

AWK FOKUS

Eine Fachpublikation der AWK Group • www.awkgroup.com

E-Government – Von der Informatik zur Verwaltungsreform

Die jüngsten Studien belegen einmal mehr: Die Schweiz ist in Sachen e-Government ins Abseits geraten! Verglichen mit den europäischen Ländern schneiden der Umfang wie auch das (Null-)Wachstum der Online-Angebote sehr schlecht ab. Von diesen negativen Schlagzeilen wacherüttelt, werden verschiedene Entschuldigungen ins Feld geführt: Föderale Strukturen, Datenschutz, fehlende Standards und nicht zuletzt auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Andere Länder könnten aber dieselben Entschuldigungen anbringen – und sind im internationalen Ranking dennoch weit vor der Schweiz platziert. Welches sind die tiefer liegenden Ursachen für diesen Rückstand?

Dr. Peppino Giarritta

Als Indikator für die e-Government-Reife einer Nation werden oft die Quantität und der Umsetzungsgrad von Online-Angeboten für Bürger herangezogen (sog. G2C, Government to Citizen, vgl. Abb. S. 3). Der Rückstand der Schweiz ist in dieser Beziehung gemäss den neusten Studien augenfällig – beinahe zu offensichtlich, so dass rasch falsche Schlussfolgerungen entstehen: Die Bürger – so hört man fast täglich – müssten bezüglich des Internet-Einsatzes besser geschult werden, denn neben dem „Röschigraben“ gebe es bereits einen digitalen Graben. Fakt ist jedoch, dass die Schweizer bezüglich Breitbandanschlüssen pro Einwohner hinter dem führenden Südkorea den sechsten Platz belegen und sich gemäss dem neusten E-Readiness-Ranking sogar weltweit auf Platz 4 hocharbeiten konnten; so schlecht kann es um die Internet-Offenheit von Herrn und Frau Schweizer also nicht stehen.

Dann, so wird weiter gefordert, müssten die Schweizer Behörden Portale schaffen und ihre Dienstleistungen endlich unabhängig von Schalteröffnungszeiten via Internet anbieten – und schon sei die Schweiz wieder vorne mit dabei! Dabei wird vergessen, dass genau dieses Vorgehen die verwaltungsinternen Abläufe typischerweise vernachlässigt, wenn nicht sogar im status quo zementiert. Informatik wird dann primär zu Marketingzwecken, das heisst zur Positionierung nach aussen, nicht aber zur Automatisierung von Abläufen innerhalb der Verwaltung eingesetzt (G2G, Government to Government).

Genau hier gilt es den Hebel anzusetzen! Dabei muss die Verwaltung das Rad nicht neu erfinden, sondern kann auf Erfahrungen in der Privatwirtschaft zurückgreifen: Diese versuchte im Hype der Jahrtausendwende ihre Kunden mit effizienteren Formen der Dienstleistungserbringung an sich zu binden. Die Privatwirtschaft setzte viel daran, (interne) Abläufe zu rationalisieren und zu automatisieren, um die Kosten zu senken. Die Integration der Schnittstellen (sprich Aussenbeziehungen) war in der Folge nichts anderes als die konsequente Umsetzung dieser Automatisierungs- resp. Kostensenkungsstrategie.

Ein steiniger Weg



Oliver Vaterlaus
Partner AWK Group

Die Hoffnung, e-Government stosse Reformen an, ist bisher nicht in Erfüllung gegangen. Noch schlimmer, die Schweiz – schenkt man den verschiedenen Studien Glauben – scheint weit abgeschlagen auf den hintersten Rängen zu liegen.

Oft wird e-Government als Synonym für Online-Angebote der Verwaltung verstanden, und entsprechende Projekte werden als klassische Informatikprojekte geführt. Um bessere und wirkungsvollere Dienstleistungen zu erbringen, die Kundennähe zu erhöhen und letztlich den Standort Schweiz attraktiver zu gestalten, müssen aber Voraussetzungen geschaffen werden, die wenig mit Informatik zu tun haben, sondern primär ein Umdenken erfordern.

Der Prozess dieses Umdenkens hat begonnen, der Weg bis zur informatikgestützten Verwaltungsreform ist aber noch weit und steinig. Die folgenden Seiten zeigen einige der grundlegenden Herausforderungen auf. In der Hoffnung, zumindest ein paar Steine aus dem Weg zu räumen.

