Neue Zürcher Zeitung

**Neue Zürcher Zeitung, 27.07.2005, Nr. 173, S. 14**

Inland

AA Auswärtige Autoren

# E-Government kann Föderalismus stärken
# Ein flexibles Modell der differenzierten Aufgabenteilung

Von Kuno Schedler *

Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden ist in aller Regel geprägt von einem Drang nach Einheitlichkeit. Pro Aufgabe wird allgemein gültig geregelt, wer für welche Prozessteile zuständig ist. Dies führt nach Ansicht des Autors nicht nur zu Ineffizienz, sondern stellt auch den Grundsatz des Föderalismus immer mehr in Frage. Moderne Informationstechnologie könnte den Föderalismus in der Schweiz stärken.

Damit ein Zivilstandsamt seine Aufgabe zuverlässig und in der notwendigen Qualität erfüllen kann, muss es eine Mindestauslastung von vierzig Prozent ausweisen, so die Vorstellung des Bundes. Dies hat zur Folge, dass landauf, landab kleinere Zivilstandsämter zu grösseren zusammengelegt oder kantonalisiert wurden, mit Ausnahme jener des renitenten Kantons Thurgau. Die geforderte Gleichheit ist indessen ein Kind einer Organisationsvorstellung, die noch einem prätechnologischen Zeitalter entspringt: Zum einen wird davon ausgegangen, dass eine Aufgabenteilung in einem Kanton für alle Gemeinden gleichermassen Gültigkeit haben muss, und zum andern fehlt jede Kenntnis über die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie. Vierzig Prozent Auslastung benötigt nur, wer den gesamten Prozess einer Heirat selbst durchführen und rechtlich verbindlich administrieren muss. Würde hingegen der Teilprozess der Vermählungszeremonie herausgelöst, so könnten die fachlichen Anforderungen so weit gesenkt werden, dass jeder Schweizer und jede Schweizerin wieder in der Gemeinde ihrer Wahl heiraten könnte.

## Verwaltung als Prozessorganisation

Was hier am Beispiel des Zivilstandsamtes illustriert wird, hat in der Schweiz System. Die Trennlinie der Aufgabenteilung wird - wie einst die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen - möglichst allgemein gültig und scharf gezogen. Während die einen ihre Gemeindeautonomie gegen "Übergriffe" des Kantons verteidigen (und sich danach angesichts der immer komplexeren Anforderungen oft überfordert fühlen), fordern die anderen eine Zentralisierung auf kantonaler oder gar auf Bundesebene, um die Qualität und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verbessern. Spätestens seit der Diskussion um neue Formen der Zusammenarbeit (Stichwort: Public Governance) wird deutlich, dass es nicht um "alles oder nichts" gehen kann. Vielmehr gilt es, die Möglichkeiten der modernen Informationstechnologie zu nutzen, um differenzierte Lösungen zu finden.

Eine konsequente Betrachtung der Verwaltung als Prozessorganisation führt dazu, dass jeder Akt in standardisierbare Teilprozesse zerlegt werden kann. Im Fall einer Hochzeit zweier Schweizer kann das beispielsweise das Einholen des Personenstandsausweises, der Wohnsitzbestätigung und eines Identitätsausweises sein. Danach das Gesuch um Vorbereitung der Eheschliessung, die Erklärung betreffend die Voraussetzung der Eheschliessung und die Festlegung zukünftiger Namen und Bürgerrechte. Nach einer Wartefrist von zehn Tagen kann die zivile Trauung erfolgen. Danach die Beurkundung der Trauung und die Mitteilung an Heimatorte und Einwohnerämter. Diese Teilprozesse können dank Informationstechnologie örtlich unabhängig verarbeitet werden, d. h., sie können entweder in der Gemeinde oder in einer regionalen/kantonalen Institution administriert werden. Die Daten liegen ohnehin in einer zentralen Datenbank (Infostar). Das ermöglicht jeder Gemeinde die Definition einer individuellen Aufgabenteilung.

