die Sektoralisierung in sechs Verwaltungsbereiche mit jeweils separaten Identifikatoren wird grossmehrheitlich als eine ineffiziente Lösung abgelehnt.

Aus diesem Grund und um den Bedenken zur Sicherstellung des Datenschutzes Rechnung zu tragen, hat sich der Bundesrat an eine andere Lösung orientiert, nämlich die Einführung eines einheitlichen Identifikators nur auf die Bevölkerungsregister (Einwohner-, Zivilstand- und Ausländerregister) zu beschränken.

Diese Lösung ist jedoch noch nicht eingeführt worden. Eine Vielzahl von Amtsstellen setzen derzeit bestehende sektorielle Personenidentifikatoren in den von ihnen entwickelten E-Government-Lösungen ein. Beispielsweise bietet der Online-Schalter des Ausländeramtes des Kantons St.Gallen¹⁷ die Möglichkeit an, eine Ausländerbewilligung online zu beantragen, zu ändern oder zu verlängern. Im Prozess der Erfassung eines Gesuchs um Verlängerung oder Änderung der bestehenden Aufenthaltsbewilligung sind die Antragsteller aufgefordert, ihre Registriernummern anzugeben, die aus dem Zentralen Ausländerregister (ZAR) des Bundes

¹⁶ Die Vernehmlassung ist eine wichtige Phase in der Schweizer Gesetzgebung. Bei der Vernehmlassung wird ein Gesetzes- oder Verfassungsentwurf von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, oder kultureller Tragweite auf seine Verwirklichungschance bei Kantonen, Parteien, Verbänden und zuweilen weiteren interessierten Kreisen von gesamtschweizerischer Bedeutung hin geprüft.

¹⁷ http://www.sg.ch/home/sicherheit/auslaenderamt/online_schalter_auslaenderamt.html

abgeleitet werden. Die so genannten ZAR-Nummern stellen sektorielle Personenidentifikatoren dar, die jedem in der Schweiz ansässigen Ausländer zugewiesen werden und ein Bestandteil ihrer Aufenthaltsbewilligungen sind.

6 Schlussfolgerungen

Sowohl die sektoriellen als auch die universalen Personenidentifikatoren werden in E-Government-Lösungen immer häufiger eingesetzt. Der Trend geht jedoch dahin, universale Personenidentifikatoren in der digitalen Verwaltung zu verwenden. In Dänemark hat die Verwendung der einheitlichen Personenkennziffer beim elektronischen Datenaustausch zwischen den Amtsstellen eine langjährige Tradition, die bis in die 70er Jahre zurückreicht. In föderalistischen Staaten, wie beispielsweise Österreich und der Schweiz, in denen das politische System zu einer Vervielfachung der Regeln zur Führung der amtlichen Personenregister geführt hat, werden Lösungen für die Vereinheitlichung der amtlichen Personenregister bei der Umsetzung der digitalen Verwaltung momentan noch gesucht bzw. sind bereits eingeführt worden. In Belgien, das ebenso nach den Prinzipien des Föderalismus aufgebaut ist, wird die Verwendung der bestehenden universalen Personenkennzahl zur erleichterten elektronischen Kommunikation zwischen den Amtsstellen zwingend vorgeschrieben.

Die Motivation, aus der heraus der universale Personenidentifikator im E-Government zum Einsatz gekommen ist bzw. gelangen soll, ist in Dänemark, Österreich und der Schweiz ähnlich gelagert: In Dänemark war die universale Personennummer als ein Instrument zur Erreichung eines erleichterten Datenaustausches zwischen den Verwaltungen in den 70er Jahren gedacht; in Österreich wurde durch die Einführung der universalen Personenkennzahl eine nachhaltige Verwaltungsvereinfachung angestrebt; in der Schweiz erhofft man sich durch die Harmonisierung der Personenregister eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung des Datenaustausches zwischen den öffentlichen Amtsstellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Die Fallbeispiele Dänemark und Österreich haben aufgezeigt, dass der erwartete Netzeffekt-nutzen infolge der Verwendung des universalen Personenidentifikators tatsächlich erzielt wird. Das Melderegister Österreichs, das modernste seiner Art in Europa, erspart über eine Million Verständigungen für Hauptwohnsitzänderungen und ermöglicht den einwandfreien elektronischen Datenaustausch zwischen allen 2'359 Gemeinden. Im Falle Dänemarks können alle 271 Gemeinden des Landes mittels der universalen CPR-Nummer eine Vielzahl von Daten ohne Medienbrüche austauschen und vernetzen. Sowohl Dänemark als auch Österreich sind in Sachen Online-Verwaltung im europäischen Vergleich führend.