Herzlich Ihr

Die Informatik befindet sich in einer Sackgasse...

Oft werden e-Government-Projekte den Informatikabteilungen zugewiesen und bottom-up Lösungen kreiert – mit gutem Willen und grossem Einsatz, aber häufig an den eigentlichen Anforderungen vorbei. In e-Government-Projekten ist die Informatik reines Mittel zum Zweck. Mit dem Anspruch, die Prozesse ganzheitlich zu optimieren, müssen e-Government-Projekte daher als Reform- oder Änderungsprojekte verstanden und von der obersten Führung getragen werden.

Für erfolgreiche e-Government-Projekte sind Kompetenzen in den Bereichen Process Engineering und Change Management gefragt – technische Architekturen und Software dienen nur der Umsetzung. Am Anfang stehen Strategie und Geschäftsprozesse.

...allerdings nicht ganz unschuldig!

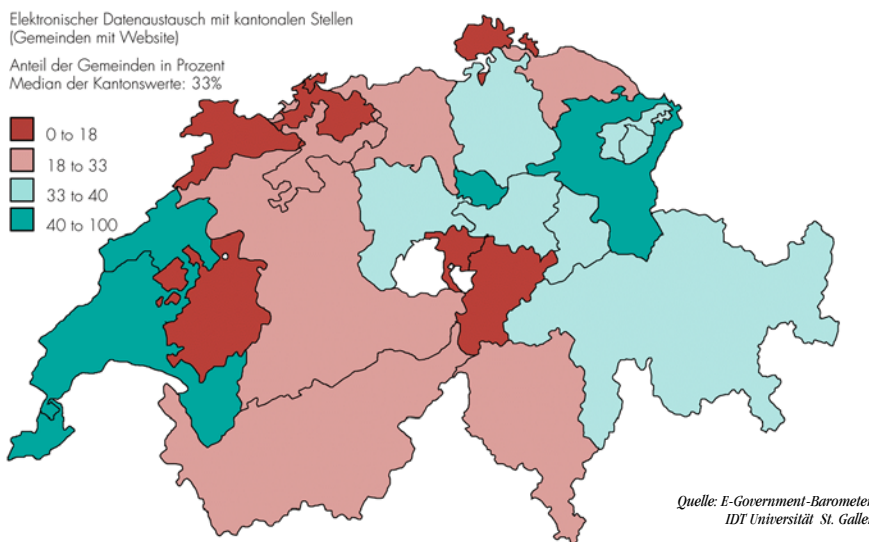
Ein Persilschein kann der Informatik dennoch nicht ausgestellt werden. Im Zuge von Auslagerungen, Restrukturierungen und Kosten-Leistungs-Verrechnungen ging die langfristige und nachhaltige Planung verloren, die Ausrichtung auf die Geschäftsanforderungen (Business Alignment) blieb auf der Strecke. Ämter sehen sich als Kunden und verlangen eine entsprechende individuelle Behandlung. Zahlreiche Informatikabteilungen beschränken sich unter diesem Druck auf das Hier und Jetzt und entwickeln isolierte Informatiklösungen auf Amts- und Gemeindeebene. Zu spät werden diese Einzellösungen aufeinander abgestimmt, um die zunehmende Komplexität und die Kosten in den Griff zu bekommen.

Viele Verwaltungen verfügen über keinen Chief Information Officer (CIO), der die verwaltungsinterne Informatik steuert und führt. Hier ist die Informatikabteilung gefordert: Trotz der Positionierung als Service Center – oder eben gerade deswegen – muss sie den Weg zur langfristigen Planung auf der Basis von Standards, Best Practices und strategischen Partnerschaften finden. Es zählt nicht, wer eine Leistung erbringt, sondern in welcher Qualität und wie nachhaltig diese erbracht wird.

Wann und für wen lohnt sich e-Government?

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bieten elektronische Behördenschalter auf Grund der 24h-Öffnungszeiten einen gewissen Nutzen. Andere Aktivitäten, wie z. B. das Ausfüllen der elektronischen Steuererklärung, halten die Vorteile für die Bürger in engen Grenzen: Die Zeitersparnis ist marginal, insbesondere wenn die Software zuerst beschafft und die Steuererklärung für das Einreichen ausgedruckt werden muss. Erst Zusatzfunktionen wie Zugriff auf Vorjahresdaten machen diese für die Anwender einigermaßen interessant.