Die Gemeinde kann, ähnlich wie der Tontechniker am Mischpult, mit einem Regler für jede Aufgabe definieren, welche Teilbereiche sie selbständig ausführen möchte und welche sie einer zentralisierten Verarbeitung überlassen kann. Im Fall der Hochzeit kann eine kleine Gemeinde also beispielsweise nur gerade den Vermählungsakt in ihrem Gemeindehaus anbieten, den Rest aber zentral verwalten lassen. Eine grosse Stadt hingegen kann den gesamten Prozess selbst durchführen, mit demselben Prozess- und Datenmodell. Wird diese Flexibilität geschaffen, so würde die Aufgabenteilung neu definiert: Anstatt dass nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner für alle Gemeinden gesucht würde, könnte jede Gemeinde selber definieren, wo die Trennlinie pro Aufgabe verlaufen soll.

Informatisierung der Verwaltung

Ein solches Modell kann indessen nur umgesetzt werden, wenn die angesprochene Prozess-Sicht konsequent organisatorisch aufgenommen wird. Die Bemühungen um eine bessere Informatisierung der Verwaltung, die auch unter dem Stichwort des Electronic Government zusammengefasst werden, gehen in diese Richtung. Allerdings sind Vertreter des E-Government in der Regel dem Föderalismus gegenüber eher kritisch eingestellt. Die Zersplitterung der Strukturen wird oft als Hauptgrund angesehen, weshalb die Schweiz im Europa-Vergleich eine schwache Position im E-Government einnimmt. Auch das St. Galler E-Government-Barometer macht deutlich, dass die Gemeindestrukturen und die dezentrale Finanzierung eher gegen eine konsistente E-Government- Entwicklung sprechen.
Die andere, staatspolitisch wohl fruchtbarere Sicht beschäftigt sich mit der Frage, was das E-Government für die Stärkung des politisch nach wie vor erwünschten Föderalismus in der Schweiz tun kann. Und eben hier setzt die Idee der differenzierten Aufgabenteilung an. Dank den Möglichkeiten, die mit E-Government auf technischer Ebene geschaffen werden, rückt sie erst in den Horizont möglicher Organisationsformen. Technisch sind die Prozess- und die Datenmodelle bereits vorhanden, die für eine Umsetzung notwendig wären. In der Umsetzung wird man allerdings nicht darum herumkommen, solche Datenmodelle regional oder kantonal zu entwickeln und die entsprechenden Lösungen zu betreiben. Die Gemeinden selber sind dazu nur in Ausnahmefällen in der Lage, wenn kooperativ gemeinsame Lösungen entwickelt werden. Dies bedeutet eine Abkehr von der völlig dezentralen Entwicklung, wie wir sie heute noch vorfinden. Nichts spricht dagegen, in den Regionen unterschiedliche "Kompetenzzentren" für unterschiedliche Aufgaben zu bilden. Besteht eine Region aus zehn Gemeinden, so kann die eine das Zivilstandswesen, eine andere die Entsorgung und eine dritte das Grundbuchwesen federführend betreuen und den anderen die entsprechenden administrativen Aufgaben abnehmen. Eine differenzierte Aufgabenteilung bedeutet damit nicht Zentralisierung, sondern erlaubt auch eine örtliche Verteilung zwischen den Gemeinden, was der Bürger im Regelfall aber nicht zu spüren bekommt. Die Serviceleistung erfolgt nach wie vor in der eigenen Gemeinde. Bund und Kantone sind gefordert, entsprechende Strategien zu formulieren. Dies könnte als Eingriff in die Gemeindeautonomie interpretiert werden. Geschieht es allerdings vor dem Hintergrund der erklärten Absicht einer Stärkung des Föderalismus, so dürfte die notwendige Akzeptanz zu finden sein. Dank neuen Organisationsformen und dem Einsatz neuer Technologien würde eine durchaus wertkonservative, d. h. den Föderalismus in seinen Grundanliegen erhaltende Politik ermöglicht, die sich aber vom bisherigen strukturkonservativen Weg abhebt.
* Der Autor ist Professor für Betriebswirtschaftslehre und Direktor am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

*841426, NZZ , 27.07.05; Words: 966, NO: CYJBG*

---