

Berner Fachhochschule

Kompetenzzentrum Public Management
und E-Government

Morgartenstrasse 2a Postfach 305
CH-3000 Bern 22
T +41 31 848 34 30
F +41 31 848 34 31
e-government@bfh.ch
www.e-government.bfh.ch



E-Government Schweiz nachhaltig organisieren

Eine explorative Studie

Autor/-innen: Marianne Fraefel, Thomas Selzam, Alexander Hunziker

Projektverantwortung: Reinhard Riedl

Projektleitung: Alexander Hunziker

Bern, 24.04.2012



Management Summary

Zielsetzung & Hauptergebnis der Studie

Die Studie hat zum Ziel, den möglichen Nutzen einer schweizweit bereitgestellten E-Government-Infrastruktur abzuklären und darzustellen wie dieser organisatorisch in einem föderalen Umfeld realisiert werden kann.

Für die Entwicklung von E-Government Schweiz ist es zentral, dass Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsame Basisinfrastrukturen nutzen können. Dies ist eine Voraussetzung dafür, E-Government effizient umzusetzen, die Qualität des Verwaltungshandelns zu erhöhen und das Ziel einer vernetzten Verwaltung zu erreichen.

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass das vorhandene Potential derzeit unzureichend ausgeschöpft wird. In der koordinierten, dezentralen Umsetzung von E-Government besteht eine wesentliche Lücke darin, dass es keine Organisation gibt, die für die Finanzierung, Umsetzung und den Betrieb von ebenenübergreifenden Infrastrukturprojekten zuständig ist. Die Empfehlung lautet daher, die Bildung einer solchen Organisation näher zu prüfen.

Ausgangslage

Die E-Government-Strategie Schweiz zielt darauf ab, das Verwaltungshandeln effizienter, qualitativ hochwertiger und kundennäher zu gestalten. Dazu müssen Geschäfte mit und unter den Behörden durchgängig und medienbruchfrei über die Verwaltungsebenen und Organisationsgrenzen hinweg abgewickelt werden können. Angestrebt wird eine „vernetzte Verwaltung“, die den elektronischen Informationsaustausch über mehrfach nutzbare IKT-Lösungen und Referenzdaten ermöglicht. Um dies zu erreichen müssen Bund, Kantone und Gemeinden ihre Prozesse aufeinander abstimmen und die Entwicklung von E-Government auf eine gemeinsame Infrastruktur abstellen können. Kernelemente einer E-Government-Infrastruktur sind Basisdienste, die für die Umsetzung von E-Government schweizweit benötigt werden oder von verschiedenen Verwaltungsstellen gemeinsam genutzt werden können, Register, die es erlauben, dass Behörden auf gemeinsamen Daten arbeiten sowie einheitliche Standards, die den Austausch gewährleisten. Damit lässt sich primär folgender Nutzen erreichen:

1. Kosten senken: Durch eine modulare Architektur nach dem Prinzip „einmal entwickeln – mehrmals nutzen“ können wiederkehrend Kosteneinsparungen realisiert werden.
2. Qualität steigern: Durch Referenzdatenbestände nach dem Prinzip „Daten einmal erheben/pflegen – innerhalb des Verwaltungssystems geregelt zur Verfügung stellen“ kann die Qualität der Daten wie auch der Leistungserbringung gesteigert werden.

Das Potential ist vielfältig und gross. Um es zu nutzen, braucht es ein koordiniertes Vorgehen zwischen allen involvierten Stakeholdern, was in der föderalen und dezentralen Kompetenzlandschaft der Schweiz eine Herausforderung darstellt.

Situation

E-Government Schweiz erzielt Fortschritte und entwickelt sich weiter, allerdings langsamer, als erwünscht. Anzeichen einer Stagnation sind erkennbar.

Das Potential der vernetzten Verwaltung wird bislang unzureichend ausgeschöpft. Es werden weiterhin parallele Entwicklungen angestossen und neue Partikularlösungen entwickelt, was den finanziellen Aufwand insgesamt erhöht und die spätere Einigung auf gemeinsame Lösungen erschwert.



Erforderliche Basisinfrastrukturen fehlen, um eine koordinierte Umsetzung von E-Government zu beschleunigen. Die Finanzierung von Infrastrukturprojekten ist vielfach ungelöst oder der nachhaltige Betrieb nicht gewährleistet. Die föderale, dezentrale Entwicklung von E-Government Schweiz erweist sich als Problem, da nicht unmittelbar klar ist, wer gemeinsam nutzbare Basisinfrastrukturen bereitstellen soll und kann. Für einzelne Verwaltungen stellen die Grundsätze der Budgetierung ein deutliches Hindernis für langfristige Investitionen und tragfähige Betriebskonzepte dar.

Verschiedene Organisationen nehmen schweizweit Aufgaben im Bereich Koordination und Standardisierung wahr, wobei diese Koordinationsleistungen weiter vernetzt werden können. Die bestehenden institutionellen Strukturen weisen eine Lücke auf. Es gibt keine national agierende Organisation, die für die Umsetzung von ebenenübergreifenden Infrastrukturprojekten zuständig ist und den bestehenden Herausforderungen im finanziellen und betrieblichen Bereich kompetent begegnen kann.

Die skizzierten Probleme erschweren den Weg zu einer vernetzten Verwaltung zunehmend. Der Handlungsbedarf besteht darin, die vorhandenen Organisationen, Prozesse und Finanzierungslogiken dahingehend anzupassen, dass das Ziel einer modernen und effizienten Verwaltung konsequent und mit möglichst geringen Transaktionskosten verfolgt werden kann.

Lösungsansatz

Die bestehenden Strukturen sind zu überdenken. Eine veränderte Organisationslandschaft muss sicherstellen, dass die Anforderungen an Koordination, Standardisierung und Ausführung mittels geeigneter Organisationen und geregelter Interaktionsprozesse erfüllt werden.

Um das erkannte Potential zu nutzen, können Bund, Kantone und Gemeinden einer nationalen Ausführungsorganisation – sei es einer bestehenden oder einer neu zu schaffenden – den expliziten Auftrag erteilen, gemeinsame Lösungen zu realisieren und deren Betrieb und Pflege sicherzustellen. Eine solche Organisation muss einen grösseren finanziellen und unternehmerischen Spielraum haben als beispielsweise ein Bundesamt.

Das Vertrauen aller in diese Organisation ist entscheidend. Daher ist die Governance wichtig. Hier sind unterschiedliche Lösungen denkbar. Neben einer möglichen Rolle als Eigner, treten Bund, Kantone und Gemeinden grundsätzlich als gleichgestellte „Kunden“ auf. Ausschlaggebend ist, dass die Organisation einen konkreten Nutzen für ihre Kooperationspartner stiftet. Indem sie nutzenorientiert agiert und sich der Umsetzung von Interoperabilitätsstandards verpflichtet, sorgt sie für eine nachhaltige Entwicklung von E-Government in der Schweiz. Um einen Ausgleich zwischen Vorreitern und Nachzüglern zu gewährleisten, entwickelt sie tragfähige Kostenschlüssel sowie klare Einstiegs- und Ausstiegsbedingungen für Verwaltungen in der Rolle als Kunden. Die Organisation finanziert sie sich weitgehend durch Entschädigungen für Projekt- und Entwicklungskosten sowie durch Nutzungsgebühren. Diese werden in freiwilligen Verträgen mit den Behörden auf allen föderalen Ebenen vereinbart. Eine Sockelfinanzierung dürfte erforderlich sein.

Eine weitere Konkretisierung des vorgeschlagenen Lösungsansatzes wirft Folgefragen auf, die in den Bereichen politisch-rechtliche Rahmenbedingungen, konkrete institutionell-organisatorische Ausgestaltung und Priorisierung möglicher Finanzierungsmodelle liegen.



Ausland

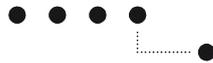
Andere Staaten sehen sich mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Treiber für die Problematik sind weniger politische Strukturen als der Umfang der Aufgabendelegation. Weil diese in der Schweiz besonders ausgeprägt ist, erscheinen institutionelle Schritte umso notwendiger. Der Blick ins Ausland zeigt, dass die institutionelle Landschaft zur Gestaltung von E-Government allgemein in Bewegung ist. Verschiedene Staaten haben ihre Institutionen in jüngster Zeit angepasst, um Interoperabilität und die Koordination unter den Behörden und zwischen den staatlichen Ebenen besser zu unterstützen.