In zweiter Linie fordert der Bürger aber auch eine effiziente Verwaltung – und ist dafür sogar bereit, gewisse Aufwendungen selber zu tragen. Allerdings erwartet er dann, dass der in der Verwaltung anfallende Nutzen mindestens teilweise an ihn weitergegeben wird – sei dies durch geringere Gebühren, Gutschriften oder letztlich tiefere Steuern.



Regionale Differenzierung und e-Government: Elektronischer Datenaustausch mit dem Kanton

Aus Sicht der Verwaltungen hat e-Government bis heute in den wenigsten Fällen zu Kostenreduktionen geführt – im Gegenteil: Die erhofften Einsparungen werden durch zusätzliche Betriebskosten der neuen Systeme sowie Doppelspurigkeiten mehr als kompensiert! Gründe dafür sind:

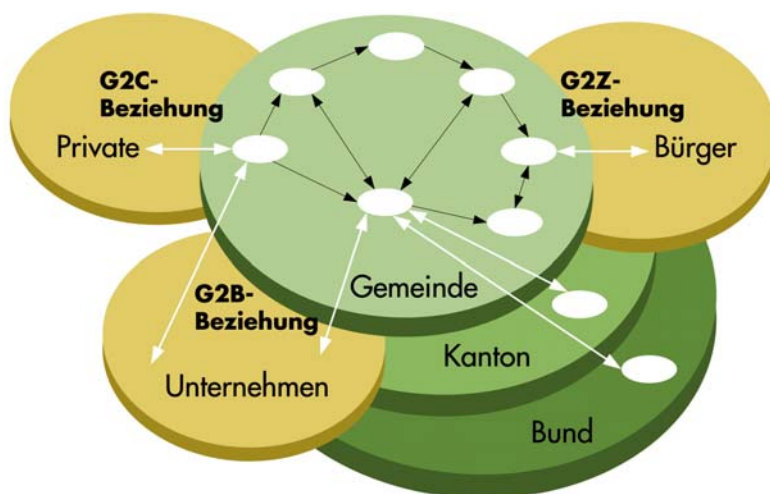
- *Keine durchgängigen Prozesse – isolierte Betrachtung einzelner Prozessschritte*
Die Automatisierung eines Teilprozessschrittes nützt wenig, wenn an seinen Schnittstellen die Daten zuerst elektronisch erfasst und anschliessend zur Weiterverarbeitung wieder ausgedruckt werden müssen.
- *Keine Nutzung von Skaleneffekten – Summe von Einzelvorhaben*
E-Government-Vorhaben laufen oft in einzelnen Ämtern und ohne übergreifende Koordination. Dadurch werden gleiche Aufgaben mehrfach und redundant gelöst – mit entsprechenden Kostenfolgen.
- *Zu geringe Transaktionsvolumen – falsche Priorisierung*
Automatisierte Prozesse rechnen sich erst mit einem entsprechenden Transaktionsvolumen – dieses ist im Bürgerverkehr stark limitiert, im verwaltungsinternen Verkehr aber deutlich höher und kann erst noch selbst beeinflusst werden.
- *Fehlende Anreize – Diskrepanz zwischen Nutzniessern und Investoren*
Der Nutzen einer durchgängigen Prozessautomatisierung kann selten einer einzelnen Abteilung zugeordnet werden – die Projekte allerdings sehr wohl. Dadurch profitieren zahlreiche Akteure von einem e-Government-Projekt, ohne einen substanziellen Beitrag zu leisten – und gehen in Kosten-Nutzenbetrachtungen damit meist auch unter.

E-Government lohnt sich also vor allem dann, wenn Verwaltungsprozesse ganzheitlich automatisiert werden: Ziel muss es sein, durchgängig mit elektronischen Dossiers und Workflows zu arbeiten, routinemässige Aufgaben zu automatisieren, Medienbrüche zu vermeiden und dadurch auf – fehleranfällige und teure – Mehrfacherfassungen zu verzichten. Die Verwaltungsangestellten profitieren von interessanteren, von Routineaufgaben entlasteten Tätigkeiten, deren Vorgesetzte von erhöhter Transparenz, und der Bürger schliesslich von schnelleren und qualitativ hochwertigeren Dienstleistungen.

