E-Government in der Schweiz: Stand und Perspektiven

Die Schweiz liegt im eEurope-Ranking in den hintersten Rängen. Im internationalen Vergleich bietet sie nur sehr wenige staatliche Dienstleistungen online an. Während der Ausbau von E-Government-Dienstleistungen hierzulande nur zaghaft vorangeht, ist in anderen Ländern ein regelrechter E-Government-Boom auszumachen. Weshalb wird das vorhandenen Potenzial in der Schweiz nicht ausgenützt? Welche Hindernisse sind zu beseitigen? Der Artikel zeigt: Nur ein Umdenken in Bezug auf E-Government kann der Entwicklung in der Schweiz wieder neuen Schwung verleihen.



Verschiedene Schweizer Gemeinden haben bereits das Abstimmen per Handy getestet. Bezüglich E-Government gerät die Schweiz indes international immer mehr ins Hintertreffen, während in anderen Ländern ein veritabler E-Government-Boom zu beobachten ist. Bild: Keystone

Unter dem Stichwort «Electronic Government» wird sehr Unterschiedliches verstanden. Definitionen gibt es in kaum mehr überschaubarer Anzahl. Vereinfacht kann man E-Government wie folgt umschreiben: Was in der traditionellen öffentlichen Verwaltung noch über Papierdokumente abgewickelt wurde, findet im E-Government elektronisch statt. Die elektronische Steuererklärung ist nur ein Beispiel. Dabei dominieren heute noch Internet und E-Mail die Anwendungen. Für die Zukunft wird bereits vorhergesagt, dass Handys und andere portable Kommunikationsgeräte diese Rolle übernehmen werden. Verschiedene Schweizer Gemeinden haben bereits das Abstimmen per Handy getestet. Dannzumal dürfte von «Mobile Government» die Rede sein. Aber auch dies ist wohl nicht das Ende der Entwicklungsspirale, das heute noch nicht absehbar ist.

Die Schweiz fällt immer weiter zurück

Es scheint, dass im Moment eine Art «Wettrüsten» der Länder im E-Government im Gange ist. Dazu tragen wesentlich die internationalen Ranglisten bei, die regelmässig publiziert werden. Die bei uns bekanntesten sind das eEurope-Ranking von Cap Gemini im Auftrag der EU Kommission[1] sowie die Studie zur «E-Government Readiness» der UNO[2] (vgl. *Tabelle 1*). Erstere testet ausschliesslich die Angebote der Verwaltungen im Internet und platziert die Schweiz in den hintersten Rängen in Europa (Platz 15 von 18). Letztere vergleicht die Anstrengungen der Länder im Angebot von E-Services, das Ausmass der «Connectivity» – d.h. die Anschluss-Dichte – sowie die menschlichen Fähigkeiten, die Angebote überhaupt zu nutzen. Die Schweiz be-



Prof. Dr. Kuno Schedler
Professor für Public Management an der Universität St.Gallen und Direktor am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG).

Kasten 1

Der Verein eCH

Der Verein eCH erleichtert die elektronische Zusammenarbeit von Behörden untereinander und mit Dritten, indem entsprechende Standards verabschiedet und koordiniert werden. Die verabschiedeten Standards haben den Charakter von Empfehlungen. Der Verein ist eine Public-Private-Partnership, die in themenbezogene Arbeitsgruppen gegliedert ist. Nebst den Standards werden auch Musterlösungen und weitere Empfehlungen publiziert. Bislang hat eCH 7 Standards, 10 Musterlösungen und 5 Hilfsmittel publiziert. Internet: *www.ech.ch*.