Fragestellung & Methodik

Der Bericht untersucht im Kern vier Fragen:

1. Wie präsentiert sich die *Situation* von E-Government Schweiz vor dem Hintergrund bestehender Strategieziele und mit Blick auf das Konzept einer vernetzten Verwaltung?
2. Ist aus der bestehenden Situation und den anvisierten Zielen ein *Handlungsbedarf* für ein verändertes Vorgehen abzuleiten?
3. Wie wird mit der Thematik im *Ausland* umgegangen und was lässt sich daraus für die Schweiz ableiten?
4. Wie könnte ein *Lösungsansatz* aussehen, um E-Government Schweiz institutionell-organisatorisch so aufzustellen, dass das Potential einer vernetzten Verwaltung realisiert werden kann?

Die Studie basiert auf einer Dokumentenanalyse und auf 13 Interviews mit E-Government-Expert/-innen aus allen föderalen Ebenen sowie 5 Interviews mit E-Government-Expert/-innen aus dem europäischen Ausland.



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	7
Abbildungsverzeichnis	8
1 Einleitung	9
1.1 Problemstellung	10
1.2 Ziel der Studie und Struktur des Berichts	11
1.3 Methodisches Vorgehen	11
1.3.1 Fokus Schweiz	11
1.3.2 Fokus Ausland	13
2 Konzeptionelle Grundlagen	16
2.1 Anforderungen an ein zeitgemässes E-Government	16
2.1.1 Konzept der vernetzten Verwaltung	16
2.1.2 Interoperabilitätsansatz	18
2.2 Interoperabilität im Schweizer E-Government: Herausforderungen	19
3 Situationsanalyse E-Government Schweiz	22
3.1 Strategische und organisationale Entwicklung von E-Government in der Schweiz	22
3.1.1 Annäherung an die Thematik	22
3.1.2 Die erste E-Government Strategie	22
3.1.3 Strategische Verankerung der föderalen Koordination im E-Government	23
3.1.4 Aktuelle Entwicklungen	24
3.1.5 Zwischenfazit	25
3.2 Stand von E-Government in der Schweiz	26
3.2.1 Priorisierte Vorhaben	26
3.2.2 Strategieorientierung und Standards	27
3.2.3 Entwicklung der E-Government-Angebote und Art der Leistungserbringung	27
3.2.4 Kooperation	28
3.2.5 Hürden in der Umsetzung von E-Government	29
3.2.6 Einschätzung der Geschäftsstelle E-Government	29
3.2.7 Zwischenfazit	30
3.3 Situation aus Sicht der Expert/innen	31
3.3.1 Potential einer vernetzten Verwaltung	31
3.3.2 Organisationale Anforderungen von E-Government Schweiz	32
3.3.3 Aktuelle Probleme und Herausforderungen	34
3.3.4 Veränderungsbedarf im organisationalen Bereich	35
3.3.5 Stand der Realisierung und Entwicklungstempo	37
3.3.6 Bedarf nationale E-Government-Infrastrukturen	38
3.3.7 Idee einer nationalen Ausführungsorganisation	39
3.4 Fazit Situationsanalyse	41
4 Vergleich mit dem Ausland	44
4.1 E-Government in Europa	44
4.2 Stand von E-Government Schweiz im Vergleich zum Ausland	45
4.3 Interviews mit Expert/-innen im Ausland	48



4.3.1	Europäische Ansätze zu zentraler E-Government-Infrastruktur	48
4.3.2	Deutschland	48
4.3.3	Frankreich	50
4.3.4	Norwegen	52
4.3.5	Österreich	54
4.3.6	Schweden	56
4.4	Fazit Auslandsvergleich	58
5	Schlussfolgerungen und Ausblick	60
5.1	E-Government Schweiz nachhaltig organisieren	60
5.1.1	Grundlegende Anforderungen	60
5.1.2	Lösungsansatz	61
5.1.3	Chancen und Anforderung der Realisierung	64
5.2	Fazit zur Untersuchung und Ausblick	65
6	Quellen	67



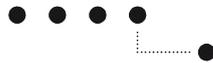
Abkürzungen

AER	Assembly of European Regions
AFUL	Association Francophone des Utilisateurs de Logiciels Libres (FR)
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés / Nationale Agentur für sichere Schriften
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BR	Schweizerischer Bundesrat
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État / Direktion für die Modernisierung des Staats
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT / Agentur für Public Management und eGovernment
DILA	Direction de l'information légale et administrative / Direktion für administrative und rechtliche Informationen
DISIC	Direction Interministérielle des Systèmes d'Information et de Communication de l'Etat / Direktion für Informations- und Kommunikationssysteme
EC	European Commission / Europäische Kommission
eCH	Verein eCH
E-ID	elektronische Identität
EIF	European Interoperability Framework
EIS	European Interoperability Strategy
FAD	Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet / Ministeriums für Regierungsverwaltung, Reform und kirchliche Angelegenheiten
ffO	Federführende Organisation
FG eGov	Interkantonale Fachgruppe E-Government
GIP	Groupement d'Internet Public
IAM	Identity und Access Management
IDABC	Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens / Interoperable Lieferung von Europäischen E-Government Dienstleistungen an öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger/-innen
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques / Nationales Institut für Statistik und Ökonomische Studien
ISA	Interoperability Solutions for European Public Administrations
ISB	Informatikstrategieorgan des Bundes / neu: Informatiksteuerungsorgan des Bundes
JO	Journal Officiel
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
PPP	Public Private Partnership
sedex	secure data exchange
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SIK	Schweizerische Informatikkonferenz
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting / Schwedischen Verband der lokalen Autoritäten und Regionen
SSO	Single Sign On
UID	Unternehmens-Identifikationsnummer
UN	United Nations / Vereinte Nationen



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht interviewte Personen Schweiz.....	13
Abbildung 2: Übersicht interviewte Personen Ausland.....	15
Abbildung 3: Silostruktur beim Leistungsbetrieb vs. vernetzte Vertriebsstrukturen.....	17
Abbildung 4: Modularisierung eines Bearbeitungsablaufs.....	17
Abbildung 5: Ebenen der Interoperabilität.....	18
Abbildung 6: Grade der Interoperabilität.....	19
Abbildung 7: Entwicklung eines strategischen und interoperablen E-Government über die föderalen Ebenen (2008-2010).	27
Abbildung 8: Kooperation – Nutzen und Bedarf.....	28
Abbildung 9: Hürden bei der Umsetzung von E-Government.....	29
Abbildung 10: Einschätzungen der Expert/-innen zur bestehenden Organisationslandschaft.....	33
Abbildung 11: Digitale Agenda 2010-2020, ISA, eGovernment Action Plan, EIS, EIF.....	45
Abbildung 12: UN E-Government Online-Services Index – ausgewählte Länder.....	46
Abbildung 13: Backoffice Enabler, Rechtsgrundlagen und Standards - Ländervergleich.....	47
Abbildung 14: Organisationslandschaft für eine vernetzte Verwaltung Schweiz.....	62



1 Einleitung

Vom Schweizer Staats- und Gemeindegewesen wird mehr Kundenorientierung, mehr Qualität und mehr Effizienz bei der Aufgabenerfüllung und in der Kommunikation innerhalb und zwischen den Verwaltungsebenen sowie zwischen Verwaltung und Kunden erwartet (Csoka 2006: 19). Eben diese Erwartungen können mit dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der Verwaltung oder kurz mit E-Government unterstützt werden. In Entsprechung dazu hält die nationale E-Government-Strategie fest, dass die Verwaltungstätigkeit mit Hilfe der IKT „so bürger-nah und so wirtschaftlich wie möglich gestaltet werden“ soll (Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2009: 4). Damit Privatpersonen und Unternehmen ihre Geschäfte mit der Verwaltung einfacher, schneller oder kostengünstiger abwickeln können und die Verwaltung ihre Leistungen effizienter und effektiver erbringen kann, ist es unerlässlich, dass „Verwaltungsgeschäfte durchgängig elektronisch ohne Medienbrüche abgewickelt werden“ können (ibid: 6). Dies kann nur gelingen, wenn sich die Behörden innerhalb und über die föderalen Ebenen hinweg koordinieren. Es geht darum, behördenübergreifende Prozesse interoperabel zu gestalten, organisationsinterne Abläufe zu vereinfachen und bestehende Daten mehrfach nutzbar zu machen. IT-gestützte Bearbeitungs-abläufe, die in verschiedenen Verwaltungsstellen gleichförmig ablaufen, können als Basisdienste für mehrere Verwaltungen erbracht werden. Zu tätige oder bereits getätigte IT-Investitionen können besser genutzt werden, indem Lösungen interoperabel gestaltet und mehrfach angewendet werden können. Kostenersparnisse und Qualitätssteigerungen können auch durch eine gemeinsame Nutzung von Registern realisiert werden. „Mehrfachnutzung und offene Standards“ ist der Grundsatz der bei der Umsetzung der E-Government-Strategie befolgt werden soll.

