

Prof. Dr. Reinhard Riedl: «e-Government steht in ganz Europa erst am Anfang»

E-Government scheint auf allen Stufen der Verwaltung – nicht nur in der Schweiz – nicht richtig vom Fleck zu kommen. *bulletin* Redaktor Guido Wemans unterhielt sich darüber mit dem Leiter des Kompetenzzentrums Public Management und e-Government an der Berner Fachhochschule, Prof. Dr. Reinhard Riedl.

asut: Wenn man die aktuelle Situation bezüglich e-Government in der Schweiz als Aussenstehender beschreiben will, drängen sich Ausdrücke wie «Chaos», «wenig Transparenz», «viele Köche verderben den Brei» auf. Offensichtlich kochen die verschiedensten Kreise – Bund, Kantone, Verbände, Fachhochschulen – scheinbar unkoordiniert ihr eigenes Süppchen. Greift diese Einschätzung zu weit, oder läuft hier tatsächlich etwas nicht optimal? Fehlt es eventuell an der richtigen, zielführenden Kommunikation?



Prof. Dr. Reinhard Riedl: Die grosse Herausforderung in der Schweiz liegt in der Neuinterpretation des Subsidiaritätsprinzips. Alle Akteure verfügen über sehr viel Autonomie und müssen nicht kooperieren. Es gibt ganz wenige Möglichkeiten, von «oben herab» die Dinge zu ordnen. Und das ist auch gut so! Man muss das immer wieder betonen: E-Government basiert auf dem Internet und das Internet setzt auf Dezentralisierung. Das passt ideal zur Schweizer Subsidiarität!

Aber die Subsidiarität lässt keine homogenen e-Government-Lösungen zu und sie erschwert die Kooperation. Um behördenübergreifende Prozessoptimierungen vornehmen zu können, sind Interoperabilitätsstandards notwendig, die in der Schweiz auf der Basis einer freien Einigung entstehen müssen. Dieser Einigungsprozess ist ein schwierigerer Prozess als in anderen Ländern. Die Rolle von Verbänden und Fachhochschulen dabei ist unklar. Vielen dienen sie zur Aufrechterhaltung der Illusion, dass Probleme lösen kostenlos sei.

Man sollte darüber aber nicht klagen! Das Subsidiaritätsprinzip, der Föderalismus und der Drittmitteldruck auf die Fachhochschulen haben sehr starke Vorteile. Sie fördern das Verantwortungsbewusstsein und den Wettbewerb unter den Akteuren und sie reduzieren das Risiko, zu akademisch zu standardisieren. Ich persönlich sehe das Chaos, das Sie beschreiben, als etwas Natürliches an; auf dem Weg zur zukünftigen Kooperation. Es ist auch ein Abbild des Internets, das uns so viel Positives gebracht hat. Man könnte sagen, die Schweiz und das Internet sind Kinder desselben freiheitsliebenden Geistes. Allerdings ist es immer schwierig, wenn man sich im Chaos befindet, die Orientierung und die Zuversicht nicht zu verlieren. Wir an der BFH versuchen durch unsere Fachzeitschrift eGov Präsenz, die Zielperspektiven möglichst vielen zu vermitteln.

Wo liegen die Problemfelder beim e-Government? Bei den (fehlenden) gesetzlichen Grundlagen, bei den zum Teil stümperhaft realisierten Online-Lösungen oder bei der (noch) fehlenden Akzeptanz der Bevölkerung?

Was ich im Moment als Hauptproblem ansehe, ist die sehr geringe Bereitschaft, jene Projekte zu fördern, die die Grundlage für e-Government schaffen. Man möchte eigentlich nur in Projekte investieren, die konkrete Anwendungen und konkreten Nutzen bringen, obwohl dies für die Nachhaltigkeit aller Investitionen wichtig wäre. Ein spezieller Problembereich ist die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, bei der die Kantone mit sehr unterschiedlicher Entschiedenheit vorgehen. Wir haben es am Beispiel Österreich gesehen, dass es sehr nützlich sein kann, wenn einheitliche gesetzliche Grundlagen bestehen.

Bei allen durch die Heterogenität kantonaler Gesetzgebungen bedingten Einschränkungen wäre dies auch eine Option für die Schweiz. Was die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung betrifft, so beobachten wir diese europaweit. Es gibt ganz viele tolle Projekte, die an der Implementierung oder am Einführungsmanagement scheitern.

Könnte es sein, dass im Begriff e-Government das «e» – Elektronik – bei der Bevölkerung diffuse Ängste weckt, wie sie sich nicht zuletzt bei der fast zum Debakel gewordenen Abstimmung über den biometrischen Pass manifestierten?

