

# Föderative Informatik für ein föderatives Land

Es ist falsch, das E-Government der Schweiz mit zentralistischen Massstäben zu messen. Die Schweiz ist ein Musterland für Demokratie. Sie kann und soll sich auch zu einem Vorzeigebispiel für föderative Informatik entwickeln. *Thomas Marko*



**Thomas Marko**  
lic. oec., ist Geschäftsführer  
der auf Business Integration  
spezialisierten Bint GmbH

Auf der Ebene der politischen Strukturen gilt die Schweiz als Musterland für Demokratie und Föderalismus. Die Vorteile des Föderalismus haben seit der Gründung des Bundesstaates mehr überzeugt. Nachteile wie 26 Steuergesetze, Komplexität durch Verteilung der Aufgaben auf drei Ebenen oder die langsamere Anpassungsfähigkeit an veränderte Umgebungsbedingungen wurden entweder akzeptiert oder sukzessive entschärft. Das System ist lebendig; Korrekturen werden in der Pendelbewegung zwischen Zentralität und Dezentralität regelmässig vorgenommen. Jüngstes Beispiel: Die Zusammenfassung von Gemeinden aus Effizienzgründen. Zwischen den drei Ebenen sind Rollenverständnis und Zusammenarbeit etabliert; die Kanäle sind eingespielt und funktionieren gut.

Es ist falsch, das E-Government der Schweiz mit zentralistischen Massstäben zu messen. Zentrale Staats-IT mit Einheitsprozessen ist kein taugliches Rezept für ein föderalistisches Land. Die Prozessvielfalt ist aus unserer Optik gut, zentrale Lösungen dagegen zu wenig flexibel. In diesem Sinn sind entsprechende E-Government-Rankings zu relativieren. Korrekter Massstab ist: Der Föderalismus soll erhalten bleiben, die IT muss ihn unterstützen.

## **Dereinst Pionier einer föderativen IT-Architektur?**

Die Schweiz hat durchaus Chancen, sich auch bezüglich demokratisch-föderativer Informatik zu einem Musterland zu entwickeln. Vielleicht ist das sogar ein wenig unsere Pflicht. Wer weiss, vielleicht blickt man

in nicht so ferner Zukunft auch für föderative IT-Architekturen, für E-Government-Transaktionen, die trotz Vielfalt funktionieren oder für IT-Management der föderativen öffentlichen Hand zu uns, um Inspiration zu holen oder entsprechende «Swiss Quality»-Berater und «Swiss Quality»-Softwarelösungen.

Dazu braucht die Schweizer Verwaltung ein digitales Nervensystem sowie eine gemeinsame Vision im Umgang mit zentralen Daten und E-Government-Transaktionen. Das Nervensystem: eine verteilte Architektur (nicht ein einzelnes Organ!) versorgt die Stellen der verschiedenen politischen Ebenen mit Informationen. Besser gesagt: Es ermöglicht ihnen, auf einfache und einheitliche Art Informationen aus-

zutauschen und Prozessschritte zu steuern.

Wesentliche Bestandteile der Vision sind:

- Beschreibung der zukünftigen Zusammenarbeitsszenarien (analog der Bundesverfassung, die die Kompetenzen und Pflichten der Ebenen regelt)
- Etablieren einer gemeinsamen Sprache zur Beschreibung von Diensten und Verwaltungsprozessen (Modelle, Normen, SLAs etc.)
- Standardisierung von Daten, die ausgetauscht werden müssen und Harmonisierung der entsprechenden Verwaltungsprozesse
- Gestalterische Leitplanken für bereichsübergreifende E-Government-Transaktionen

Sowohl für Nervensystem als auch für Vision sind heute gute Grundlagen da. Die Vision kann sich diverse Teilkonzepte und Strategien aus Bund, Kantonen, Städten und re-

**«SOA ist wie der Föderalismus: ein Organisationsprinzip, bei dem die einzelnen Glieder über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen, aber zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschlossen sind.»**

gionalen Verbunden, gut beschriebene, in verschiedensten Varianten geprüfte Prozesse, langjährige Erfahrung aus Vorreitersystemen, Modellösungen und Vorarbeiten diverser Fach- und Normungsgremien zu Nutzen machen.