Ende 2011 haben Bund und Kantone die bestehende Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit im schweizerischen E-Government bis 2015 erneuert und darin die Notwendigkeit einer gemeinsamen Umsetzung der Strategie bekräftigt. Die Erarbeitung der neuen Vereinbarung hat die Diskussion über die Wege und Möglichkeiten der Zusammenarbeit belebt und auch einige substantielle Neuerungen bewirkt. Dies betrifft im Kern eine gestärkte Verbindlichkeit, nicht nur mit Blick auf die Finanzierung von dringend notwendigen Voraussetzungen für ein effizientes E-Government, sondern auch mit Blick auf eine verstärkte Integration aller föderalen Ebenen und die Einhaltung von erforderlichen Standards. Solche Verständigungsprozesse sind unabdingbar, um eine gemeinschaftlich getragene Zielerreichung voranzutreiben.

Jetzt ist daher ein geeigneter Zeitpunkt, um das Erreichte zu würdigen, die bislang verfolgten Ansätze auf dem Weg zu einer modernisierten und vernetzten Verwaltung zu reflektieren und sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die bestehenden Strukturen und Instrumente ausreichend sind, um die aktuellen und zu erwartenden Herausforderungen im Schweizer E-Government zu bewältigen.

Das Bundesamt für Justiz hat das Kompetenzzentrum Public Management und E-Government der Berner Fachhochschule damit beauftragt, eine Studie zum Thema E-Government-Infrastruktur in der Schweiz zu erstellen. Diese soll dazu dienen, den möglichen Nutzen von schweizweit nutzbaren E-Government-Elementen mit Infrastrukturcharakter (Basisdienste, Standards, Register etc.) abzuklären und darzustellen wie dieser organisatorisch in einem föderalen Umfeld erbracht werden kann. Die vorliegende Studie wurde zwischen Dezember 2011 und Februar 2012 erstellt.



1.1 Problemstellung

Das Schweizer E-Government soll mehr Kundenorientierung im Verwaltungshandeln erreichen. Dazu müssen Geschäfte mit und unter den Behörden durchgängig und medienbruchfrei über mehrere Verwaltungsebenen und Organisationsgrenzen hinweg abgewickelt werden können. Eine Effizienzsteigerung kann dann erreicht werden, wenn der elektronische Informationsaustausch zwischen den Verwaltungsstellen innerhalb und über die föderalen Ebenen hinweg rechtsverbindlich, standardisiert und über mehrfach nutzbare IKT-Lösungen ermöglicht wird. Angestrebt wird demnach eine vernetzte Verwaltung deren organisatorische Ausgestaltung sich in die dezentrale, föderale Kompetenzlandschaft der Schweiz einfügen muss (Schweizerischer Bundesrat (BR) & Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 2011: Art. 2; Fachgruppe SEAC et al. 2010: 3; Schärli & Opitz 2011a: 20). Um allen diesen Aspekten gerecht zu werden, bedarf es einer systemischen Herangehensweise: „Vereinfacht lässt sich sagen: Je föderaler die staatlichen Strukturen und je vielfältiger die eingesetzten Informationssysteme, desto dringlicher werden verbindliche Vereinbarungen auf der organisatorischen, inhaltlichen (semantischen) und technischen Ebene“ (Schärli & Opitz 2011b: 2). Abstimmungen in rechtlichen und politischen Fragen sind ebenfalls erforderlich (Interoperabilität).

E-Government Schweiz entwickelt sich stetig weiter, allerdings je nach föderaler Ebene in unterschiedlichen Entwicklungstempi (Golder et al. 2010) und insgesamt eher langsam. Ein im Bereich einer nationalen E-Government-Architektur systematischer Überblick zur bestehenden E-Government-Landschaft sowie zu den Vernetzungsmöglichkeiten innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen ist in Arbeit, liegt aber heute nicht in verbindlicher Form vor. Die aktuell eingesetzten Lösungen sind vielfältig und nur teilweise vernetzt. Aus unterschiedlichen Gründen werden zudem immer wieder eigene Lösungen entwickelt, was nicht nur der gemeinsamen Zielrichtung widerspricht, sondern auch die skizzierte Grundproblematik verschärft. Eines von mehreren Problemen besteht darin, dass trotz aller Bemühungen bestimmte Voraussetzungen wie gemeinsam nutzbare, grundlegende Dienste und -Infrastrukturen fehlen, die eine einheitliche bzw. interoperable Umsetzung von E-Government unterstützen würden. Solange diese nicht verfügbar sind, kann sich E-Government in der Schweiz nicht sinnvoll weiterentwickeln. Erste Anzeichen einer Stagnation sind bereits erkennbar (vgl. Golder et al. 2010). Eines der Grundprobleme hierbei ist, dass solche Lösungen in der Regel mit verhältnismässig hohen Investitionskosten verbunden sind, ihr wirtschaftlicher Nutzen eher langfristig entsteht und zudem verteilt ist. Es stellt sich daher die Frage, wer solche Lösungen sinnvollerweise finanzieren und zum Zweck einer gemeinschaftlichen Nutzung betreiben kann.

Bis dato sollen Vorhaben mit Voraussetzungscharakter primär von sogenannten federführenden Organisationen (ffO) umgesetzt werden. Die Entwicklung von E-Government ist daher stark von der Initiative und den Kapazitäten einzelner Organisationen abhängig, die eher unabhängig voneinander agieren (vgl. Schärli & Opitz 2011b: 5). Einzelne Verwaltungsstellen sind dabei aufgrund der bestehenden Budgetierungslogik wenig geeignet, um als Leistungserbringer für andere Verwaltungen aufzutreten. Um dieses Problem zu umgehen werden neue Organisationsformen gebildet, was mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Die nationale Koordination auf der politisch-strategischen Ebene wird über den Steuerungsausschuss und die Geschäftsstelle E-Government Schweiz wahrgenommen. Auf der technischen Ebene übernimmt das Standardisierungsgremium eCH diese Aufgabe. In mehreren Bereichen fehlen aber übergreifend koordinierende Organisationen. Dafür betätigen sich auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen weitere Organisationen in ähnlicher Weise. Die Orchestrierung des Gesamtsystems E-Government Schweiz stellt mit der bestehenden Organisationslandschaft daher eine Herausforderung dar. Die Probleme sind im E-Government-Umfeld nicht neu und dürften sich weiter akzentuieren, wenn es nicht gelingt, die strukturellen Vorausset-



zungen zu schaffen, um eine behördenübergreifende und föderale Umsetzung von E-Government zu ermöglichen und zu beschleunigen. Diese Verbindlichkeit ist bisher noch nicht gewährleistet.

1.2 Ziel der Studie und Struktur des Berichts

Ziel dieser Studie ist es zunächst, die Situation von E-Government Schweiz mit Blick auf den Weg zu einer modernisierten Verwaltung im Sinne der strategisch gesetzten Ziele zu skizzieren. Zu diesem Zweck wird das Konzept der vernetzten Verwaltung kurz erläutert, die Anforderungen an eine interoperable Umsetzung von E-Government werden umrissen und eine erste Bestandsaufnahme zum bestehenden Angebot sowie der strategisch-organisationalen Entwicklung vorgenommen.

Im Fokus steht die Frage, ob aus der bestehenden Situation ein Handlungsbedarf für ein verändertes Vorgehen abzuleiten ist. Dazu wurden Interviews mit E-Government-Expert/-innen in der Schweiz durchgeführt, die den gegenwärtigen Entwicklungsstand der vernetzten Verwaltung beurteilen, Fortschritte und Herausforderungen mit Blick auf das Thema E-Government-Basisinfrastruktur benennen und ihre Einschätzung zu einer alternativen Herangehensweise darlegen sollten.

