

netzwoche, 29. Februar 2012

## Was es braucht, damit die «E-Schweiz» dereinst Realität wird

In naher Zukunft sollte sich das Schweizer E-Government auf drei Projektserien konzentrieren: Quick Wins, Architektur-entwicklung und impliziter Infrastrukturaufbau. Danach wird das grosse Thema die Schaffung gemeinsamer Dienste sein. Doch das substantiell grösste Innovationspotenzial bietet OGD. **Reinhard Riedl**

Wie wird es mit dem Schweizer E-Government weitergehen? Hat es eine Zukunft? Die aktuelle E-Government-Strategie gilt seit 2007. Der Staatsvertrag dazu zwischen Bund und Kantonen wurde vor kurzem erneuert. Bislang wurden 44 priorisierte Vorhaben zur Strategieumsetzung gestartet und 17 davon erfolgreich abgeschlossen. Auch wenn die Erfolge einzelner Vorhaben unterschiedlich überzeugend ausgefallen sind, wurden unzweifelhaft wesentliche Fortschritte erzielt, zum Beispiel mit dem einheitlichen Unternehmensidentifikator (Vorhaben B 1.05). Der Konflikt um die zukünftige Finanzierung der Geschäftsstelle E-Government – die Kantone wollen nicht mitzahlen – zeigt aber auch, dass wir noch nicht eine Entwicklungsbahn erreicht haben, auf der kontinuierlicher Fortschritt garantiert ist.

Bislang wurden die priorisierte Vorhaben nach dem Jeder-darf-etwas-vorschlagen-Prinzip bunt zusammengewürfelt. Das war wichtig, um die Dinge zum Laufen zu bringen. Es ist aber keine langfristig nachhaltige Option für die Zukunft. Generell gilt: Weniger wäre mehr und gute Kommunikation ist matchentscheidend. Wichtig ist, dass die richtigen Projekte zum richtigen Zeitpunkt mit optimaler Qualität umgesetzt werden. Ebenso wichtig ist aber auch, dass diese Umsetzung mit erstklassiger Public-Relations-Arbeit begleitet wird.

### Mehr strategische Fokussierung

Was aktuell notwendig wäre, ist eine Konkretisierung der strategischen Ausrichtung basierend auf den Erfahrungen der Vergangenheit. Es braucht konkret Dreierlei: erstens Quick Wins in Serie, zweitens eine steuernde

Staatsarchitektur und drittens die Finanzierung des Aufbaus von Infrastruktur durch politisch attraktive Projekte. Das entspricht weitgehend den Plänen der Geschäftsstelle für den Aktionsplan 2012 und wurde in ähnlicher Form unter anderem vom Expertenrat E-Government vorgeschlagen. Im Folgenden lege ich meine eigene Sicht dar, die sich aber wesentlich aus den Diskussionen im Expertenrat und mit den Kollegen in der Geschäftsstelle ergeben hat.



Bildquelle: Fotolia

Erstens ist eine Quick-Wins-Serie wichtig für die PR. E-Government kostet und die Politik muss dafür Geld sprechen. Dafür braucht es PR, politisches Networking und Lobbying. Der Versuch, das Schweizer E-Government als kostenlos zu verkaufen (Freiwilligenarbeit von eCH und Verzicht auf eine zentrale Finanzierung der priorisierten Vorhaben)



war äusserst clever und hat es überhaupt erst möglich gemacht, dass sich etwas signifikant vorwärts bewegen konnte. Aber auf Dauer ist diese Geschichte nicht glaubwürdig. Um das Vertrauen in die Finanzierungswürdigkeit des E-Governments zu schaffen, sind Erfolgsgeschichten dringend notwendig – und zwar regelmässig neue Erfolgsgeschichten, die durch kontinuierliche PR-Aktivitäten vermarktet werden.

Zweitens sollte die Zusammenarbeit von Behörden unbedingt vereinfacht werden. Dafür braucht es Orientierung durch eine breit akzeptierte gemeinsame Staatsarchitektur, das heisst eine «Unternehmensarchitektur» (Enterprise Architecture) für den Staat. Die Entwicklung einer Schweizer E-Government-Architektur ist eines der laufenden priorisierten Vorhaben (B 1.06). Dafür wurde der Unternehmensarchitektur-Ansatz von Robertson/Ross/Weill adaptiert übernommen – eine aus meiner Sicht vielversprechende, zukunftsweise Entscheidung! Der jetzige Entwicklungsstand des Projekts bietet aber noch keine echte Orientierungshilfe. Die Architektur muss konsolidiert, vertieft und praktisch einsetzbar gemacht werden. Für Letzteres ist insbesondere die Entwicklung von architekturbezogenen Maturitätsentwicklungsprozessen notwendig. Es braucht ein Evolutionskonzept wie zum Beispiel den Murer-Bonati-Furrer-Ansatz.