Tabelle 1

E-Government-Readiness-Index der UNO

Land	2005	2004	2003
USA	1	1	1
Dänemark	2	2	4
Schweden	3	4	2
Grossbritannien	4	3	5
Republik Korea	5	5	13
Australien	6	6	3
Singapur	7	8	12
Kanada	8	7	6
Finnland	9	9	10
Norwegen	10	10	7
Deutschland	11	12	9
Niederlande	12	11	11
Neuseeland	13	13	14
Japan	14	18	18
Island	15	14	15
Österreich	16	17	21
Schweiz	17	15	8
Belgien	18	16	23
Estland	19	20	16
Irland	20	19	17

Quelle: United Nations (2005)/Die Volkswirtschaft

Kasten 2

E-Government-Trendbarometer

Seit 2004 veröffentlicht die Berner Fachhochschule mit Unisys jährlich das Trendbarometer, das die *Kundensicht* des E-Government abfragt. Unter der Leitung von Prof. Dr. Heide Brücher werden gut 1000 repräsentativ ausgewählte Personen in der ganzen Schweiz telefonisch befragt. Die Studie kann auf der Website von Unisys Schweiz *(www.unisys.ch)* abgerufen werden.

Kasten 3

E-Government-Barometer

Seit 2002 erhebt die Universität St. Gallen jährlich das E-Government-Barometer, das die *Anbietersicht* des E-Government abfragt (ab 2006 im Zweijahresrhythmus). Unter der Leitung von Prof. Dr. Kuno Schedler werden sämtliche Gemeinden sowie kantonale und Bundesämter der Schweiz schriftlich befragt. Die Rücklaufquote beträgt gut 25%. Die Studie kann auf der Website des IDT-HSG *(www.electronic-government.ch)* abgerufen werden.

findet sich diesbezüglich auf Platz 17, mit dem schlechtesten dynamischen Pfad aller Top-Länder (von Rang 8 auf Rang 17 in drei Jahren). Im Vergleich des tatsächlichen Internet-Angebots liegt die Schweiz gar auf Platz 31, direkt vor Slowenien, der Tschechischen Republik und Indien. Selbst im E-Participation-Index, der eigentlich eine Parade-Disziplin der Schweiz betreffen sollte, schaffen wir gerade mal Platz 22.

Nun könnte man argumentieren, das Ganze sei nicht Besorgnis erregend, wäre da nicht die WEF Studie, die für die Schweiz auch die «Government prioritization of ICT 2004» als eher mangelhaft einstuft: Zur Aussage «Information and communication technologies are an overall priority for the government» liegen wir nur gerade auf Platz 47, direkt nach Jamaica und vor Litauen, Tanzania und den Philippinen.[3] Dennoch behaupten wir, dass unsere (papierbasierte) Verwaltung zu den effizientesten der Welt gehört. Anderseits ist gemäss WEF Global Competitiveness Report 2004 die ineffiziente Bürokratie – nach Aussage der befragten Firmen – der problematischste Faktor, in der Schweiz Geschäfte abzuwickeln.

Positive Entwicklung in absehbarer Zeit

Was die administrative Belastung der Unternehmen betrifft, so könnte E-Government wesentliche Vereinfachungen bieten. Musterlösungen des Vereins «eCH», der sich für die Standardisierungen im E-Government der Schweiz einsetzt (vgl. *Kasten 1*), zeigen, wie solche Vereinfachungen möglich gemacht werden können: durch standardisierte Schnittstellen und ein digitales Aktenmanagement, das zudem erheblich kürzere Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten der Dossiers ermöglicht.[4] Die hauptsächlichen Bereiche administrativer Belastung sind, neueren Studien zufolge, die Steuern und das Personalwesen (v.a. Bewilligungen und Abrechnungen). Hier priorisieren denn auch verschiedene Kantone ihre Anstrengungen, so dass in absehbarer Zeit mit einer Zunahme der digitalen Angebote für die Unternehmen zu rechnen ist.

Privatpersonen in der Schweiz, so die Ergebnisse des Berner Trendbarometers (vgl. *Kasten 2*), sind mit den Behördenkontakten zufrieden.[5] Allerdings nutzen sie das Online-Angebot noch wenig: Nur gerade 14% nehmen per Internet Kontakt auf zu den Behörden, während 54% angeben, dies über das Telefon zu tun. Als primäre Hürden bei Behördenkontakten geben sie die Öffnungszeiten der Ämter (33%), die langen Wartezeiten (27%) und zu viele Ansprechpartner (21%) an – alles Qualitätselemente, die mit einem systematischen Einsatz von E-Government-Lösungen direkt verbessert werden könnten. Nachdem immerhin 38% der Befragten angeben, zukünftig über das Internet den Behördenkontakt pflegen zu wollen, ist zumindest für die weitere Entwicklung mit einem positiven Verlauf zu rechnen.