Das darauf aufbauende Ziel dieser Studie ist es, die grundsätzlichen Handlungsoptionen auf institutionell-organisatorischer Ebene im bestehenden föderalen Umfeld aufzuzeigen. Im Fokus steht die Frage, wie sich die Schweiz mittel- bis langfristig organisieren kann, um das vorhandene Potential im E-Government zu realisieren. Zu diesem Zweck wurde zusätzlich ein Vergleich mit dem Ausland vorgenommen, um die Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung von E-Government in einem föderalen Kontext besser einordnen zu können, aber auch, um Anregungen für ein mögliches Vorgehen zu erhalten. Dabei kann es sich allerdings nur um erste Hinweise handeln, da sich die Analyse auf wenige Länder beschränkt und primär auf Interviews mit E-Government-Verantwortlichen auf der nationalen Ebene fokussiert.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen der vorliegenden Studie umfasst eine Dokumentenanalyse und semi-strukturierte Interviews mit Expert/-innen im Inland sowie in fünf ausgewählten europäischen Ländern.

1.3.1 Fokus Schweiz

Um die Ausgangslage von E-Government in der Schweiz zu skizzieren, wurde zum einen auf die bestehenden Strategien und Vereinbarungen sowie auf verschiedene Berichte seitens der Geschäftsstelle E-Government Schweiz zurückgegriffen. Weite Teile der Analyse stützen sich auf die aktuellste vom Institut gfs im Auftrag der Geschäftsstelle durchgeführte Befragung von E-Government Verantwortlichen auf den verschiedenen föderalen Ebenen (Golder et al. 2010). Während auf dieser Basis die eingeschlagenen Stossrichtungen, der Entwicklungsstand von E-Government in Bezug auf bestimmte Kernanliegen sowie die aktuellen Herausforderungen diskutiert werden können, ist es im Rahmen dieser Studie nicht möglich eine strukturierte Übersicht zur Entwicklung und Nutzung von zentralen E-Government-Infrastrukturen zu liefern. Die Datenlage zu dieser Thematik ist dispers und es war nicht Auftrag dieser Studie, diese zu konsolidieren oder zu erweitern.¹

¹ Ein selektiver Überblick findet sich im Länderbericht der Europäischen Kommission (European Commission (EC) 2011a: 19-21). Im Rahmen der Teilstrategie zur „SOA-Bund“ (Serviceorientierte Architektur) bietet das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) in Zusammenarbeit mit den Departementen und Ämtern ein Verzeichnis zu den in der Bundesverwaltung (und von ausgewählten externen Anbietern) angebotenen E-Services (modulare, wieder verwendbare Pakete) (ISB 2012a).



Zwischen Dezember 2011 und Februar 2012 wurden insgesamt 13 Interviews mit E-Government-Expert/-innen aus der Schweiz durchgeführt. Die Interviews dienen primär dazu, verschiedene Einschätzungen zu folgenden Aspekten nachzuzeichnen:

- Potential der vernetzten Verwaltung
- Stand der aktuellen Entwicklung
- Entwicklungstempo
- Herausforderungen
- mögliche Treiber

Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Mitglieder des Expertenrats E-Government Schweiz
- Personen, die auf Kantonebene für E-Government verantwortlich oder stark darin involviert sind
- Kantone mit unterschiedlicher Ausprägung (Sprachregionen, Grösse, Stadtkanton),
- Personen mit Bezug zu priorisierten Vorhaben
- Besondere Modelle der Leistungserbringung

Mehrere Interviewpartner sind zudem in einem oder mehreren E-Government-Gremien (eCH, SIK, Fachgruppe E-Government der Kantone) vertreten, dies stellte allerdings kein explizites Auswahlkriterium dar. Eine erste Auswahl an Gesprächspartnern wurde in Absprache mit der Geschäftsstelle E-Government Schweiz ermittelt, auf Basis der ersten Gespräche wurden weitere Interviewpartner/-innen identifiziert. Berücksichtigt wurden insgesamt:

- 4 Mitglieder des Expertenrats (2 Bund, 1 Kantone, 1 Gemeinden)
- 3 Vertreter auf Ebene Bund (2 ISB, SECO, BfS)
- 7 Vertreter auf Ebene der Kantone (ZH, TI, BS, AG, TG, GR, VS)
- 2 Vertreter auf Ebene der Gemeinden
- 1 Vertreter eines Informatikdienstleisters (OW/NW)

Folgende Personen haben sich freundlicherweise als Interviewpartner/-innen zur Verfügung gestellt:

Bund

Ernst Matti	Bundesamt für Statistik (BfS) - <i>Vizedirektor des Bfs</i> - <i>Mitglied des Expertenrats E-Government CH</i>
-------------	--

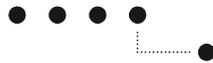
Willi Müller	Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) - <i>Informatikarchitektur und Standards</i>
--------------	--

Christian Weber	Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) - <i>KMU-Portal</i> - <i>Mitglied des Expertenrats E-Government CH</i>
-----------------	--

Kantone

Peppino Giarritta	Kanton Zürich (ZH) - <i>Staatskanzlei</i> - <i>E-Government</i>
-------------------	---

Hans Häni	Kanton Thurgau (TG) - <i>E-Government</i>
-----------	--



Thomas Hardegger	Kanton Graubünden (GR) - <i>Standeskanzlei</i> - <i>E-Government</i>
Silvano Petrini	Kanton Tessin (TI) - <i>Leiter Amt für Informatik</i> - <i>E-Government</i>
Marlies Pfister	Kanton Aargau (AG) - <i>Generalsekretariat Departement Finanzen und Ressourcen</i> - <i>E-Government Verantwortliche</i>
Cédric Roy	Kanton Wallis (VS) - <i>Staatskanzlei</i> - <i>E-Government</i>
Thomas Schärli	Kanton Basel Stadt (BS) - <i>Fachstelle für Informatik und Organisation</i> - <i>E-Government</i>
Gemeinden	
Stephan Wenger	Stadt St. Gallen - <i>Leiter Einwohneramt der Stadt St. Gallen</i> - <i>Präsident Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)</i>
Christian Mühlethaler	Stadt Bülach - <i>Stadtschreiber Bülach</i> - <i>Mitglied des Expertenrats E-Government CH</i>
Informatikdienstleister	
Oskar Zumstein	Kantone Ob- und Nidwalden (OW/NW) - <i>InformatikLeistungsZentrum Obwalden und Nidwalden (AG im Besitz der Kantone)</i> - <i>Mitglied der Geschäftsleitung</i>

Abbildung 1: Übersicht interviewte Personen Schweiz

Die Interviews dauerten 1 bis 1 ½ Stunden. Die meisten wurden telefonisch, einige im Rahmen eines persönlichen Treffens durchgeführt. Alle Interviews wurden aufgenommen und in einem ausführlichen Gesprächsprotokoll festgehalten. In einem iterativen Verfahren wurden die protokollierten Aussagen gebündelt und aus dem Material Kategorien gebildet, nach denen die Aussagen qualitativ analysiert wurden. Die wichtigsten Ergebnisse aus den Expert/-inneninterviews werden in summarischer Form dargestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass die Interviewten in ihrer Rolle als E-Government-Expert/-innen befragt wurden, ihre Stellungnahmen können daher von der Haltung eines jeweiligen Kantons abweichen.

1.3.2 Fokus Ausland

Um aus ca. 50 europäischen und 27 EU Ländern eine Auswahl zu treffen, ging diese Studie von folgenden Annahmen aus: Von grosser Bedeutung dürfte das politische System inklusive räumlich-administrativer Staatsgliederung eines Landes sein. Wie ist der Staat aufgebaut, wie viele Verwaltungsebenen gibt es, wie sind die Kompetenzen zwischen diesen verteilt und wie viele Verwaltungseinheiten teilen sich die Arbeit innerhalb der Ebenen? Anzunehmen ist, dass eine zentralistische Ausprägung die Durchsetzung von Verbindlichkeiten vereinfacht, was somit dem Staat die top-down Gestaltung und Durchsetzung von zentraler Infrastruktur ermöglicht. Die Anzahl Verwaltungseinheiten (Kommunen, Regionen) dürfte sich im Sinne von je weniger Stakeholder, desto niedriger die Transaktionskosten, desto einfacher die Realisierung gemeinsamer Lösungen auswirken. Allenfalls könnten die Anzahl Stakeholder und die Grösse (Bevölkerung, Territorium) E-Government



dahingehend beeinflussen, dass kleinere Staaten mit einfacherer Verwaltungslandschaft mit weniger bzw. anders gelagerten Herausforderungen konfrontiert werden. Gleichzeitig könnte dann aber eine verringerte Finanzkraft der einzelnen Stakeholder sich auf die kooperative Realisierung von Lösungen positiv auswirken. Um eine allfällige Vergleichbarkeit mit der Schweiz sicherzustellen, wurden folgenden Kriterien herangezogen.

