

Föderalismus ist keine Entschuldigung für schlechtes E-Government

Die föderalistische Struktur der Schweiz muss öfters als Sündenbock für das schlechte Abschneiden bei internationalen E-Government-Rankings hinhalten. Weiter bringen uns nur kreative Lösungen bei Führungsstruktur, Prozessvielfalt, Finanzierung und IT-Flexibilität sowie die Einsicht, dass der Föderalismus keinen IT-Föderalismus benötigt. *Urs Germann, Thomas Marko*

Im gesamteuropäischen Vergleich belegt die Schweiz einen hinteren Rang, wenn die E-Government-Angebote der Länder verglichen werden. Beunruhigend ist das stetige Zurückfallen der Schweiz in diesen Rankings. Die Schweiz wird von immer mehr Ländern überholt. Mangelnde politische Unterstützung, ungenügendes Commitment der Führungsebene und fehlende finanzielle Mittel sind gemäss dem 3. E-Government-Barometer wichtige Gründe für die schleppende Entwicklung.

Verschiedene Kreise in der Schweiz sind über die Situation mehr als beunruhigt. In der Diskussion musste die föderalistische Struktur der Schweiz in letzter Zeit öfters als Sündenbock hinhalten. Es konnte der Eindruck entstehen, dass verschiedene Akteure den Föderalismus als Ausrede missbrauchen, um sich von der Selbstverantwortung zu entlasten.

Ist die föderalistische Struktur der Schweiz wirklich die Ursache der E-Government-Malaise? Falls ja, welche Möglichkeiten gäbe es, diese Rahmenbedingungen zu verbessern?

Spannungsfeld «föderalistische Struktur und IT»

Die föderalistische Struktur der Schweiz hat sich bewährt und steht nicht zur Diskussion. Sie basiert auf einem engen Kontakt zwischen Behörden und Bevölkerung und führte zu einer bürgernahen Verwaltung unter direkter Kontrolle durch die Bevölkerung. Ein bestimmender Wesenszug sind die extremen Gröszenunterschiede der einzelnen Einheiten, sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kantonsebene. Die Hälfte der Gemeinden weist weniger als 1000 Einwohner auf und stellt damit total nur 8% der Bevölkerung, während die 5% grössten Gemeinden zusammen ca. 45% der Bevölkerung umfassen. Die 11 kleinsten Kantone weisen zusammen weniger Einwohner auf als die grösste Stadt der Schweiz.

Dezil	Anzahl Gemeinden	Anzahl Bevölkerung	Anzahl Bevölkerung in %	Grösse von	Grösse bis		
Top 1%	28	1766146	24.0%	21835	342853		
Top 5%	139	3251458	44.2%	9242	342853		
Top 10%	276	4208457	57.1%	5459	342853		
	9	276	1111597	15.1%	72.2%	3052	5422
	8	276	677815	9.2%	81.4%	1978	3049
	7	276	453166	6.2%		1346	1974
	6	275	318029	4.3%		964	1344
	5	276	226904	3.1%	8.1%	687	964
	4	276	160951	2.2%		484	687
	3	276	109104	1.5%		318	484
	2	276	68271	0.9%		182	318
	1	275	29854	0.4%		20	182
Total	2758	7364148	100.0%			20	342853

Die 5 Prozent grössten Gemeinden umfassen zusammen rund 45 Prozent der Bevölkerung

Die Ansprüche der Bevölkerung an die Dienstleistungen der Verwaltung und speziell an deren Informatisierung sind in den vergangenen Jahren stark angestiegen. In einer Zeit, in der man über Internet Tag und Nacht von zu Hause aus Lebensmittel einkaufen, Bankgeschäfte ohne Schalter erledigen, Reisen buchen, Häuser verkaufen und diverse andere Dienstleistungen in Anspruch nehmen kann, werden mühsige, umständliche Behördenläufe und -prozesse immer weniger akzeptiert. Gleichzeitig werden diese Ansprüche mit der Forderung nach einer kosteneffizienten Verwaltung verbunden.

Die sachgerechte Einführung der IT bei der gegebenen föderalistischen Struktur kämpft mit folgenden Herausforderungen:

• Führungsstrukturen für die Querschnittsfunktion IT

Die Schweiz besteht aus einem Bundesstaat, 26 Kantonen und 2758 Gemeinden. Im basisdemokratisch organisierten Land liegt die Macht grundsätzlich in den Händen der Gemeinden. Ihre Autonomie wird nur dann eingeschränkt, wenn dies die Bundes- oder Kantonsverfassungen explizit erwähnen. Die Gemeinden bestimmen ihre Organisation selber. Die Finanzautonomie liegt im Grundsatz in ihren Händen. Sie bauen ihre Verwaltung auf und organi-

sieren den Verkehr zwischen Behörden und Bevölkerung. Ein Grossteil der E-Government-Anwendungen fällt also in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, welche sie auch zu finanzieren haben.