Dennoch ist die Führungsposition der genannten Länder schwerlich alleine auf die Tatsache zurückzuführen, dass in diesen beiden Staaten die von der Netzeffekttheorie postulierten Effekte tatsächlich eintreten. Beispielsweise gehört Grossbritannien ebenso zu den Ländern, die im E-Government überdurchschnittlich entwickelt sind, jedoch keinen universalen Personenidentifikator zur E-Government-Umsetzung verwenden. Darüber hinaus entwickelt sich die Online-Verwaltung in Belgien im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich, obwohl sich die Verwendung der belgischen universalen Personenkennzahl im E-Government durchgesetzt hat. Daher lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Art der im E-Government eingesetzten amtlichen Personenidentifikatoren und der E-Government-Entwicklung eines Landes herstellen. Die Länderanalysen haben darauf hingewiesen, dass vielmehr andere Faktoren für die Umsetzung des E-Government von entscheidender Bedeutung sind, wie beispielsweise das Vorhandensein einer einheitlichen Strategie zur Umsetzung des E-Government in einem Land; politisches Engagement mit dem Thema E-Government; Einstellung der Bürger den neuen IKT bzw. dem E-Government gegenüber.

Des Weiteren ist festgestellt worden, dass der universale Personenidentifikator jedoch nicht nur im Bereich G2G zwecks der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung des Datenaustausches eingesetzt wird, sondern auch im Bereich G2C, um die Kundenorientierung der öffentlichen Stellen zu fördern. Beispielsweise ist die universale Personenkenzahl ein wesentliches Element des elektronischen Sozialversicherungsausweises in Belgien sowie auch der österreichischen Bürgerkarte, mittels der die Bürger diverse Online-Anwendungen signieren können. Es ergibt sich die Notwendigkeit, zukünftig der Fragestellung nachzugehen, in welchem der Bereiche G2G oder G2C der digitalen Verwaltung der Einsatz der Personenidentifikatoren einen grösseren Nutzen stiften wird.

Der in der digitalen Verwaltung eingesetzte universale Personenidentifikator kann letztendlich als Element der technischen und der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des E-Government. Soweit diese einen direkten Einfluss auf die Umsetzung der Online-Verwaltung ausüben, beeinflusst der Personenidentifikator die Realisierung des E-Government nur indirekt.

Darüber hinaus hängt die Art der amtlichen Personenidentifikatoren in einem Land sehr eng mit dem politischen System und der administrativen Aufteilung eines Landes zusammen. Mit Ausnahme von Belgien setzen, bzw. setzten föderalistisch aufgebaute Staaten (Schweiz, Österreich) vermutlich aus geschichtlichen Gründen sektorielle Personenidentifikatoren ein. Daraus ergibt sich die Fragestellung, inwiefern das politische System (z.B. Zentralismus oder Föderalismus) und die administrative Aufteilung eines Staates (z.B. Anzahl der Ebenen der Selbstverwaltung) auf die Entwicklung der Online-Verwaltung einen Einfluss ausüben.

7 Literatur

Accenture (2001): E-Government Leadership Rhetoric vs Reality - Closing the Gap.

Accenture (2002): The Government Executive Series. E-Government Leadership - Realizing the Vision.

Accenture (2003): E-Government 2003. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie.

Accenture (2004): E-Government 2004. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie.