Erkenntnisse aus dem E-Government-Barometer

Dennoch scheint sich die schweizerische E-Government-Landschaft nur sehr langsam zu bewegen, wie im Rahmen des St.Galler E-Government-Barometers gezeigt wurde (vgl. *Kasten 3*).[6] Von einem eigentlichen E-Government-Boom, wie dies in anderen Ländern Europas der Fall ist, kann in der Schweiz nicht gesprochen werden. Insgesamt können fünf wichtige Erkenntnisse hervorgehoben werden:

Potenzial für eine raschere Entwicklung wäre vorhanden

Auf allen drei staatlichen Ebenen – am stärksten in den Kantonen – sind die Befragten der Meinung, die Mitarbeitenden seien für E-Government vorbereitet und motiviert. Vor allem grössere Verwaltungen investieren dennoch in die weitere Schulung. Zudem sind die Ausstattung mit IT-Mitteln sowie der Zugang zum Internet praktisch durchwegs selbstverständlich, und wo notwendig, werden externe IT-Experten engagiert. Dass E-Government vor allem als technisches Projekt betrachtet

1 Cap Gemini Ernst & Young 2005.
2 United Nations 2005.
3 Dutta und Lopez-Claros 2005.
4 Hristova und Schedler 2005.
5 Brücher, Binswanger et al. 2005.
6 Schedler und Summermatter 2005.

Der Rückstand der Schweiz punkto E-Government scheint hierzulande weder die Politik noch die Verwaltungsführung zu beunruhigen. Damit sich daran in nächster Zeit etwas ändert, müssen die Rationalisierungspotenziale des E-Government ausgeschöpft werden.



Bild: Keystone

wird, zeigt die Tatsache, dass immer weniger allgemeine Beratung dafür beansprucht wird. Hier liesse sich allenfalls kritisch anmerken, dass wohl die kulturellen Hemmnisse unterschätzt werden, die einer Einführung von E-Government entgegenstehen können.

Die praktische Bedeutung von E-Government wird noch unterschätzt

Zwar ist E-Government auf allen drei Ebenen zunehmend ein Thema für die Verwaltungsführung und die Politik; dennoch bewegt sich diese Entwicklung auf nach wie vor tiefem Niveau. Auf Gemeindeebene wird beispielsweise der Politik nur gerade von einem Fünftel der Befragten ein positiver Einfluss zugestanden. Die Verbesserung des Images wird von den Gemeinden wie auch den Bundesämtern als ein Hauptmotiv für E-Government angegeben. Dabei geben aber dieselben Befragten an, kein Problem mit ihrem Image zu haben. Und obwohl die Kosteneinsparung für alle drei Ebenen eine deutliche steigende Bedeutung erfährt, erwartet die Mehrheit der Befragten, dass mit E-Government eher mehr als weniger Kosten entstehen werden. Mit wenigen Ausnahmen – auf Gemeindeebene etwa in den Bereichen Steuern und Einwohnerwesen – scheint E-Government seinen praktischen Nutzen demnach noch nicht aufgezeigt zu haben.

Die Knappheit der finanziellen Mittel schafft Notwendigkeiten, die eine Chance sein können

Im Vergleich zur ersten Befragung im Jahr 2002 geben heute auf allen Ebenen mehr Befragte an, Projekte hätten wegen Geldmangels abgebrochen oder gekürzt werden müssen. An sich ist dieses Phänomen in der öffentlichen Verwaltung nicht neu: In Zeiten knapper finanzieller Mittel wird oft zuerst bei den Investitionen gekürzt, da sie die politisch einfachste Manövriermasse darstellen. Dennoch könnte erwartet werden, dass gerade jetzt Rationalisierungspotenziale ausgeschöpft würden. Damit E-Government aber tatsächlich zu Kosteneinsparungen führt, müssen Entscheide gefällt werden: Prozesse müssen neu definiert und eingesparte Ressourcen – d.h. Stellen – gekürzt werden. Nur dann kann E-Government sein Kostensenkungspotenzial ausschöpfen.