Generell wird zwar immer wieder betont, dass es eigentlich nicht darum geht, Technologie einzuführen, aber worum geht es dann? Das erfährt man nicht! Ich sehe kein Problem mit dem e-Begriff. Das Problem liegt darin, dass man das Eigentliche nicht erklärt, die Verbesserung des Informationsmanagements!

Aus den vielfältigen e-Government-Projekten möchte ich zwei herausgreifen: die elektronische Identifikationskarte und die einheitliche Identifikationsnummer (UID). Zu den Plänen der e-Government-Protagonisten gehört auch die elektronische Identitäts- oder Bürgerkarte. In welchen Anwendungsbereichen und konkreten Anwendungsfällen soll ich mir als Einwohner der Schweiz den Einsatz dieses Identifikations-Instruments vorstellen?

Die Frage ist, ob eine solche Identifikationskarte ausreicht. Was für uns im Vordergrund steht, ist der Wunsch, eine ganzheitliche Lösung der elektronischen Identifikation zu entwickeln. Sie soll es ermög-

lichen, mit Hilfe eines digitalen Repräsentanten zu jeder Zeit in jeder Rolle mit jedem Partner digital zu interagieren. Und zwar für alle Arten von Anwendungskontexten, beispielsweise auch bei Vollmachten oder vertrauenswürdige Anonymität. Doch wenn auch einzelne Technologien dafür gut bekannt sind, gibt es viele offene Fragen: Wie managt man solche Systeme im Grossen? Wer zahlt dafür? Wie können die Menschen damit umgehen? Wie soll die Missbrauchskontrolle funktionieren? Aber auch: Welche Anbieter und welche Standards werden sich langfristig durchsetzen?

«Was ich im Moment als Hauptproblem ansehe, ist die sehr geringe Bereitschaft, jene Projekte zu fördern, die die Grundlage für e-Government schaffen.»

Eine digitale Identifikationskarte wäre hier ein erster Schritt, um Erfahrung zu sammeln. Seit Jahren ist die Situation leider so, dass viele behaupten, alle Probleme seien gelöst. Das ist Unfug! In der Praxis stellt man zudem fest, dass einige vorbildliche Lösungen

eine geringe Akzeptanz beim Bürger oder bei den Beamten finden. Beispiel Sektoridentität auf Gemeindeebene. Analog zu einer möglichen digitalen Bürgerkarte ist auch die UID ein Schritt in einem Mehrschrittverfahren, das irgendwann zu nachhaltigen Problemlösungen führen wird. Das langfristige Ziel ist die Komplexität unserer heterogenen Systeme in den Griff zu bekommen, und eine umfassende digitale Integration der Informationsressourcen zu ermöglichen.

Geht das in die Richtung «one card»? Eine einzige Karte für alle wesentlichen Lebensbereiche, keine eigene Karte für die Krankenkasse, für den Führerschein und keine eigene Identitätskarte?

Ja! Aber das bedeutet nicht, dass alle Arten von Daten auf der Karte selbst gespeichert werden. Ganz im Gegenteil: Das europäischen Forschungsprojekt FASME hat 2001 aufgezeigt, wie zukünftige Lösungen ausschauen könnten. Es war ursprünglich ein Java-Card-Projekt das sich zu einem e-Government-Projekt entwickelte, weil man erkannt hat, dass es nicht so sehr um technologische Probleme geht als vielmehr um die Art und Weise, wie diese Technologie eingesetzt wird. Ich habe im Projekt die interdisziplinäre Zusammenarbeit und das Software-Prototyping koordiniert. Wir haben eine prozessorientierte Architektur für internationale e-Government-Lösungen

entwickelt, die auf der Trennung der digitalen Identität von den Applikationen basiert. Die Java-Card funktionierte als digitaler Repräsentant: Man konnte sich damit ausweisen. Man konnte Willenserklärungen rechtsgültig unterschreiben. Man konnte Dokumente auf der Karte speichern. Und man hatte mit der Karte Zugriff auf eine Karten-Erweiterung, in der man einen «Dokumenten-Safe» einrichten konnte.

Seither ist klar geworden: Es wird nicht nur einen, sondern viele verschiedene Ansprechpartner geben, welche alle ihre eigenen Identitätskonzepte haben. Trotzdem benötigen wir eine One-Card-Lösung. Diese sollte vorzugsweise auf einem föderierten Identitätskonzept beruhen. Die Daten bleiben dabei verteilt und die Kontrolle bleibt möglichst weitgehend beim Bürger. Für diesen wird eine White Box konstruiert, so dass er die Verteilung seiner personenbezogenen Daten lokalisieren kann. Im Idealfall sind seine verteilten Daten weitgehend anonym und trotzdem für die Interaktionspartner vertrauenswürdig. Ausserdem muss die Ende-zu-Ende Sicherheit seiner Transaktionen durch die Gesamtarchitektur garantiert werden.

