

# Eine Vision für drei Kernregister in der Schweiz

Ein Kernregister für natürliche Personen, für juristische Personen und für Objekte: Daraus würde der Grossteil aller Daten, die in der Verwaltung verarbeitet werden, bezogen. Und dort wieder gespeichert. Ein Gastbeitrag.



*Wer soll das bezahlen? Vieles bleibe in der Schweiz bei der Entwicklung von E-Government ungetan, weil kein Geld vorhanden sei, schreibt Reinhard Riedl.*

*Bild: Shutterstock*

Ein typischer kleiner Erfolg im Schweizer E-Government liest sich so: «Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 9. Juni 2017 die Gesamtrevision der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnregister (VGWR) gutgeheissen. Mit der Revision werden ... der Aufbau und die Nutzung des Registers verbessert. ... Damit wird swisstopo ab 2020 zwei neue amtliche Register schaffen: das Strassen- und das Gebäudeadressenverzeichnis.» Ohne langwierig Details zu erklären: Das ist ein Erfolg, weil

- ein bisher unvollständiges Register mit einem anderen abgeglichen wird;

- neu eine Million Gebäude mehr erfasst werden;
- es dafür zahlreiche Anwendungen, etwa in der Energieplanung, gibt;
- der Bund Daten nutzen darf, die vorher nur Gemeinden und Kantonen zugänglich waren;
- ein Teil der Daten neu auch offen zugänglich ist.

Gedauert hat das alles rund fünf Jahre. Das Beispiel enthält verschiedene charakteristische Elemente kleiner Erfolge: Der Nutzen wird durch die Zusammenführung von Daten und die Erweiterung der Zugriffsrechte darauf geschaffen. Die

wesentlichen Eigenschaften sind komplexer und langwieriger, als man meinen würde, und die Verordnung steht im Zentrum. Im Wesentlichen geht es um das Beseitigen der Mauern zwischen den Datenspeichern selbst und denjenigen, die sie nutzen wollen.

## Ein kleiner, aber wichtiger Schritt

Dieses Niederreißen der Mauern stellt einen kleinen, aber wichtigen Schritt nach vorne dar – einen von jenen Schritten, von denen wir viel zu wenige tun. Heute sprechen wir gerne von Agilität. Agilität im E-Government heisst, kleine Schritte auch tatsächlich zu machen.

Ein Motivator für das Niederreißen der Mauern rund um die Datensammlungen ist die internationale Orientierung am «Once-Only»-Prinzip. Once-Only bedeutet, dass Daten – einmal einer Verwaltungseinheit geliefert – kein zweites Mal an dieselbe oder eine andere Verwaltungseinheit geliefert werden müssen. Mit der einmaligen Erfassung von Bürgerdaten soll der Aufwand bei Unternehmen und Einwohnern reduziert werden. Die EU pilotiert die Umsetzung dieses Prinzips für Unternehmen derzeit im Large-Scale-Pilot «TOOP». Und sie fördert den Wissensaufbau für die Umsetzung des Prinzips für Einwohner durch Projekte wie SCOP4C, in denen Erfahrungen ausgetauscht werden. Ob das Prinzip per Regulierung für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich festzuschreiben sei, ist in Diskussion.

### Die Vision – und die leeren Kassen

Aus dem kleinen Schweizer Erfolg leitet sich diese grosse Vision ab: Schaffung von drei Kernregistern, für natürliche Personen, für juristische Personen und für Objekte. Der Grossteil aller Daten, die in der Verwaltung verarbeitet werden, soll in Zukunft aus diesen Registern bezogen und wieder dort gespeichert werden. Das Programm zur Umsetzung besteht aus drei Schritten: Erstens Harmonisierung aller Register (was in vielen Bereichen schon erreicht wurde), zweitens Integration aller Register (wozu wir eben einen Teilschritt gesehen haben) und drittens Integration mit hoheitlich gesicherten, grenzüberschreitend nutzbaren Vertrauensdiensten für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Beispiel für einen Teilschritt des dritten Schritts ist die Vorlage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD für ein E-ID-Gesetz, wobei schon jetzt die Frage diskutiert wird, wer den Betrieb des dafür notwendigen neuen Registers, das Daten aus anderen Registern zusammenführt, bevor sie abgeholt werden, finanzieren soll. Sollen dies die E-ID-Anbieter über Gebühren tun oder die Steuerzahler über einen entsprechenden Budgetposten? Solche Diskussionen sind eine häufig zu beobachtende Ursache für Projektblockaden im E-Government. Vieles bleibt ungetan, weil die Schweiz kein Geld dafür hat.