Wichtig ist aber auch die Aussage, dass das jährliche IT-Budget von 50% der Gemeinden weniger als 22 000 Franken beträgt, hingegen der Hälfte der Kantone mehr als 8,4 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Hier drängen sich aus rein finanzieller Sicht Verbundlösungen auf, die massgeblich von den Kantonen finanziert werden. Gerade kleine Landgemeinden werden nie über die Mittel verfügen, die eine komfortable E-Government-Lösung beansprucht, wenn sie isoliert aufgebaut werden muss. Zudem muss von der heute üblichen Praxis weggekommen werden, das Rad immer und immer wieder neu zu erfinden. Initiativen wie eVanti (um die Zusammenarbeit in der Schweiz zu fördern) oder eCH (um gemeinsame Standards zu entwickeln) sind daher von besonderer Bedeutung, auch wenn deren Möglichkeiten im Moment noch eher neutral eingeschätzt werden.

Die Nutzung der technischen Möglichkeiten nimmt langsam, jedoch auf breiter Basis zu

Obwohl bislang der Grundtenor unseres Fazits eher kritisch war, so ist dennoch eine spürbare – wenn auch noch langsame – Entwicklung zu erkennen. Das Internet wird auf allen drei Staatsebenen immer selbstverständ-

licher als Informationsquelle genutzt, was das Bewusstsein für die Wichtigkeit eines eigenen guten Auftritts fördern wird. Innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen den Verwaltungen und sogar mit Dritten wird immer häufiger nicht mehr der schriftliche, sondern der «virtuelle» Weg der Kommunikation gewählt. Häufiger als 2002 werden heute Einkäufe über das Internet getätigt. Für alle drei Ebenen ist die Leistungs- und Qualitätssteigerung die Hauptmotivation für E-Government. Das bedeutet, dass gerade auf diesem Gebiet noch einige Entwicklung zu erwarten sein wird.

Das (fehlende) Recht wird zunehmend zu einem Hinderungsgrund

Auf allen drei Ebenen geben heute deutlich mehr Befragte an, fehlende rechtliche Grundlagen würden zu einem Problem für die weitere Entwicklung des E-Government in ihrem Bereich. Ausserdem beklagen etwa 20% der Gemeinden fehlende Standards für den Datenaustausch mit Dritten, was das E-Government zusätzlich hemmt. Dem Bund kommt hier eine Schlüsselrolle zu, indem mit einem Bundesgesetz einheitliche Grundlagen für die ganze Schweiz geschaffen werden könnten, um damit die Entwicklung voranzutreiben. Das Beispiel unseres Nachbarlandes Österreich zeigt, dass mit einem klaren Vorgehen auf nationaler Ebene die Entwicklung eines ganzen Landes markant positiv beeinflusst werden kann.

Herausforderungen für Politik und Verwaltung

Wohlwollende Gleichgültigkeit

Die Ergebnisse unserer Befragungen in den vergangenen drei Jahren machen deutlich, dass E-Government zwar für Insider ein spannendes Ereignis ist, dass es aber die Mehrheit der Verwaltungen noch nicht voll erfasst hat. Die Tatsache, dass die Schweiz international unter «ferner liefen» geführt wird, scheint hierzulande weder die Politik noch die Verwaltungsführung nachhaltig zu beunruhigen. Würde dem E-Government ein grösserer politischer oder wirtschaftlicher Stellenwert zugemessen, so wäre dies wohl anders. So aber steht die Politik dem Thema wohlwollend gleichgültig gegenüber, und solange die Rationalisierungspotenziale des E-Government nicht effektiv ausgeschöpft werden, dürfte sich daran auch in naher Zukunft nichts ändern.