Föderalismus als Rechtfertigung für gelebte Autonomie

Es ist einfach, die föderalistischen Strukturen der Schweiz als Entschuldigung anzuführen, weshalb Prozesse nicht verwaltungsübergreifend automatisiert werden können. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Hürden innerhalb einer Gemeinde, eines Kantons oder der Bundesverwaltung meist höher liegen als zwischen den Verwaltungsebenen. Viele Amtschefs, aber auch zahlreiche Exekutivpolitiker, stellen die Autonomie ihres Amtes oder ihres Departements über die Kollaboration – womit jegliche Bestrebung zur verwaltungsübergreifenden Optimierung im Keim erstickt wird.

Dieses Verhalten wird durch die Unsicherheit im Umgang mit neuen Technologien oft noch zementiert: Fälschlicherweise wird davon ausgegangen, dass übergreifende Prozesse in einem einzigen, molochartigen und sich jeglicher Kontrolle entziehenden IT-System abgebildet werden müssen. Ganz abgesehen davon, dass derartige Lösungsansätze ohnehin zum Scheitern verurteilt wären, gibt es offenbar einen erheblichen Aufklärungsbedarf in Bezug auf die heutigen Möglichkeiten, Informationssysteme über Unternehmensgrenzen hinweg miteinander zu verknüpfen. Diese sind z. B. mittels standardisiertem Datenaustausch, komponentenbasierter IT-Architekturen, Verzeichnisdiensten, Middleware-Konzepten und anerkannter Sicherheitsstandards realisierbar.



Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen und Einwohnern (Government to Customer), Staat und Unternehmen (Government to Business) und Regierung zu Bürgern (Government to Citizen)

Die Herausforderung lässt sich auf einen Nenner bringen: „think global, act local“. Betrachte die Problemstellung in einem übergreifenden Kontext, löse diese aber mit einer Vielzahl standardisierter und modular gekoppelter Elemente und verzichte dabei auf ein allzu starres Verständnis der Aufgabenteilung zwischen den involvierten Partnern. Nicht nur zur Ausnutzung von Synergien ist eine starke Koordination und Kollaboration über die föderalen Grenzen hinaus anzustreben. Auch die Nutzendiskussion muss über alle Behördenebenen hinweg geführt und die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden.

Mythos Sicherheit

Die Verunsicherung gegenüber Sicherheitsfragen ist gross. Mit Schreckensszenarien vom gläsernen Bürger, untermalt durch diverse Hollywood-Produktionen, lassen sich revolutionäre Optimierungsvorhaben wie z. B. der eindeutige Personenidentifikator problemlos torpedieren. Die Diskussionen werden nicht mehr rational, sondern emotional geführt, entsprechende Vorhaben a priori verhindert.

Den Sicherheitsbedenken gegenüber steht die Wirtschaftlichkeit. Um nochmals das Beispiel des Personenidentifikators aufzunehmen: Viele Register werden in der Schweiz geführt, z. B. Einwohner-, Zivilstands-, Handels-, Straf-, Steuer-, Gebäuderegister. Neben registerspezifischen Daten enthalten die Register Personendaten, die zur Identifikation der Person dienen (Name, Vorname, Geburtsdatum, Zivilstand, Heimatort usw.) In sämtlichen Registern werden diese Daten separat erfasst und einzeln nachgeführt!

Natürlich müssen die Sicherheitsbedenken ernst genommen und das Missbrauchspotenzial adressiert werden. Die Herausforderung an dieser Stelle ist, dass sich Datenschützer sowie Sicherheits- und Projektverantwortliche zu einem konstruktiven Dialog finden und zukunftsgerichtete Lösungen andenken. Dabei kann es durchaus hilfreich sein, einen Blick über die Grenzen zu wagen: 10 europäische Länder kennen bereits einen nationalen Personenidentifikator – Tendenz steigend!

Die Schweiz braucht Standards!



Der vom Bund lancierte Verein hat zum Ziel, e-Government-Standards zu fördern und zu etablieren. Die Standards sollen die elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden und von Behörden mit Privaten, Unternehmen und Organisationen erleichtern. eCH orientiert sich dabei sowohl an nationalen wie internationalen Standards. Die AWK Group engagiert sich seit der Gründung des Vereins bei eCH.
www.eCH.ch