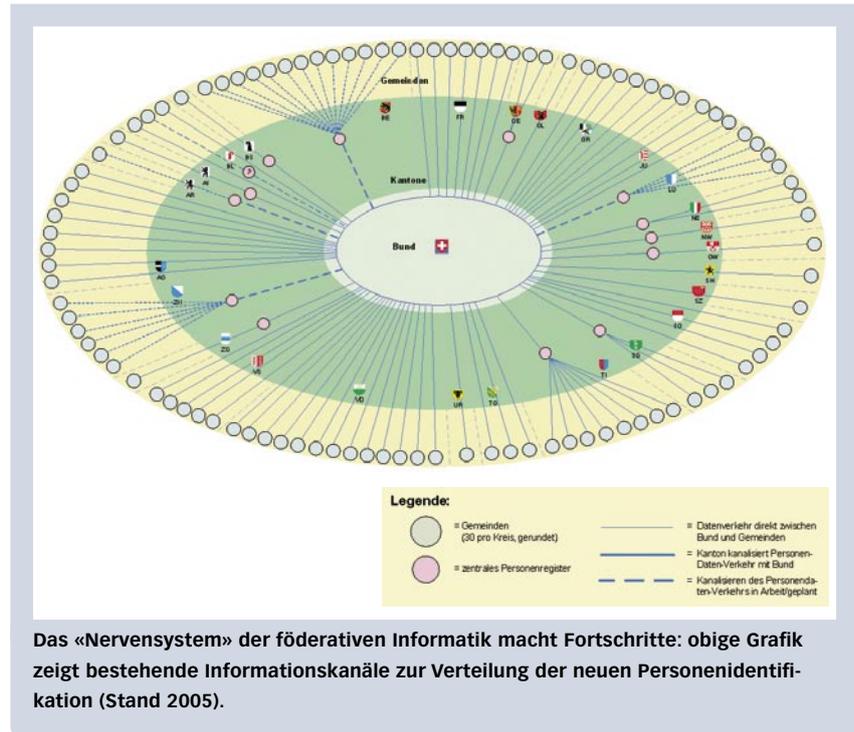
Die «Kundenseite» – Bürger und Unternehmen – denkt seit langem föderativ. Für Nervensystem- und Datendreh scheiben-Ansätze sind diverse viel versprechende Teillösungen implementiert (siehe dazu auch die Landkarte in der Abbildung). Die feinmaschige physische Vernetzung Bund-Kantone-Gemeinden liegt vor. Normungsgremien wie eCH arbeiten an den Standards für Austausch und Prozesse. Die Integrationstechnik ist reif und verfügbar, die Pionierarbeit zum grossen Teil geleistet. Zudem haben sich viele Bedürfnisse angestaut. Es besteht wahrscheinlich genügend Leidensdruck, um breite Unterstützung zu erhalten. All dies bietet einen Grundstock, auf den sich bauen lässt.

### Technologie ist reif

Parallel dazu hat die IT-Architektur grosse Fortschritte gemacht. Im Gegensatz zu den anfänglichen alles lösenden Zentralsystemen wird heute SOA – serviceorientierte Architektur – als Ziel verfolgt. SOA ist wie der Föderalismus: ein Organisationsprinzip, bei dem die einzelnen Glieder über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen, aber zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschlossen sind. Bei SOA sind die eigenständigen Glieder «Services». Über normierte Dienstbeschreibungen, Dienstverzeichnisse, Zertifizierung und eine Standardsprache zur «Orchestrierung» werden die autonomen Services zu massgeschneiderten Verwaltungsprozessen zusammengefügt. Zum Beispiel im E-Government-Portal eines Kantons.