Die IT-Produktion ist ebenfalls sehr heterogen: Kleinste Gemeinden arbeiten immer noch ohne Einsatz von IT. Mittlere Verwaltungen setzen Standardsoftware-Pakete ein, nach Möglichkeit integriert mit Spezialanwendungen oder Systemen von Bund und Kanton. Grössere Verwaltungseinheiten wie Städte und Kantone leisten sich noch sehr viel Individualentwicklung.

• Finanzierung der IT

Die geforderten neuen IT-Dienstleistungen sind Know-how- und Ressourcen-intensiv und bringen erhebliche Investitionen mit sich. Die dafür zur Verfügung stehenden IT-Budgets sind ähnlich ungleich verteilt wie die Bevölkerung. Die durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen liegen bei über der Hälfte der Gemeinden unter 3 Millionen Franken pro Jahr. Die Aussage des E-Government Barometers, dass die Hälfte der Gemeinden ein IT-Budget von weniger als 22000 Franken aufweist, ist einleuchtend. Das Budget von kleineren bis mittleren Gemeinden sowie teilweise auch von kleineren Kantonen ist schlichtwegs zu klein für individuelle IT-Investitionen.

• Zielkonflikt Individualität versus Kollektivität

Diverse Gesamtlösungen für die Geschäftsprozesse der Verwaltung (beispielsweise Unterstützung der elektronischen Abwicklung von Umzugsmeldungen) lassen sich erst effizient realisieren, wenn alle beteiligten Stellen mitmachen. Hier stehen sich lokale und gesamtheitliche Kostenoptimierung im Zielkonflikt gegenüber.

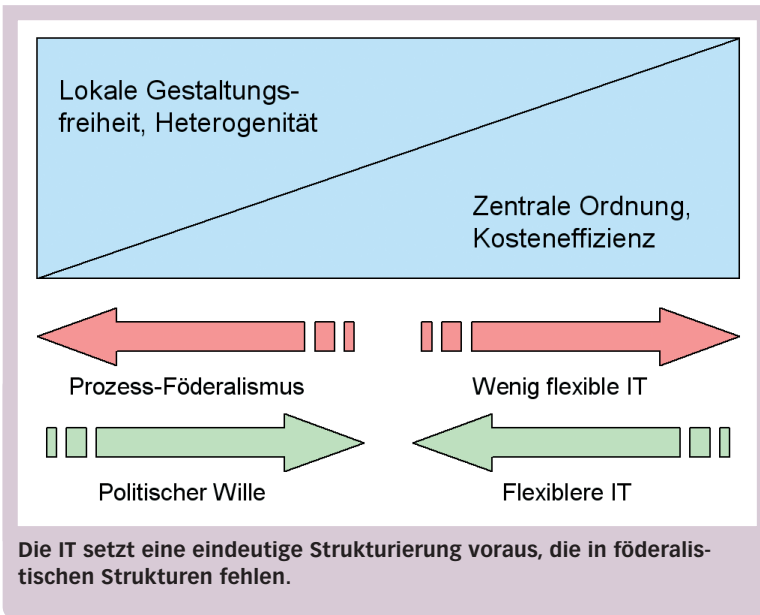
• Variantenvielfalt bei Prozessen

Die föderalistische Struktur führt zu einer grossen Heterogenität der schweizerischen Verwaltung. Tendenz definiert jede Behörde ihre Prozesse ohne Berücksichtigung der anderen selber. Die Summe der einzelnen autonomen Prozesse ergibt ein baylonisches Sprachengewirr, bei dem keiner mit dem andern kommunizieren kann.

Werden alle Varianten individuell informatisiert, explodieren die IT-Kosten. Man muss versuchen, die Heterogenität und Komplexität von IT-Systemen zu reduzieren, denn nur mit einer gemeinsamen Sprache gelingt es, Prozesse zu automatisieren und ein Gleichgewicht zu finden. Die IT setzt deshalb eine eindeutige Strukturierung und Normierung voraus, und diese fehlt in föderalistischen Strukturen, welche per Definition keine zentralen Normierungsstellen haben.