- Staaten, die sich ökonomisch auf einem wirtschaftlich und gesellschaftlich ähnlichen Niveau befinden wie die Schweiz
- Staaten unterschiedlicher Grösse: Einwohnerzahl, Anzahl Städte/Gemeinden
- Staaten mit unterschiedlichen politischen Systemen (Föderalstaaten bis Einheitsstaaten unterschiedlicher Ausprägung)
- Nachbarstaaten der Schweiz
- Europäische und nicht-europäische Staaten

Die Auswahl der zu untersuchenden Länder fiel auf zwei Föderalstaaten (Österreich, Deutschland) und drei Einheitsstaaten (Frankreich, Schweden, Norwegen²). Wobei zwei Staaten wesentlich grösser sind als die Schweiz und deutlich mehr Gemeinden und Regionalverwaltungen aufweisen (Frankreich, Deutschland). Die andern drei sind der Schweiz deutlich ähnlicher, wobei zwei Staaten (Norwegen, Schweden) deutlich weniger Gemeinden haben.

Der Ländervergleich basiert methodisch auf einer Dokumentenanalyse und auf semistrukturierten Interviews. Um einen ersten Überblick zur Organisation von E-Government, den strategischen Schwerpunkten, rechtlichen Grundlagen und den wichtigsten E-Government-Infrastrukturen in den jeweiligen Ländern zu gewinnen, konnte auf das Portal ePractice der Europäischen Kommission zurückgegriffen werden (EC 2012a). Die dort publizierten Länderberichte erheben allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Richtigkeit. Wie auf Basis der Interviews festgestellt werden konnte, entspricht die Auswahl und die beigemessene Wichtigkeit der Informationen in diesen Dokumenten nicht immer jener der befragten Expert/-innen.

Im Januar 2012 wurden insgesamt fünf Interviews mit den auf nationaler Ebene für E-Government zuständigen Stellen durchgeführt.³ Die Interviews dienen primär dazu, die strukturellen Bedingungen für den Aufbau von E-Government-Infrastrukturen einordnen zu können und Erkenntnisse für die Situation in der Schweiz abzuleiten. Im Fokus standen folgende Aspekte:

- Institutionen für ebenenübergreifendes E-Government
- Zuständigkeiten für: Initialisierung, Entwicklung, Implementierung, Betrieb zentraler Lösungen
- ebenenübergreifende Koordination
- Finanzierungsmodelle für: Entwicklung, Betrieb, Pflege, Weiterentwicklung zentraler Lösungen

Der Kontakt wurde (mit Ausnahme Schwedens) über das Informatiksteuerungsorgan des Bundes hergestellt. Die Verantwortlichen benannten im Anschluss eine in ihrer Organisation für die Thematik E-Government-Infrastruktur zuständige Person oder stellten sich persönlich für ein telefonisches

² Norwegen als Nicht-EU-Mitglied brachte für den Vergleich einen weiteren interessanten Aspekt ein, nämlich die Frage danach, ob bei ähnlichen Resultaten der anderen 4 Staaten allenfalls die Vorgaben der EU einen Einfluss haben könnten.

³ Ein weiteres Interview mit E-Government-Verantwortlichen in Kanada floss nicht in die Untersuchung ein, da sich die Auseinandersetzung mit der Thematik stark auf die technische Ebene fokussierte, die hier nicht im Vordergrund steht.



Interview zu Verfügung.

Für die Interviews haben sich freundlicherweise zur Verfügung gestellt:

Deutschland	
Erwin Schwärzer	Bundesministerium des Innern - <i>Leiter des Referates IT1 (Grundsatzangelegenheiten der IT und des E-Governments; Netzpolitik, Geschäftsstelle IT-Planungsrat)</i>
Frankreich	
Nicolas Conso*	Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME) - <i>Chef de Service Innovation</i> - <i>*Ein Teil des Interviews wurde in Stellvertretung mit Frau Tania Lasisz durchgeführt.</i>
Norwegen	
Lars van Marion	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs) Avdeling for IKT og fornying (Department of ICT Policy and Public Sector Reform) - <i>Seniorrådgiver (Acting Deputy Director General)</i>
Österreich	
Roland Ledinger	Bundeskanzleramt Österreich - <i>Leitung des Bereiches IKT-Strategie des Bundes und der Abteilung I/13</i> - <i>Geschäftsführer der Plattform Digitales Österreich</i>
Schweden	
Anneli Hagdahl	Näringsdepartementet (Ministry of Enterprise, Energy and Communications) Enheten för it-politik Division for Information Technology Policy - <i>Ämnessakkunnig – (Special adviser)</i>

Abbildung 2: Übersicht interviewte Personen Ausland

Auf Basis der geführten Interviews wurden weiterführende Recherchen durchgeführt, die in die Auswertung einfließen.



2 Konzeptionelle Grundlagen

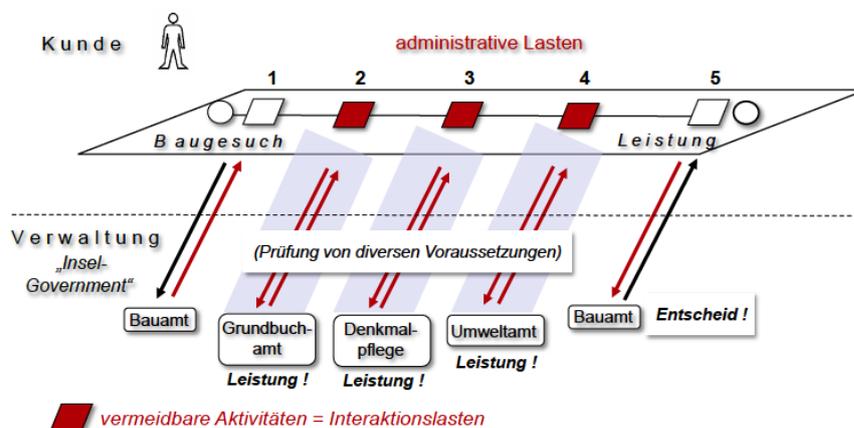
In diesem Kapitel werden die konzeptionellen Grundlagen erläutert, auf denen diese Studie basiert. Begriffe werden im Hinblick auf eine Leserschaft erläutert, die sich bisher noch nicht vertieft mit der vorliegenden Thematik auseinandergesetzt hat.

2.1 Anforderungen an ein zeitgemässes E-Government

2.1.1 Konzept der vernetzten Verwaltung

Vor dem Hintergrund der Erwartungen an eine moderne Leistungserbringung seitens des Staats entwickelt sich ein Konsens über die sinnvolle Entwicklung des E-Government Schweiz in Richtung einer vernetzten Verwaltung (Lenk et al. 2010): Das heisst, weg von der heutigen Situation der unkoordinierten Silo-Lösungen, hin zu einer Verwaltung, die gegen aussen „als Netzwerk von einfach erreichbaren Kontaktstellen in Erscheinung“ tritt. Die Vorteile einer vernetzten Verwaltung werden darin gesehen, dass Kundenorientierung, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns deutlich verbessert werden können, ohne die hoheitliche Aufgabenteilung zu beeinträchtigen und unter Wahrung der föderalen Handlungsspielräume (ibid: 5).

Ein verbesserte Kundenorientierung bezweckt Folgendes: Bürger/-innen oder Unternehmen müssen weniger administrative Lasten auf sich nehmen, indem beim Bezug öffentlicher Leistungen die Anzahl Interaktion mit den Verwaltungsstellen minimiert wird. Aus Kundensicht bleiben die inneren Abläufe, deren Komplexität und die erforderliche Koordinationsleistung unter den Behörden nach dem Prinzip der Vernetzung verborgen (Fachgruppe SEAC et al. 2010: 20, eCH & ISB 2010). Der Gesamtprozess soll für die Kundschaft klarer und planbarer werden (wann liegt ein Resultat vor).