Kommen wir nun noch zur Unternehmens-Identifikationskarte UID. Wieso sollen Schweizer Unternehmen, vor allem KMU die UID benützen? Jene Unternehmen, die ihre Geschäftsprozesse elektronisch abwickeln, benützen seit Jahren andere etablierte und jene KMU, die ihre Geschäfte traditionell abwickeln, kennen einander sowieso. Ich stelle im Moment keine grosse Begeisterung für die UID fest. Was ist Ihre Beurteilung dazu?

Vorweg, eine völlige Vereinheitlichung der Identifikation von Unternehmen wird durch die UID kurzfristig nicht erfolgen. Der grosse ökonomische Nutzen wird nicht direkt eintreten. Letztlich dient die UID primär dazu, einen Schritt zu machen in Richtung der Vereinfachung des Systems. Das dies zwischenzeitlich die Komplexität sogar erhöht, ist ein typisches Paradoxon. Es veranschaulicht, dass langfristig gedacht werden muss und insbesondere, wie wichtig die Projektphase nach der erfolgten Einführung ist. In die Posteingführungsphase werden leider häufig zu wenig Ressourcen investiert.

Also, kurzfristig und für die beteiligten Unternehmen ist der Nutzen gering. Mittelfristig ist die UID

Teil einer richtigen Strategie für die Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung und des E-Business. Und als solches ist die UID enorm wichtig, weil sie eine zukünftige Vereinheitlichung ermöglichen wird in einem Bereich, in der derzeit die Vielfalt grosse Kosten verursacht. Das wird auch kleine Unternehmen betreffen. Auch sie werden in Zukunft noch viel mehr über das Internet abwickeln als bisher.

Wer trägt die Kosten der Einführung der UID sowie weiterer nötiger Komponenten in der Wirtschaft? Bei den KMU und den «Micros» dürfte sich die Begeisterung, einen weiteren Obolus zu entrichten in Grenzen halten. Und wie sieht das Kosten-/Nutzen-Verhältnis für die Unternehmen aus, besonders für jene, die nur vereinzelt Behördenkontakte (AHV, MWSt) pro Jahr haben?

Nochmals, Motivation für die UID ist, dass das Chaos an Identifikationen derzeit recht gross ist. Eine mittelfristige Vereinfachung ist deshalb sehr wichtig. Bei den Behörden wird der Aufwand für die UID mittelgross sein. Kleine Unternehmen sind vorerst nicht zwingend betroffen, mittelfristig werden sie aber froh sein, mit nur einer UID interagieren zu können. Bei Grossunternehmen sind Kosten von grob geschätzt 200 000 bis eventuell 500 000 zu erwarten – letzteres wenn man bewusst zweigleisig weiterfahren will. Mit diesen Ausgaben ginge aber das Ordnen des eigenen Systems einher, was mittelfristig Instandhaltungskosten spart und die Flexibilität erhöht. Es sind also Investitionen in die IT-Maturität.

Das ist vielleicht auch die grundsätzliche Motivationsschwierigkeit. Die UID ist eine Investition in die Zukunft. Für solche nachhaltige Investitionen ist es charakteristisch, dass der kurzfristige Geschäftsnutzen eher gering ist und dass man erst mittel- bis langfristig die Auswirkungen sieht, wenn überhaupt. Denn die Auswirkung der IT auf die Geschäftsaktivitäten lassen sich grundsätzlich

schwer messen, weil die IT die Wirtschaft als Ganzes verändert, was Vergleiche mit oder ohne UID schwierig macht.

Nun noch ein Blick über die Grenzen. Wie präsentiert sich die Situation in der EU? Und könnten Sie noch ein paar Worte zur EU-Dienstleistungsrichtlinie sagen?

«Es wird nicht nur einen, sondern viele verschiedene Ansprechpartner geben, welche alle ihre eigenen Identitätskonzepte haben.»