Wie dringend das ist, zeigt sich daran, dass für den Aktionsplan 2012 eine Bestandsaufnahme von Projekten in Form einer Landkarte geplant ist. Diese steht vor dem grossen Problem, dass sie sich auf keine genuine Architektur beziehen kann. Sie kann nur einen der zahlreichen generischen E-Government-Frameworks aus der wissenschaftlichen Literatur referenzieren.

Dass das Fehlen einer praxistauglichen Staatsarchitektur vieles blockiert, zeigt auch das visionäre Konzept einer vernetzten Schweizer Verwaltung von Lenk/Schaffroth/Schuppan. So wünschenswert seine Umset-

zung wäre – Vertreter der Politik haben sich ja explizit dafür ausgesprochen –, so unklar ist das Vorgehen in diese Richtung. Eine Realisierung kann jedenfalls nur schrittweise geschehen. Dafür ist ein Architekturkonzept notwendig und organisatorische Grundsatzenfragen müssen geklärt werden.

Drittens sollten wir aus der positiven Erfahrung mit Sedex unsere Lehren ziehen. Sedex wird immer breiter als Kommunikationsplattform zwischen Behörden genutzt. Ursprünglich aber konnte es nur finanziert werden, weil



**Reinhard Riedl**  
ist Forschungsleiter  
im Fachbereich  
Wirtschaft und Ver-  
waltung der Berner  
Fachhochschule und  
Mitglied des Exper-  
tenrats E-Govern-  
ment Schweiz.

es die Voraussetzung für die Digitalisierung der Volkszählung war. Während eine Kommunikationsplattform politisch sich schwer getan hätte, eine Finanzierung zu finden, fand die Finanzierung der digitalisierten Volkszählung viel einfacher politische Unterstützung. Von der Sedex-Erfolgsgeschichte lernen heisst, den Aufbau von Infrastruktur auch in Zukunft über politisch gewollte und der Öffentlichkeit einfach erklärbare Dienstleistungen zu finanzieren. Das würde die schwierige Finanzierung des Infrastrukturaufbaus stark erleichtern, denn das Risiko eines durch die Dienstleistungsfokussierung verursachten Wildwuchses bei der Infrastruktur kann durch eine konsequent beachtete Staatsarchitektur weitgehend ausgeschaltet werden.

Ein Beispiel für ein nützliches Dienstleistungsprojekt wäre ein 1-Stop-Wohnortwechsel-Dienst. Der Nutzen solch einer Dienstleistung ist einfach vermittelbar. Der dahinterliegende Adress-Service hat zudem viele weitere nützliche Anwendungen, die an



praktischen Beispielen erläutert werden können. Trotzdem müssen dafür einige nichttriviale Grundsatzfragen zum Umgang mit digitaler Identität geklärt werden und es muss einiges an Infrastruktur aufgebaut werden. Diese kann dann in gänzlich anderen E-Government-Szenarien wiederverwendet werden.

### **Gemeinsam genutzte Dienste**

Das hier skizzierte Dreierlei vom Schweizer E-Government sollte baldmöglichst in die Tat umgesetzt werden, aber nicht den Blick verstellen für das ganz grosse Thema des Schweizer E-Governments: die Schaffung von gemeinsamen Diensten. Solange jeder für sich selbst weiterbastelt, wird das Schweizer E-Government nie wirklich abheben. Kollaboration über Behördengrenzen und föderale Ebenen hinweg wird nie wirklich effektiv digital unterstützt werden können. Der Weg zum Erfolg führt durch zwei Nadelöhere: gemeinsame Schnittstellenstandards und gemeinsam genutzt Dienste.

Einerseits ist klar: Top-down-Standardisierung, Zwangskollaboration oder gesetzlich verordnete Zentralisierung sind wenig wahrscheinliche Zukunftsoptionen. Und eine durch die Parlamente jeweils gutzuheissende staatsvertragsbasierte Entwicklung gemeinsamer Dienste ist sehr schwerfällig. Andererseits lässt sich ohne Schnittstellenstandardisierung keine vernetzte Verwaltung realisieren und ohne gemeinsam genutzte Dienste lassen sich substantielle Innovationen nur schwer finanzieren. Wir brauchen beides. Offen ist, wie gemeinsam genutzte Dienste rechtlich und organisatorisch aufgesetzt werden sollen. Es ist mehr als überlegenswert, diese über eine Organisationsform mit einem Minimum an unternehmerischer Freiheit anzubieten.