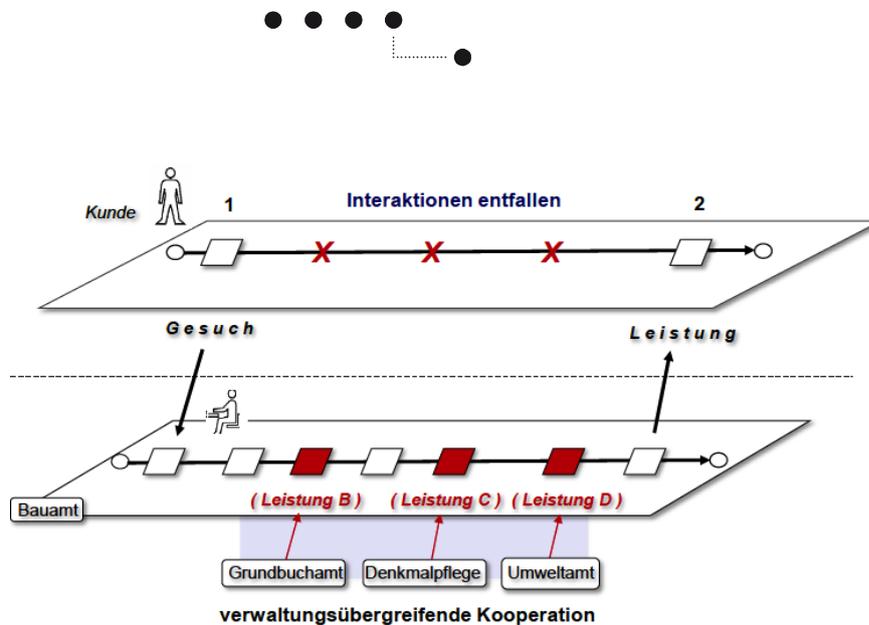


Abbildung 3: Silostruktur beim Leistungsbetrieb vs. vernetzte Vertriebsstrukturen (eCH & ISB: 6f).

Eine verbesserte Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns kann wie folgt erreicht werden: Die Verwaltung gestaltet ihre Prozesse modular, d.h. sie identifiziert Prozesselemente, die in verschiedenen Behörden gleichförmig ablaufen und lagert diese aus (vgl. Abbildung 4). „So können dann viele Prozesselemente, die bisher in den ‚lokalen‘ Prozessen einzeln bereitgestellt, betrieben und bezahlt werden mussten (wie z.B. Antragstellung, Authentifizierung, Bezahlung, Zustellung etc.), neu auch Prozess- und organisationsübergreifend, d.h. zur Nutzung durch eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse verschiedener Organisationen angeboten werden (Prinzip der Mehrfachnutzung). Gleiches gilt für gemeinsam nutzbare Daten und Register. Das erzeugt Skaleneffekte und zwar auch im Sinne der Gesamtwirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung“ (Lenk et al 2010: 36). Wer als Dienstleister eines solchen gemeinsam genutzten Dienstes („Shared Service“) in Erscheinung tritt ist dabei offen, d.h. die Sicherstellung des Dienstes ist grundsätzlich durch eine Verwaltung, durch eine private Firma oder eine andere Organisation möglich.

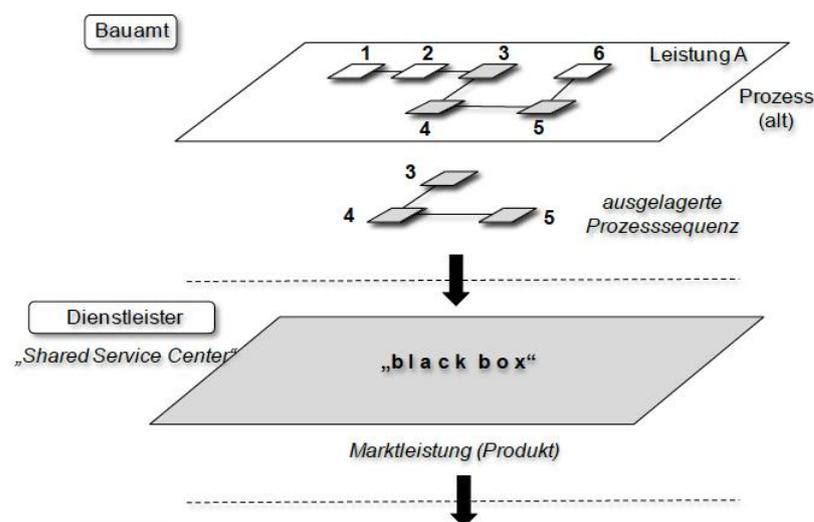


Abbildung 4: Modularisierung eines Bearbeitungsablaufs (Lenk et al. 2010: 36).

Dabei gilt es zu beachten, dass an behördenexterne Dienstleister nur solche Aufgaben abgetreten werden können, „die *keinen* hoheitlichen Entscheidungsgehalt aufweisen. Alle entscheidungsrelevanten Prozessanteile müssen bei der zuständigen Behörde verbleiben“ (ibid: 36), sofern nicht über gesetzli-



che Anpassungen eine höhere Flexibilisierung erreicht wird. Die Verteilung von E-Government relevanten Kompetenzen über die drei föderalen Ebenen stellt eine weitere Herausforderung dar.

2.1.2 Interoperabilitätsansatz

Wenn es Bund, Kantonen und Gemeinden möglich sein soll, weiterhin mit grösstmöglicher Autonomie die für sie passenden Lösungen zu implementieren, letztere sich aber wie Bausteine zu einem grossen Ganzen zusammenfügen sollen, so erfordert dies Kooperation und Koordination unter den Akteuren. Damit der elektronische Verkehr zwischen den Behörden möglichst reibungslos verläuft, ist für Interoperabilität zu sorgen (Fachgruppe SEAC et al. 2010: 24). Gemäss dem allgemeinen Verständnis des Begriffs geht es darum, die Fähigkeit zur Zusammenarbeit von verschiedenen Systemen, Technologien oder Organisationen zu ermöglichen. Im Kontext von E-Government umfasst dies mehrere Dimensionen (vgl. Abbildung 5)

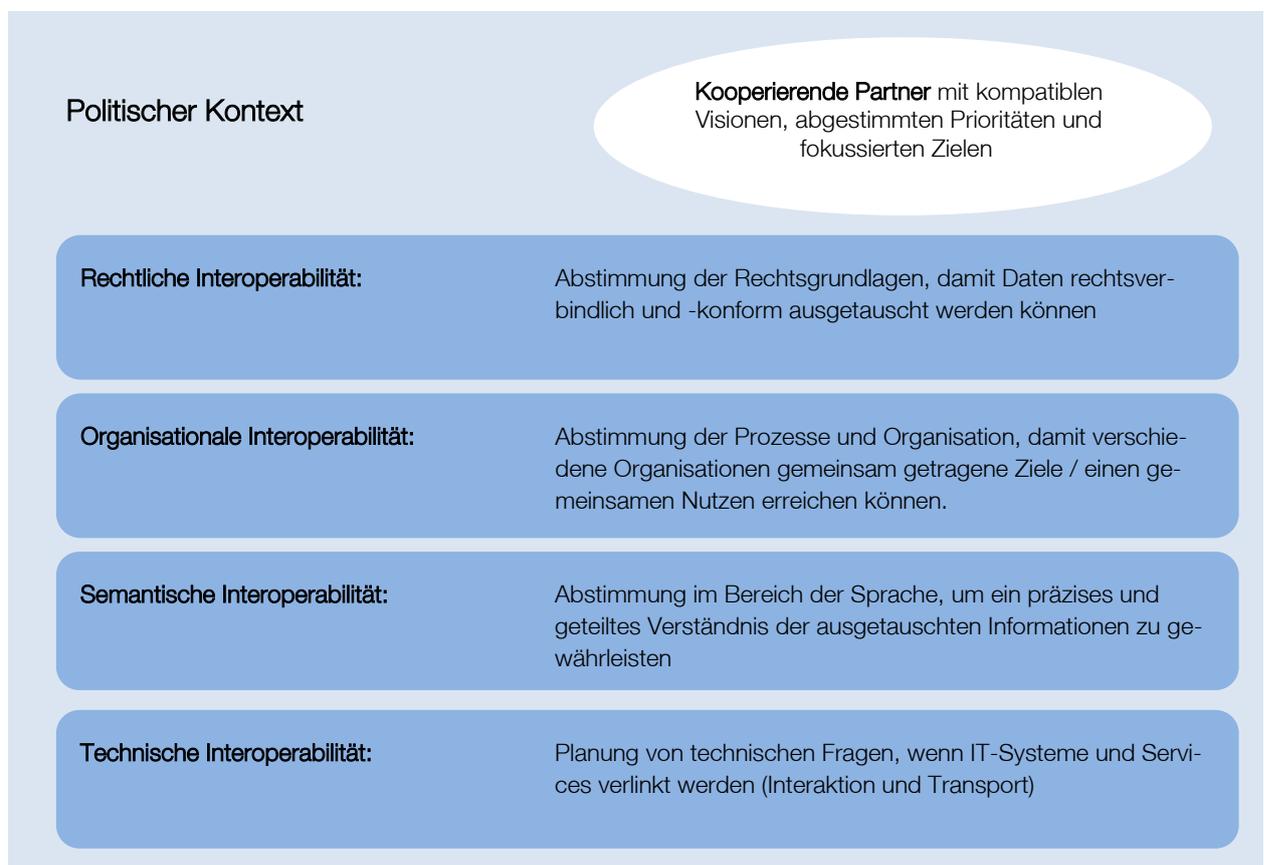


Abbildung 5: Ebenen der Interoperabilität (adaptiert von: (EC 2010a: 21).