Baeriswyl, Bruno (2002): Vom eindimensionalen zum mehrdimensionalen Datenschutz – Tendenzen der Rechtsentwicklung, in: ders./Beat Rudin (Hrsg.), Perspektive Datenschutz, Zürich/Baden-Baden/Wien

BEKO, PR/IP & Communication (2002): Das neue ZMR - Österreich auf dem Weg zum e-Government, 08.07.2002

BFS- Bundesamt für Statistik (2004): Register im Dienst der Statistik. Einblick in das Grossprojekt Registerharmonisierung, Informationsbroschüre BFS, Neuchatel, 2004

Biaggini, Giovanni (Dezember 2002): Ein Personenidentifikator im Lichte des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (Art. 13 BV), Gutachten im Auftrag des EDSB, Bern

RHG-Registerharmonisierungsgesetz (2003): Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister. Vernehmlassungsfassung vom 22. Januar, Bundesamt für Statistik, Neuchatel

Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen (Meldegesetz 1991 - MeldeG) BGBl. Nr. 9/1992 idF BGBl. I Nr. 98/2001

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (2004): 10. Bundesgesetz: Erlassung eines E-Government-Gesetzes sowie Änderung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991, des Zustellgesetzes, des Gebührengesetzes 1957, des Meldegesetzes 1991 und des Vereinsgesetzes 2002, Jahrgang 2004, Ausgegeben am 27. Februar 2004, Teil I

Bundeskanzleramt Österreich (2004): Stabstelle IKT-Strategie des Bundes (2004): Behörden im Netz, Juni 2004

BWA- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003): E-facts. Informationen zum E-Business, Ausgabe 15.November 2003

CGEY (2004): Cap Gemini Ernst & Young. Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand: Ergebnisse der vierten Erhebung Oktober 2003

Dalziel, Douglas (2003): Government Online: A multy-country study of e-government usage, Taylor Nelson Sofres

Datenschutzgruppe der EU (2003): Artikel 29. Arbeitsdokument zur elektronischen Verwaltung (E-Government), angenommen am 8. Mai 2003

EDI- Eidgenössisches Departement des Inneren (Januar 2004): Entwurf des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlichen Register. Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, Januar 2004

EDI- Eidgenössisches Departement des Inneren (Mai 2004): Bundesgesetz über die sektoriellen Personenidentifikatoren. Vernehmlassung, Bern, 26.Mai 2004

EIPA, European Institute for Public Administration (2001): The Electronic Identification of Citizens and Organisations in the European Union: State of Affairs; 37-th Meeting of the Directors-General of the Public Service of the Member States of the EU, Bruges

EIPA, European Institute for Public Administration (Mai 2001): Public e-Services within the European Union today;³⁶ Conference of the Directors-General of the Public Service of the Member States of the European Union, Uppsala, 17 and 18 May 2001

Farrel, Joseph/Garth, Saloner (1987): Competition, Compatibility and Standards: The Economics of Horses, Penguins and Lemmings, in: H. Landis Gabel (Editor) Product Standardization and Competitive Strategy. New York, NY

Gabel, H. Landis (1991): Competitive strategies for product standards: the strategic use of compatibility standards for competitive advantage, London

Garstka, Hansjürgen (2002): Selbstdatenschutz, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin (Hrsg.), Perspektive Datenschutz, Zürich/Baden-Baden/Wien

GfK (2004): Entwicklung der Internet-Nutzung in Europa 2000 bis 2004, Desk research FESSEL-GfK, GfK Online Monitor 2004 / 2. Quartal

GI/VDE (2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Bonn/Frankfurt: Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik (GI) und Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE

Grote, Andreas (2001): Lahme Ministerien bremsen britisches E-Government, in: Heise Online News, 05.02.2001

Günter, Matthias (2001): NPM und E-Government in der Praxis. In: "E-Government Präsenz" 1, Nr. 1, 2001, S. 16–20.