### **Eine staatspolitische Innovationsperspektive**

E-Government fokussiert sich (zu Recht) auf die Verbesserung der Arbeitsausführung in der öffentlichen Verwaltung. Zukünftig wird vermehrt auch das Thema Führung und Steu-

erung der öffentlichen Verwaltung in den Vordergrund rücken. Führungscockpits haben sich mancherorts schon bewährt, oft blieben sie aber wirkungs- und nutzlos. Die grosse Herausforderung ist stets die richtige Einführung, das heisst die Auswahl der richtigen Inhalte und die Schaffung von Akzeptanz und Commitment für den Einsatz des Cockpits. Das sind nichttechnische Probleme. Generell bei allen Arten von E-Government ist es wichtig, nicht in erster Linie den Technologieeinsatz anzustreben, sondern die Verwaltungsinnovation! Die Technologie sollte nicht zur Optimierung der Prozesse dienen, sondern als Enabler für die Optimierung der Prozesse eingesetzt werden. Das klingt nach einer Spitzfindigkeit, aber es entscheidet darüber, welche Wirkung erzielt wird. Die grösste Wirkung erzielt E-Government, wenn Politik, Recht, Arbeitsorganisation und Technik als gleichberechtigte Perspektiven zu einer Gesamtperspektive integriert werden. Es ist deshalb Unfug, die vier Disziplinen hierarchisch zu betrachten.

Es stimmt natürlich, dass E-Government sich für einige Zeit hauptsächlich mit dem Technologieeinsatz beschäftigt hat. Aber langfristig geht es um grundsätzliche Verwaltungsinnovationen. Wobei es in der Natur der Behördenarbeit liegt, dass die Optimierung des Informationsmanagements dabei eine zentrale Rolle spielt. Wie fundamental die Veränderungen sein könnten, zeigt die Zukunftsperspektive Open Government Data (OGD) auf, das heisst die maschinenlesbare Veröffentlichung aller Behördendaten, deren Veröffentlichung nicht a priori ausgeschlossen ist, weil sie die Rechte Einzelner verletzt oder die staatliche Sicherheit tangiert. OGD gibt dem Staat ein neues Gesicht. Es hat sogar das Potenzial, in Zukunft das kulturell bestimmende Gesicht des Staats zu werden, das heisst das wichtigste Artefakt für die Interaktion zwischen der staatliche Exekutive und Parlament, Bürgern und Wirtschaft. Vor allem aber dürfte OGD ein wichtiger Standortfaktor



in der globalisierten Weltwirtschaft werden.

OGD wird zwar auf Widerstände nach dem Motto «Transparenz bei den anderen, nicht bei mir!» stossen. Aber jene Länder, die es am konsequentesten umsetzen, werden davon wirtschaftlich, sozial und kulturell profitieren. OGD wird vermutlich auch zu manchen politischen Verwerfungen führen, weil plötzlich Informationszusammenhänge hergestellt werden, die bislang im Verborgenen blieben. Aber gerade die direkte Demokratie ist eine gute Voraussetzung, um mit diesen Verwerfungen gut umzugehen. Wenn es gelingt die Widerstände in den Behörden durch Überzeugungskraft zu überwinden, dann spricht vieles dafür, dass OGD für die Schweiz ein wertvolles Asset im globalen Wettbewerb werden wird. Denn das Innovationspotenzial von OGD besteht darin, durch die Schaffung von mehr Transparenz kreative Köpfe und Ideen anzuziehen, zur Reflexion des Althergebrachten im Kontext neuer technischer Möglichkeiten zu animieren und die Umsetzung von neuen Dienstleistungsideen durch die Datenbereitstellung stark zu verbilligen. Das ist unter anderem für die Schweiz als Standort der Kreativwirtschaft von grosser Bedeutung.

Entscheidend werden auch hier Pragmatik und gute PR sein. Statt komplexe Totalproblemlösungen anzustreben, sollten wir die tief hängenden OGD-Früchte – Daten, deren

maschinenlesbare Veröffentlichung kostengünstig und risikolos ist – zuerst anbieten. Dabei sollte ein intensiver Austausch zwischen öffentlicher Verwaltung und OGD-Community realisiert werden. Und all dies sollte breit kommuniziert werden, um insbesondere die Politik mit ins Boot zu holen. Danach kann man dann irgendwann über grosse Würfe nachdenken, so dass überhaupt noch notwendig ist.

#### **Gesucht: Experten!**

Die Zukunftsaussichten für das Schweizer E-Government sind ausgezeichnet. Was wir brauchen sind genügend Experten, die transdisziplinär Lösungen entwickeln und kommunizieren können. Dass es darum geht, den Staat der Zukunft zu entwickeln, sollte Motivation genug sein! <

#### QUELLEN

Klaus Lenk, Tino Schuppan, Marc Schafroth: **Vernetzte Verwaltung – Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz**, eCH White Paper, 2010.  
Stephan Murer, Bruno Bonati, Frank Furrer: **Managed Evolution: A Strategy for Very Large Information Systems**, Springer, 2010.  
Jeanne W. Ross, Peter Weill, David Robertson: **Enterprise Architecture As Strategy: Creating a Foundation for Business Execution**, Harvard Business Review Press 2006.