Auf der technischen und semantischen Ebene wird Interoperabilität über die Einhaltung gemeinsamer Standards gewährleistet. Hier geht es darum, Kompatibilität zwischen verschiedenen IT-Systemen zu gewährleisten, indem z.B. mehrere Programme gemeinsame Datenformate oder Protokolle nutzen, was einer Abstimmung über die Bedeutung und Interpretation der ausgetauschten Informationen bedarf. Kompatibilität kann dabei nach verschiedenen Graden der Vernetzung hergestellt werden (vgl. Abbildung 6). Semantik bedingt gemeinsam genutzte Instanzen von Objekten wie Personen-, Unternehmens- und Objektregistern.

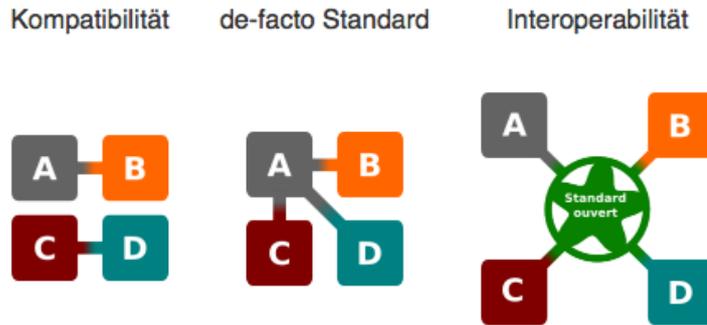
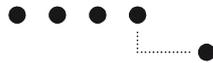


Abbildung 6: Grade der Interoperabilität (Interoperability Working Group AFUL 2012)

Auf der organisatorischen Ebene müssen die Prozesse zwischen verschiedenen Organisationen abgestimmt werden – sei es innerhalb einer staatlichen Ebene, ebenenübergreifend oder mit verwaltungsexternen Organisationen (vgl. oben). An diesem Prozess ist in der Regel eine Vielzahl an Akteuren beteiligt. Die Neugestaltung von verwaltungsübergreifenden Geschäftsprozessen geht einher mit Veränderungen in den Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Es bedarf eines gemeinsamen Verständnisses über die zu erreichenden Ziele und den Nutzen der Zusammenarbeit. Gerade im E-Government kann dies eine grosse Herausforderung darstellen, da Kosten und Nutzen ungleich verteilt sein können, der wirtschaftliche Nutzen oft schwer einzuschätzen ist und nicht unmittelbar anfällt. Es gilt daher auch tragfähige Finanzierungs- und Betriebsmodelle zu erarbeiten, um einen langfristigen Nutzen sicherzustellen und setzt Kompetenzen im betriebswirtschaftlichen Bereich voraus.

Weil die Erbringung von öffentlichen Leistungen immer eine gesetzliche Grundlage erfordert, ist bei Umgestaltungen von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verwaltungsabläufen zeitgerecht der Rechtssetzungsbedarf zu klären (Lenk et al. 2010: 14). Man könnte hierbei auch von der Sicherung der politischen und rechtlichen Interoperabilität sprechen (vgl. Deloitte 2009).

2.2 Interoperabilität im Schweizer E-Government: Herausforderungen

Bestehende Arbeiten zum Thema Interoperabilität im Schweizer E-Government betonen die Nützlichkeit eines solchen Ansatzes mit Blick auf das föderale System der Schweiz. Fragen der Interoperabilität sollen in der nationalen Strategie und Förderung besondere Beachtung finden (Schärli & Opitz 2011b: 21), da deren Klärung dazu beiträgt, die Kooperation unter den Behörden zu erleichtern, die Wiederverwendung von Lösungen zu ermöglichen und die Flexibilität des Gesamtsystems zu gewährleisten (Fachgruppe SEAC et al. 2010: 24). Dabei gilt es bestehende Herausforderungen zu berücksichtigen, die je nach Ebene der Interoperabilität unterschiedlich akzentuiert sind.

Technische Ebene

Heute sind die technischen Voraussetzungen für interoperable Dienste weitgehend erfüllt (Schärli & Opitz 2011b: 5).

Semantische Ebene

In der gemeinsamen Nutzung von Personen, Rollen und Objekt- Registern durch die verschiedenen Verwaltungen liegt ein bislang weitgehend brachliegendes Potential, sowohl was Einsparungen als auch Nutzungsmöglichkeiten betrifft. Dieses Potential kann nur über semantische Interoperabilität abgeholt werden. Dieser ist in den nächsten Jahren dringend vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken: „Während die technischen Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Ge-



schäftsabwicklung inzwischen zu einem grossen Teil verfügbar sind [...] fehlt bisher ein Instrumentarium, das auf der inhaltlichen Ebene eine „gemeinsame Sprache“ im Bereich der wichtigsten Geschäftsinformationen (semantische Interoperabilität) sicherstellt“ (Schärli & Opitz 2011b: 5). Dabei wird die „Wichtigkeit der semantischen Interoperabilität im behördenübergreifenden Geschäftsverkehr [...] verkannt“, und muss über „einheitliche Verwendung behördlicher Referenzinformationen“ (Schärli & Opitz 2011b: 22) sichergestellt werden.

Organisatorische Ebene

Interoperabilität über alle föderalen Ebenen zu erlangen, ist zu einem grossen Teil eine organisatorische Herausforderung. Um das Ziel eines primär digitalisierten Verkehrs unter den Behörden zu erreichen, müssen auch die Prozesse über alle föderalen Ebenen hinweg durchgängig gemacht werden (Schärli & Opitz 2011b: 4). Innerhalb der Verwaltung ist das Fach- und Prozesswissen durch die dezentrale Verteilung der hoheitlichen Aufgaben auf viele Akteure verteilt (Lenk et al. 2010: 68). Dabei ist der kulturelle Wandel nicht zu unterschätzen, welcher durch die Neugestaltung von verwaltungsübergreifenden Geschäftsprozessen und der verstärkten Kooperation zwischen den Verwaltungseinheiten in selbigen vollzogen werden muss (Lenk et al. 2010: 51). Gleichzeitig muss dabei die Behördenautonomie gewahrt werden. Der föderale Aufbau der Schweiz sorgt zudem dafür, dass neben Bundesverwaltung, Kantonen und Gemeinden auch verwaltungsnahe sowie übergreifende und koordinierende Organe an den Verwaltungsprozessen teilnehmen. Rund 3'000 Akteure sind am Informationsaustausch mit und unter den Behörden in der Schweiz beteiligt (Fachgruppe SEAC et al. 2010: 18 & 22). Das Zusammenspiel von Informationen aus verschiedenen Datenbeständen erfordert somit den Einbezug einer Vielzahl an Stakeholdern – neben der Führung und dem Management sind dies auch Fachverantwortliche oder Lösungsanbieter (Schärli & Opitz 2011b: 4). Lokale Absprachen, zwischen kleinen Gruppen bzw. einzelnen Akteuren, sind dabei nicht effizient genug sein. Es bedarf daher einer institutionalisierten Kooperation, zumindest unter den betroffenen Behörden „mit definierten Prozessen, einer eigenen Sprache und von allen Beteiligten verwendeten Diensten und technischen Infrastrukturen für die Zusammenarbeit“ (Fachgruppe SEAC et al. 2010: 22).

Das Generieren von Nutzen durch eine vernetzte Verwaltung muss langfristig bzw. strategisch verstanden werden. Dieses langfristige Verständnis wiederum, lässt sich über eine gemeinsam erarbeitete Vision von E-Government Schweiz erlangen (Lenk et al. 2010: 13). Um die Schweizer Verwaltung erfolgreich zu modernisieren, ist daher eine Einbindung aller relevanten Stakeholder aus allen drei föderalen Ebenen unumgänglich (ibid: 9).

Rechtliche Ebene

Die Klärung des Rechtsetzungsbedarfs bei den Umgestaltungen von Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Verwaltungsabläufen ist eine kontinuierliche Aufgabe und kann aufgrund des föderalen Systems als Herausforderung gelten.