Hemenway, David (1975): Industry-Wide Voluntary Product Standards, Cambridge

Kleinaltenkamp, Michael (1990): Der Einfluss der Normung und Standardisierung auf die Diffusion technischer Innovationen; Bochum

KMD (2004): KMD in brief, <http://www.kmd.dk/files/KMD%20GB2.pdf?frames=no&>

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan zur Vorlage im Hinblick auf den Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002, Brüssel, den 28.5.2002

Marzetta/Stöckle/Vaterlaus (2001): Braucht die Schweiz einen amtlichen digitalen Ausweis?, AWK Engineering AG, 04.10.2001

Meierhans, Daniel (2004): Gesucht ist eine klare nationale Strategie, in: Info Week Online, 16. August 2004

PwC Deutsche Revision (2000): Die Zukunft heisst E-Government, Fachverlag Moderne Wirtschaft Frankfurt am Main, August 2000

Müller W., Reitze Th., von Bredow B. (2004): eGovCH - Diskussionspapier E-Government-Architektur Schweiz, Version 1.0 vom 28.06.2004

Nosko, Hans-Paul (2002): Österreich fällt zurück bei elektronischer Verwaltung, in WZ-Online, 10.07.2002

ODPM - Office of the Deputy Prime Minister (2002): The national strategy for local e-government, November 2002

- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2000): Government of the Future, Paris, OECD Planning Bureau, Economic analyses and forecasts, September 2002
- Privacy International (2003): Privacy, Technology, and Europe. A Report for Japan's Ministry of Public Management Home Affairs Postal and Telecommunications, March 2003
- Purdie, Amanda (1999): UK public ready for E-Government, Computer Fraud & Security, July 1999
- Reeder, Franklin S. (1998): Information technology as an instrument of public management reform: a study of five OECD countries. Paris: OECD
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2003): New Public Management, 2.Auflage, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt
- Schedler, Kuno/Summermatter, Lukas/Schmidt, Bernhard (2003): Electronic Government einführen und entwickeln. Von der Idee zur Praxis, Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt
- Shutter, Jay/de Graffenreid, Ellen (2000): Benchmarking the E-Government Revolution: Year 2000 Report on Citizen und Business Demand, Austin, San Francisco: Momentum Research Group
- Stabstelle IKT Strategie des Bundes (2003): E-Government Offensive, Informationsbroschüre, <http://www.cio.gv.at/service/brochures/IPEGovOffensive.pdf>
- Stabstelle IKT Strategie des Bundes (2004): Behörden im Netz. Das österreichische E-Government ABC, Juni 2004
- STATISTIK AUSTRIA (2004): Räumliche Angaben über Österreich, http://www.statistik.at/fachbereich_topograph/tab2.shtml, aktualisiert am 11.5.2004
- Thygesen, Lars (2004): Wie man eine Volkszählung durchführt – ohne Fragen zu stellen?. Interview mit dem Direktor für Benutzerdienste des dänischen Zentralamts für Statistik (Statistics Denmark), durchgeführt von SAS Institute AG, Brütisellen
- UN (2003): World Public Sector Report. E-Government at the Crossroads, New York 2003
- UNDPEPA/ASPA (2001): Benchmarking E-government: A Global Perspective
- Van Sebroeck (2002): Towards E-Gov in Belgium. Situation in August 2002, Federal Planning Bureau, September 2002
- von Lucke, Jörn/Reinermann, Heinrich (2000): Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes: Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Online Publikationen; Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2000
- Gallup International/Envionics International (2002): Voice of the People. Results of the Survey on Trust 2003 presented at The World Economic Forum 2003, <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Surveys%5CResults+of+the+Survey+on+Trust+2003>

Anhang 1: Entwicklung der Internetnutzung in Europa im Zeitraum von 2000 bis 2004 (in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	Index*
Durchschnitt 31 Länder	24	31	35	38	41	121%
Dänemark	54	64	67	71	75	39%
Schweden	57	67	67	70	75	32%
Finnland	50	66	68	72	72	44%
Island	71	71	72	72	72	1%
Norwegen	45	50	61	64	69	53%
Niederlande	37	53	53	65	66	78%
Schweiz	37	49	57	60	62	68%
Deutschland	29	46	50	53	57	97%
Österreich	39	46	50	53	56	44%
United Kingdom	32	40	39	41	54	69%
Slowenien	35	40	40	50	50	43%
Estland	25	25	39	39	46	84%
Frankreich	23	22	33	41	45	96%
Italien	26	34	33	33	45	73%
Belgien	20	44	41	44	44	120%
Irland	28	34	38	40	40	43%
Kroatien	14	12	16	25	33	136%

Quelle: GfK (2004)

* Prozentueller Anstieg von 2000 auf 2004