Verschiedene Varianten eines Geschäftsprozesses werden durch Auswechseln einzelner Services realisiert. Ein Service kann von mehreren Wettbewerbern angeboten werden und mehr oder weniger lokale Spezialitäten berücksichtigen («Minderheitenschutz»). Die Flexibilität der Geschäftsprozesse bleibt möglichst hoch (etwa bei Gesetzesänderungen).

Erste Services sind schon Alltag: Gemeinden haben zum Beispiel die Wahl, welche der verschiedenen angebotenen Services, um eine Adresse auf der Landkarte darzustellen, sie in ihr Gemeindeportal einbinden wollen. Bald schon können entsprechende Services wie «identifiziere Person», «Umzug melden» oder «Bewilligungsantrag» Routine sein.



Das «Nervensystem» der föderativen Informatik macht Fortschritte: obige Grafik zeigt bestehende Informationskanäle zur Verteilung der neuen Personenidentifikation (Stand 2005).

### Der politische Wille fehlt

Leider fehlen momentan noch wichtige Elemente:

- **Politischer Wille, fördernde staatliche Rahmenbedingungen**

Die E-Government-Innovation und mit ihr auch die Integrationsvision und das Nervensystem kann nur richtig gedeihen, wenn die Politik das Thema ernst nimmt und ihm Priorität zumisst, den vorhandenen Willen zur Verbesserung organisiert und die Rahmenbedingungen durch Impulse, Fördermittel, Ressourcen für Infrastrukturprojekte und Koordinationsvorhaben verbessert.

- **Trägerschaft**

Für alle Fragen, die Einheit und Bestand des Nervensystems als Ganzes sowie die Rahmenprozesse betreffen (die Bundesaufgaben), ist eine zentrale Trägerschaft unter Mitsprache aller drei Ebenen nötig. Ohne sie findet die Entwicklung zu weit verstreut und nur partiell statt. Streben die aktuellen Vorhaben zu weit auseinander, müssen sie später wieder mit grossem Aufwand nachharmonisiert werden. Gute Leitplanken bringen stattdessen grosse Synergien und schnelleres Vorankommen.

- **Dienstleistungszentren, Service Centers, Private Public Partnership**

Föderativ heisst nicht, dass jeder alles selbst machen muss. Für viele, speziell für kleinere Gemeinden, werden die Wahlfreiheit und die Komplexität der Informatik in

manchen Belangen zur Bürde. Aufgaben, die die kleinen Strukturen überfordern würden, können an die nächstgrössere Struktur weitergegeben oder an Service Centers ausgelagert werden.

- **Einbezug der Bürger und Unternehmen**

Bürger und Unternehmen werden bei E-Government-Konzepten noch zu wenig miteinbezogen. Richtige Rollenänderungen und Arbeitsverlagerungen kommen erst zustande, wenn Vertreter aller beteiligten Parteien sich einbringen. Vieles kann neu der Bürger selbst von zu Hause erledigen (wie etwa sein Steuerkonto verwalten, die eigenen Daten pflegen, abstimmen), vieles geht im Private-Public-Partnership-Modell. Selbst die Aufgabe des Informationsaustausches zwischen Amtsstellen könnte von privaten Trusted Service Centers unter staatlicher Aufsicht übernommen werden. Für den Datenschutz ist der Bürger mit Diensten auszurüsten, mit denen er die Verwendung seiner Daten steuern kann.

Es liegt also noch ein langer Weg zur muster-gültigen Ausgestaltung der föderativen Informatik vor uns. Wir werden auch nicht blitzschnell ans Ziel kommen, weil föderalistische Konsensfindung seine Zeit braucht. Wie weit vorne wir im – aus der beschriebenen Perspektive bewertet – Wettbewerb stehen, bleibt noch zu erforschen. Jedenfalls haben wir als Musterland für Föderalismus und demokratische Kultur sehr gute Karten. ■