Über den Autor



Dr. Peppino Giarritta

Dr. Peppino Giarritta hat an der Universität Zürich Physik, Mathematik und Informatik studiert und nach mehrjähriger Forschungstätigkeit am CERN in Genf zum Doktor der Naturwissenschaften promoviert. Seit 2000 ist er bei der AWK Group tätig und leitet als Senior Consultant zahlreiche komplexe Informatikprojekte von der Planung bis zur Realisierung. Innerhalb der AWK Group zeichnet Giarritta für die Kompetenz e-Government verantwortlich. Er ist Mitglied der eCH-Fachgruppe *Geschäftsprozesse*.

peppino.giarritta@awkgroup.com

Beispiele für erfolgreiches e-Government in der Schweiz

- Flächendeckende Geoinformationen für Kanton, Gemeinden und Private
www.geoportal.ch
- Elektronische Arbeitsgesuche e-Work-Permits
www.arbeitsbewilligungen.zh.ch
- Elektronisch einreichbare Steuererklärung e-Tax
www.steuern.sg.ch

Die AWK Group war bei der Konzeption und Realisierung dieser Lösungen massgeblich beteiligt.

Erfolgreiches Umsetzen von e-Government-Projekten

E-Government-Projekte sind Vorhaben, die darauf ausgerichtet sind, verwaltungsinterne oder -übergreifende Abläufe grundsätzlich zu überdenken, nötigenfalls einem Process Reengineering zu unterwerfen und letztlich mit dem Einsatz moderner IT-Mittel zu unterstützen. Dies ist der wesentliche Unterschied gegenüber reinen IT-Infrastrukturprojekten (Datennetz, SAN-Aufbau, Sicherheitsinfrastrukturen usw.), welche die Geschäftsprozesse meist nicht tangieren.

Unsere Erfahrungen mit zahlreichen e-Government-Projekten zeigen, dass diese zwingend als Veränderungs- bzw. Business Engineering-Projekte durchgeführt werden müssen und dass dem Change Management eine grosse Bedeutung zukommt. Nur eine erprobte, systematische und an die Aufgabenstellung angepasste Vorgehensweise liefert die erwarteten Ergebnisse. Werden zudem die nachfolgenden Erfolgsfaktoren berücksichtigt, steht einer erfolgreichen Umsetzung von e-Government nichts mehr im Weg:

- **Vorhandene e-Government-Strategie**
Bevor e-Government-Vorhaben lanciert werden, muss sich die politische Führung auf eine e-Government-Strategie einigen, die mindestens die folgenden Fragen beantwortet: Was soll mit e-Government erreicht werden? In welchem Zeitraum und mit welchen Mitteln? Wer zeichnet sich auf übergeordneter Ebene dafür verantwortlich (Fahnenträger)?
- **Notwendige Priorisierung und Fokussierung**
Anschliessend geht es darum, Bereiche mit möglichst grossem Optimierungs- bzw. Automatisierungspotenzial zu eruieren. Typisch für solche Bereiche ist z. B. die Dossierbearbeitung, die verschiedene Stellen involviert und mehrere Iterationen benötigt.
- **Es braucht einen Business Case**
Ist ein Bereich identifiziert, muss eine Business Case-Betrachtung durchgeführt werden. E-Government-Projekte mit obigen Kriterien müssen sich zwingend rechnen – auch dies ist ein Unterschied zu Infrastrukturprojekten!
- **Etabliertes Change Management**
Ein umfassendes e-Government-Vorhaben verändert die Verwaltung massiv. Dem Change Management muss daher von Beginn an höchste Beachtung geschenkt werden. Veränderungsprozesse müssen konsequent geführt werden.
- **Projekt- und Programm-Management**
Ein e-Government-Vorhaben ist typischerweise zu komplex und involviert zu viele Stellen, um als einzelnes Projekt umgesetzt zu werden. Eine Etappierung ist von Vorteil, zudem sollten Stabilitätsinseln geschaffen werden. Es empfiehlt sich, ein mehrjähriges Programm-Management auf Basis der e-Government-Strategie zu bilden.

„Es ist nicht gesagt, dass es besser wird, wenn es anders wird. Wenn es aber besser werden soll, muss es anders werden.“
(Georg Christoph von Lichtenberg)



Die AWK Group AG ist in der Schweiz eine führende unabhängige Consulting- und Engineering-Gruppe für Informations- und Kommunikationssysteme. Sie umfasst mehrere Tochterfirmen und beschäftigt über 100 Mitarbeitende.

AWK Group AG, Leutschenbachstrasse 45, CH-8050 Zürich, Tel. +41 44 305 95 11, www.awkgroup.com