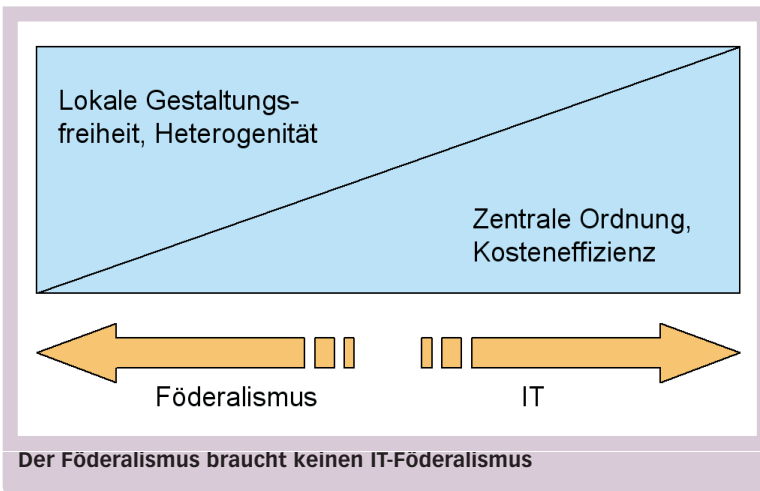
Individuallösungen benötigen viel Zeit für ihre Entwicklung und weisen einen hohen Anteil an Fixkosten auf. Eine Individualapplikation kostet einer 20-Seelen-Gemeinde ähnlich viel wie einer Grossstadt. Bedingt durch die Vielfalt der Prozesse und deren hohe Fixkosten schreitet die Automatisierung in der Schweiz nur langsam voran.

Die Ursache der schweizerischen E-Government-Malaise kann also durchaus auch mit dem Föderalismus begründet werden. Nur bringt uns dies keinen Schritt weiter, wie auch eine mögliche Schuldzuweisung an die IT, dass sie nicht flexibel



genug auf die Bedürfnisse reagieren könne. Es sind neue Lösungsansätze gefragt, welche aus dieser Situation des Ungleichgewichts führen und die oben beschriebenen Herausforderungen meistern helfen. Sie sollten in folgende Richtungen führen:

so auch dem E-Government die notwendige Priorität zumessen, die Energie sowie den Willen zur Verbesserung organisieren und die Rahmenbedingungen durch Impulse, Fördermittel, Ressourcen für Infrastrukturprojekte und Koordinationsvorhaben etc. verbessern.



• Politischer Wille, mehr Engagement und Selbstverantwortung

Das Bedürfnis der Bevölkerung nach einer effizienten und zeitgemässen Verwaltung muss ernst genommen werden. Föderalismus basiert auf einer weitgehenden Selbstverantwortung sämtlicher Beteiligten. Sie dürfen (mit-)bestimmen, müssen aber die entsprechende Verantwortung übernehmen und die entsprechenden Kosten und Konsequenzen mittragen. Die Politik darf E-Government nicht mehr als lästiges Technikthema oder als bunte Homepage-Malerei abtun, sondern muss die wirkliche Bedeutung, nämlich den Strukturwandel, die Effizienzsteigerung der Verwaltungsarbeit und die Entlastung von Bevölkerung und Unternehmen, sehen. Sie muss

• Reduktion der Prozessvielfalt

Die Souveränität einer Verwaltungseinheit wird durch die Standardisierung von gewissen Geschäftsprozessen keineswegs eingeschränkt. In einer globalisierten Welt wirkt es anachronistisch, wenn eine Person von Hinterfütligen nach Oberentfelden umzieht, zuerst den Ortsdialekt des lokalen Verwaltungssystems und seiner Prozesse neu lernen muss, bevor sie ihren Umzug melden oder die Steuererklärung einreichen kann. Bevölkerung und Unternehmen sind von der immer grösser werdenden zeitlichen Belastung durch Verwaltungsarbeiten so gut als möglich zu entlasten. Dienste, die schalterunabhängig erledigt werden können, sind über Internet anzubieten. Bevölkerung und Unternehmen wollen die

gleichen Informationen nicht immer wieder mehrfach in den verschiedensten Amtsstellen erfassen lassen. «One face to the customer» ist auch in der Verwaltung anzustreben.