E-Government steht in ganz Europa erst am Anfang. Der Staat und vor allem das Informationsmanagement werden sich in den nächsten 20 bis 25 Jahren dramatisch verändern und wir haben bisher zaghaft etwas an der Oberfläche der Veränderungen gekratzt. In anderen Ländern genauso wie in der Schweiz. Es mag so scheinen, dass einige Länder weiter sind als die Schweiz; aber aus einer wahrscheinlichen Zukunftsperspektive betrachtet sind sie noch nirgendwo. Die Schweiz hat durchaus die Chance, die führenden Länder zu überholen. Im zuerst diskutierten Bereich der digitalen Identität ist es beispielsweise so, dass aber die Entwicklung in Europa seit einigen Jahren stagniert. Es gibt allerdings ein grosses EU-Pilotprojekt im CIP-Programm, das versucht, die nationalen Lösungen miteinander zu vernetzen und dabei die notwendigen Erfahrungen für zukünftige Lösungen zu sammeln. Leider hat die Schweiz beschlossen, im CIP Programm nicht mitzumachen, weil die Entscheidungsträger meinen, das Experimentieren nicht notwendig zu haben.

Zur Dienstleistungsrichtlinie der EU: Diese wird wahrscheinlich die Wirtschaftswelt radikal verändern in Europa, allerdings nicht auf Ende Jahr, wie geplant, sondern mittel- bis langfristig. Sie stellt Forderungen auf, welche an sich schon revolutionär sind und unterstützt zusätzlich eine Hidden Agenda mit grosser Sprengkraft. Die wichtigsten Grundsätze sind: Es gibt keinen Behörden-Rundlauf mehr sondern einheitliche Ansprechpartner. Es gilt bei der Genehmigung von Geschäftstätigkeit das Recht des Herkunftslands und man kann Dokumente in der Sprache des Herkunftslandes vorlegen. Und es gibt die Genehmigungsfiktion: kein fristgerechter Entscheidung bedeutet automatisch eine Genehmigung des Antrags. Vorerst wird das alles Schimäre bleiben, aber mittelfristig werden es die meisten Länder wahrscheinlich weitgehend umsetzen.

Die Hidden Agenda liegt in der Implementierung der einheitlichen Ansprechpartner durch One-Stop-E-Government-Portale. Sie schaffen Messpunkte für die Beantwortung aller Arten von Behördenanfragen. Damit kann man viel besser als bisher die Leistung der einzelnen Behörden und die Wertschaffung einzelner Prozesse untersuchen. Darauf kann dann ein effizientes Normen-Scanning aufbauen.

Wer ist Prof. Dr. Reinhard Riedl?

Geboren 1965 in Linz,
Studium an der Johannes Kepler Universität,
Abschluss 1989 als Dipl. Ing. für Technische Mathematik,
Studium an der Universität Zürich,
Abschluss 1994 als Dr. phil. II in Mathematik
Anschliessend ans Studium Wechsel in die Technische Informatik und später in die Wirtschaftsinformatik und die Management-Forschung,
Oberassistent am ifi der Universität Zürich,
C3-Vertretungsprofessur «Hochleistungsrechnen» an der Universität Rostock,
Lehrstuhlvertretung «Kommunikation und Verteilte Systeme» an der Universität Zürich,
Seit 2006 an der Berner Fachhochschule, Forschungsprofessor im Fachbereich Wirtschaft und Verwaltung
Leiter des Kompetenzzentrums Public Management und E-Government,
Herausgeber der Fachzeitschrift eGov Präsenz,
Seit 2008 Abteilungsleiter Forschung und Dienstleistungen im Fachbereich Wirtschaft und Verwaltung.

Wann wird dies alles operativ sein?

Ich denke, dass wird so um 2020 der Fall sein. Wandel braucht seine Zeit. Ich persönlich setze stark auf das Mittel der Transparenz: auf eine massvolle aber konsequente Transparenz, die das Funktionieren des Systems aufzeigt, so dass man reagieren kann, wenn etwas aus dem Ruder läuft. Für eine informationsbasierte Entscheidungsfindung bei der Führung von Behörden durch die Regierung wäre es wichtig, möglichst frei Fragen stellen zu können. Weil dies bislang sehr teuer ist, findet nach wie vor viel Regierungsarbeit weitgehend informationsfrei statt.

Transparenz ist zudem fast die einzige Möglichkeit, Kaderbeamte zu belohnen, die ihre Geschäftsprozesse in ihrem Bereich effizienter und effektiver gestalten. Wer Dossiers erfolgreich abschliesst oder Mitarbeiter abbauen kann, weil er sein Informationsmanagement verbessert hat, reduziert in der öffentlichen Verwaltung seine eigene Wichtigkeit. Das muss man dadurch kompensieren, dass die Erfolge innerhalb der Behörde öffentlich macht. Die Bewertung von Erfolgen bei der Verschlingung von Behörden wird durch eine Leistungsanalyse bei den einheitlichen Ansprechpartnern wesentlich vereinfacht. Und dadurch werden jene Kaderbeamte, die an Innovation, Effizienz und Effektivität interessiert sind, gestärkt! □