Mehr als ein technisches Reformprojekt

In den Köpfen vieler Führungskräfte in Politik und Verwaltung scheint das E-Government noch immer ein Reformprojekt zu sein, das einen klaren Anfangs- und Endzeitpunkt hat und das durch die IT-Spezialisten zu lösen ist. Dies ist ein fataler Denkfehler. Die Informatisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein flächendeckendes Ereignis, das nicht aufzuhalten ist. Betroffen ist jede und jeder im politisch-administrativen System, und es gibt kein Entkommen. Wer sich dieser Entwicklung entzieht, überlässt das Feld den Technikern, die – wohl oder übel – eine rein technische Perspektive einnehmen werden.

Ausrichtung an den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Kunden

Dabei wäre jetzt der Zeitpunkt, das Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft oder – im Kleineren – von öffentlicher Verwaltung und ihren Kundinnen und Kunden neu zu gestalten. Grundsätzlich falsch ist es, das Bestehende einfach zu informatisieren. Noch bevor die technischen Fragen gestellt werden, muss abgeklärt werden, welches die legitimen Bedürfnisse sind, die durch die Verwaltung befriedigt werden sollen. Jene Prozesse, die danach übrig bleiben, müssen beim Kunden anfangen und auch dort wieder enden. Die Grenzen der öffentlichen Verwaltung dürfen nicht das Ende der Prozessoptimierung bedeuten. Die Systeme und Möglichkeiten der Kunden sind in die Gestaltung der digitalen Prozesse mit einzubeziehen. Dies wiederum bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung lernt, über ihren eigenen Tellerrand hinaus zu sehen und kundenorientiert zu handeln.

Primär interne Aufgabe der Verwaltung

Die Wirtschaft – so die Ergebnisse einer internen Studie eines Ostschweizer Kantons – wird dann mitziehen, wenn sie den Eindruck hat, die öffentliche Verwaltung schaffe zunächst im eigenen Haus Ordnung. Noch immer fordern unterschiedliche Ämter bei den Unternehmen die immer wieder gleiche Information in unterschiedlichen Formaten und Zusammenhängen ein, anstatt sich kantonsintern zu koordinieren. Was im Handelsregister gespeichert ist, muss für die Steuererklärung wieder neu angegeben werden, ebenso wie jene Information, die die Sozialversicherungsanstalt ohnehin gespeichert hat. Es scheint, dass die Automatisierung und Vereinfachung der Behördenkontakte primär eine schier unlösbare Koordinationsaufgabe innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist – ein Kampf der E-Government-Verantwortlichen gegen die eigenen Instanzen. Drücken wir ihnen die Daumen, dass sie diesen Kampf in absehbarer Zeit gewinnen werden! ▮

Kasten 4

Literatur

- Brücher, Heide, Stefanie Binswanger et al. (2005). 2. E-Government Trendbarometer. Nutzen und Trends aus Bürgersicht. Bern, Berner Fachhochschule & Unisys.
- Cap Gemini Ernst & Young (2005). Online Availability of Public Services: How Does Europe Progress? Report of the Fifth Measurement October 2004. Brüssel, European Commission DG Information Society.
- Dutta, Soumitra, und Augusto Lopez-Claros, Eds. (2005). The Global Information Technology Report. Efficiency in an Increasingly Connected World. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Hristova, Ralitsa, und Kuno Schedler (2005). Digitales Aktenmanagement: Konzeptionelle Grundlagen, Entwicklungsstand auf kantonaler Verwaltungsebene in der Schweiz und internationale Initiativen. St.Gallen, IDT-HSG.
- Schedler, Kuno, und Lukas Summermatter (2005). Electronic-Government-Barometer. Bericht zum Stand von E-Government in der Schweiz 2004. St.Gallen, IDT-HSG.
- United Nations (2005). UN Global E-Government Readiness Report 2005. New York, United Nations.