Die Souveränität einer Behörde wird durch standardisierte Formulare und Prozesse in keiner Weise eingeschränkt. Die einzelnen Einheiten müssen endlich unterscheiden zwischen den Produkten, die sie anbieten, und deren Produktionsprozessen. Der IT-Föderalismus ist ein falsch verstandener Föderalismus. Er bringt nicht mehr Souveränität, sondern im Gegenteil, bedingt durch die hohen Individualkosten, sogar weniger. Die knappen Steuergelder dürfen nicht für lokal-folkloristische Geschäftsprozesse verschleudert werden, sondern sind für sinnvollere Aufgaben zu nutzen.

In den meisten Bereichen könnten Standardprozesse eingeführt werden. Grundlage für die Standardprozesse und deren Automatisierung ist die Harmonisierung der verschiedenen Arbeitsweisen und Strukturen. Im Vergleich zu anderen Sektoren hinkt hier die Verwaltung nach. Würde man den heutigen Zustand auf den Zahlungsverkehr projizieren, hätte immer noch jede Verwaltungsstelle ihre eigene Währung.

• Flexibilität der IT verbessern

Die Flexibilität der IT einer Verwaltungseinheit muss insgesamt erhöht werden. Die IT-Verantwortlichen müssen dafür sorgen, dass die Qualitätsmerkmale Flexibilität und Integrierbarkeit ernst genommen werden.

Einerseits sollte die IT von der politischen Struktur immer unabhängiger werden. Hard- und Software können standortunabhängig betrieben werden. Kleinere und mittlere Verwaltungseinheiten müssen akzeptieren, dass der Aufbau und Betrieb von eigenen Infrastrukturen nicht effizient und für ihre Dienstleistungen auch nicht notwendig ist. Sie können diesen Teil outsourcen, an andere Verwaltungseinheiten oder an neue Dienstleistungszentren. Private-Public-Partnerschaften sind zu fördern. Im Bereich der Elektrizitätsversorgung ist es schliesslich auch selbstverständlich, dass nicht jede Gemeinde ein eigenes Kraftwerk hat und dadurch der Föderalismus nicht beschnitten wird.

Andererseits sind die Anwendungen modularer aufzubauen. Je nach Bedürfnis einer Verwaltungseinheit können einzelne Module zugeschaltet werden, ohne dass dies einen Einfluss auf das Gesamtsystem hat.

Es braucht jedoch nicht nur neue

Lösungsansätze, sondern auch neue Wege, diese zu erreichen. Damit die neuen Wege die föderalistische Struktur nicht konkurrieren, müssen sie ausserhalb der politischen Strukturen bleiben. Auf der grünen Wiese ist eine unabhängige Musterverwaltung aufzubauen, mit strikt politisch neutral ausgerichteten administrativen Prozessen, die lösungsorientiert sind und nicht primär bestehende Strukturen abbilden. Die Musterverwaltung bietet einerseits in der Praxis erprobte Geschäftsprozess- und IT-Lösungen an, die von den einzelnen Verwaltungseinheiten übernommen werden können. Andererseits bietet die Musterverwaltung auch die Möglichkeit eines Outsourcings von ganzen IT-Infrastrukturdienstleistungen an. Die Musterverwaltung wird konzipiert und überwacht von einem politischen Gremium, bestehend aus Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie wird finanziert durch eine Anfangsinvestition von Bund, Kantonen und Gemeinden, zusammen mit Vertretern der Wirtschaft. Der laufende Betrieb muss danach kostendeckend werden.

Dabei muss die Welt nicht neu erfunden werden. Für die meisten Prozesse existieren bereits mehrere erprobte Lösungen, die zu überprüfen und zu zertifizieren sind. Die begonnenen Wege mit unabhängigen Normierungsinstanzen (z.B. eCH) sind weiter zu fördern. Die angestrebten Ziele zur Harmonisierung von Personenregistern und zur Koordination von Personenidentifikatoren sind umzusetzen.

Aber wie gesagt: Es braucht dazu den politischen Willen zu einer Zusammenarbeit auf allen drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Und es muss die Einsicht wachsen, dass der Föderalismus keinen IT-Föderalismus braucht.

Autoren

Urs Germann, lic. phil., Urs Germann Consulting in Zürich, berät und unterstützt Verwaltungen in der Konzeption, Realisierung und Evaluation von E-Government Projekten, zuvor langjährige Praxiserfahrung in der öffentlichen Verwaltung (u.a. Projektleiter E-Census) und einer grossen Beratungsfirma. urs.germann@fug.ch

Thomas Marko, lic. oec., Leiter Fachbereich Informationslogistik, ASPInteco AG, Beratungsgesellschaft für Informationstechnologien. thomas.marko@asp.ch