### Umsetzungsprognosen

Die Vision der drei Kernregister haben natürlich viele Staaten. Österreich will sie bis 2020 erreichen und wird dies weitgehend, aber keineswegs umfassend, schaffen. Das Schweizer Bundesamt für Justiz will 2030 so weit sein. Realistisch ist, dass die Schweiz bis 2025

Ordnung in ihre Datenhaltung bringt, ohne einer umfassenden Umsetzung nahezukommen. Doch auch das bedeutet immerhin, dass ein signifikanter Teil der Vision realisiert wird. Redundanzen in der Datenbeschaffung werden abgebaut, Fehler und Widersprüchlichkeiten in den Verwaltungsdaten weitgehend eliminiert, der Aufwand beim Datenzugriff wesentlich verringert, die Zusammenarbeit in der Verwaltung verbessert, die Daten durch Sekundärnutzung besser valorisiert und schliesslich eine Infrastruktur für die digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft geschaffen. Ob letztlich die Vision ganz umgesetzt wird, realistischerweise bis etwa 2035, oder ob Technologieinnovationen dies überflüssig machen werden, wird die Zukunft zeigen.

Wie schwierig es ist, von «Quick Wins» zu «Full Wins» zu gelangen, hat die Kommunikationsplattform Sedex gezeigt, die seit Anfang 2008 in Betrieb ist. Sedex steht für Secure Data Exchange und ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik BFS. Die Plattform ist für den sicheren asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten konzipiert. Die Plattform wurde im Rahmen der Modernisierung der Volkszählung ab 2010 aufgebaut, um die Statistiklieferungen der kommunalen Einwohnerdienste und der Personenregister des Bundes an das BFS sicherzustellen (Quelle: bfs.admin.ch). Sie erfreut sich wesentlich intensiverer Nutzung als ursprünglich geplant und ist definitiv ein grosser Erfolg. Die einst mitgedachte Idee eines E-Government-Bus, über den Nachrichten auch ohne Adressatenliste ihr Ziel finden, wurde hingegen nie realisiert. Ein Haupthindernis war die schwere Verständlichkeit des Konzepts «Publish/Subscribe-Kommunikation». So blieb von der Idee nur eine längst vergessene Spezifikation des Informatiksteuerorgans des Bundes ISB.

### Mittelgrosse und nachhaltige Erfolge

Die Fortschritte einiger Kantone beim Aufbau einer E-Government-Plattform würde ich als mittelgrosse Erfolge bezeichnen, etwa im Kanton Aargau. Ein von Architekturprinzipien geleiteter Plattformaufbau konkretisiert die beiden oben genannten häufigen Gründe für Blockaden im E-Government: Kantone tätigen Vorabinvestitionen, um später billiger und schneller E-Government-Dienste bauen zu können. Und es fliessen IT-Konzepte ein in die Strukturgestaltung. Das ist nachhaltig und sieht etwa im Fall Aargau nach Lehrbuch aus. Und das ist gut, denn in (guten) Lehrbüchern steht, was sich in der Praxis bewährt hat.



Reinhard Riedl ist wissenschaftlicher Leiter an der Berner Fachhochschule. Bild: zvg.

Ein Beispiel für einen späten Erfolg, der vom Plattformaufbau profitierte, ist die Beteiligung des Kantons Aargau am ursprünglich von Stadt und Kanton Zürich geprägten Projekt E-Umzug, einem digitalen Dienst für den Behördenverkehr beim Wohnortwechsel. E-Umzug ist deshalb ein später Erfolg, weil das erste Forschungsprojekt dazu in der Schweiz noch im letzten Jahrtausend konzipiert wurde und weil auch das erste Umsetzungsprojekt schon mehr als ein Jahrzehnt zurückliegt. Bis Ende 2017 wird nun in allen Aargauer Gemeinden der E-Umzug-Dienst zur Verfügung stehen. Das wird durch die E-Government-Architektur des Kantons massgeblich unterstützt, wobei das eidgenössische Gebäude- und Wohnregister GWR ebenso Teil der Lösung ist wie die Sedex-Plattform. Das grosse Ganze ist das Zusammenspiel der einzelnen Teile.

### Schlussfolgerung

E-Government lebt davon, dass es schrittweise aufgebaut wird und dass Projekte auf den Schultern von Vorgängern stehen können. Aufbau heisst dabei Disziplin in der Datenerfassung erhöhen, Mauern einreissen, Ressourcen zusammenzuführen, einen möglichst breiten Zugriff ermöglichen, sich bei der Architektur an die erprobte Praxis halten – und: zuerst investieren, dann sparen!

Reinhard Riedl,  
Wissenschaftlicher Leiter  
Fachbereich Wirtschaft an der  
Berner Fachhochschule

Quelle: Netzwoche