Politische Ebene

Fragen der politischen Interoperabilität sind nicht nur in Bezug auf die Klärung der Zuständigkeiten, sondern auch in Bezug auf die Finanzierung relevant, da die Umsetzung von E-Government über die Budgets der Verwaltungen erfolgt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich können als Herausforderung für eine kooperative Umsetzung gelten, da sich die Budgetierungslogik an eng definierten Zuständigkeiten definiert.



Spezielle Herausforderung: Finanzierung

Für die Bundesverwaltung gilt es die nachstehenden Grundsätze der Budgetierung einzuhalten – auf Ebene der Kantone dürften ähnliche Prinzipien zur Anwendung gelangen EFV (2012: 6):

- „Bruttodarstellung: Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen sind getrennt voneinander ohne gegenseitige Verrechnung auszuweisen. Die EFV kann im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle in Einzelfällen Ausnahmen anordnen. [...]
- Vollständigkeit: Im Voranschlag sind alle mutmasslichen Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen aufzuführen. Diese dürfen nicht direkt über Bilanzpositionen wie Rückstellungen und Spezialfinanzierungen abgerechnet werden.
- Jährlichkeit: Das Voranschlagsjahr entspricht dem Kalenderjahr. Nicht beanspruchte Kredite verfallen am Ende des Voranschlagsjahres.
- Spezifikation: Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen werden nach Verwaltungseinheiten [...] unterteilt. Ein Kredit darf nur für den Zweck verwendet werden, der bei der Bewilligung festgelegt wurde. Sind mehrere Verwaltungseinheiten an der Finanzierung eines Vorhabens beteiligt, so ist eine federführende Verwaltungseinheit zu bezeichnen, die das Gesamtbudget offenlegt.“

Die Abhängigkeit von jährlichen Budgetentscheiden und die fehlende Möglichkeit, für grössere (Infrastruktur-)Projekte Rückstellungen zu bilden, dürften sich negativ auf die Bereitschaft für behördenübergreifende Kooperationen auswirken.



3 Situationsanalyse E-Government Schweiz

In diesem Kapitel wird die Situation des E-Government in der Schweiz dargestellt und analysiert. Zunächst wird aufgezeigt, wie sich die organisational-institutionelle Situation und die strategischen Zielsetzung entwickelt haben. Danach wird der Entwicklungsstand von E-Government in der Schweiz dargestellt. Anschliessend wird gezeigt, wie die Expert/-innen die Situation interpretieren und einschätzen. In einem Fazit wird festgehalten, welcher Handlungsbedarf sich aus der Analyse ableitet.

3.1 Strategische und organisationale Entwicklung von E-Government in der Schweiz

3.1.1 Annäherung an die Thematik

E-Government erlangte in der Schweiz im Kontext gegen Ende der 1990-er Jahre zunehmende politische Aufmerksamkeit und wurde in einer ersten Phase als Teilbereich der Thematik „Informationsgesellschaft“ bearbeitet und damit institutionell dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) zugeordnet (vgl. Brugger et al. 2012). In der Strategie zur Informationsgesellschaft von 1998 hielt der Bundesrat u.a. fest, dass die notwendigen Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr geschaffen werden sollten. Mehrere Departemente wurden damit beauftragt, ein Konzept und einen Massnahmenplan in diesem Bereich auszuarbeiten (Digitale Signatur, „Public Key Infrastructure“), die Bundeskanzlei sollte Gleiches für das Thema elektronischer Behördenverkehr erarbeiten, ebenso sollten verschiedene Departemente mit der Bundeskanzlei gemeinsam ein Konzept zu den Themen Informationsmanagement, Sicherheit in der Datenübermittlung, -speicherung und -aufbewahrung erstellen (BR 1998: 3f.).

3.1.2 Die erste E-Government Strategie

In einer zweiten Phase wurde das Thema der Informatikplanung des Bundes angegliedert. Das zuständige Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) arbeitete eine erste dezidierte E-Government-Strategie aus, die 2002 vom Bundesrat verabschiedet wurde. E-Government wurde darin als Instrument der Verwaltungsmodernisierung verstanden und sollte u.a. dazu beitragen, die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit effizienter, flexibler und transparenter zu gestalten. Die Strategie definierte drei Stossrichtungen mit einem damit einhergehenden Aktionsplan. In Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden sollten zunächst die organisatorischen, technologischen und sicherheitsrelevanten Voraussetzungen für E-Government geschaffen werden (ISB 2002: 16f). Folgende Schlüsselprojekte bzw. Themen wurden in den Vordergrund gestellt: Geschäftsverwaltung (Basislösung für die Bundesverwaltung), Archivierung elektronischer Daten, E-Government-Architektur (inkl. Standardisierung), Harmonisierung amtlicher Personenregister, IT-Basisinfrastruktur E-Government (z.B. Content-Management-Systeme, elektronische Zahlungssysteme). Als zweite Stossrichtung sollte die Weiterentwicklung der elektronischen Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und öffentlich-rechtlichen Organisationen gestärkt werden. Als Schlüsselprojekte wurden die Automatisierung beim Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) sowie das Projekt „guichet créateur“ (Unternehmensgründungsportal) genannt. In einer dritten Stossrichtung sollte über die „gezielte Förderung von Projekten zur 'elektronischen Integration'“ die Vernetzung zwischen allen Akteuren (Regierung und Verwaltung aller föderalen Ebenen, Wirtschaft und Gesellschaft) vorangetrieben werden. Im Fokus standen das Projekt 'guichet virtuel' der Bundeskanzlei sowie eine nationale Infrastruktur für Geoinformationen (ibid: 18). In der Strategie wurde betont, dass sich die „Prozessorientierung bei informatisierten Verwaltungsdienstleistungen [...] nicht mehr notwendiger-



weise nach der Verwaltungsstruktur“ richte und die Anforderungen an die Beteiligten damit steigen würden (ibid: 7). Die Hauptverantwortung für die Entwicklung von E-Government wurde der Bundeskanzlei und den Departementen zugewiesen. Die Projekte sollten vom Informatikrat des Bundes koordiniert werden. Das ISB sollte die Rolle eines „Regisseurs“ einnehmen – ihm wurde die Verantwortung für Architektur und Standards sowie für die Pflege des Projektportfolios und die Koordination des Erfahrungsaustausch und das Reporting übertragen (ibid: 15f.). Die „optimale“ Koordination der E-Government-Aktivitäten in der Schweiz sollte über eine „exemplarische Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden“ angestrebt werden – letztere Akteure wurden zudem eingeladen, die „eGovernment- Strategie in Eigenregie und -verantwortung sowie in angepasster Form umzusetzen“ (ibid: 15).

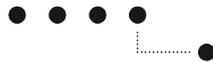
Als zuständige Organisation im Bereich Koordination und Reporting erstellte das ISB 2005 auf Basis von nationalen und internationalen empirischen Studien eine Situationsanalyse zum Stand von E-Government in der Schweiz (ISB 2005). Mit Blick auf die Entwicklungen im Ausland wurde festgehalten, dass die Schweiz in Bezug auf öffentliche Online-Dienstleistungen eher schlecht abschneidet. Um das Angebot zu erhöhen, bedürfe es verstärkter Anstrengungen auf allen föderalen Ebenen. Mit Blick auf die Erreichung der in der Strategie formulierten Ziele kommt der Bericht zu einem ähnlichen Ergebnis – insgesamt wird die Zielerreichung in allen Teilbereichen als unbefriedigend eingeschätzt. Die Komplexität bei der Umsetzung des elektronischen Behördenverkehrs sei „klar unterschätzt“ worden: „Erst mit der Zeit wurde deutlich, dass zwischen verschiedenen Projekten Synergien genutzt werden können und dass viele technische und organisatorische Probleme in den verschiedenen Bereichen sehr ähnlich sind.“ Aus diesem Grund sei die Koordination gewisser E-Government-Aktivitäten von Nutzen, „auch wenn die Verantwortung für die Umsetzung dezentral bei den Verwaltungseinheiten liegt“. Als Folge wurden die Initiativen eCH (Standardisierung), eVanti.ch (Austausch und Fortschrittsmessung) und eGovCH (Architektur-Richtlinien) lanciert, um ein koordiniertes Vorgehen zu unterstützen. Abschliessend wurde festgehalten, dass über die Gesamtstrategie Schweiz auf allen föderalen Ebenen (Bund, Kanton, und Gemeinde) ein Konsens entwickelt und umgesetzt werden müsse (ibid: 8).

3.1.3 Strategische Verankerung der föderalen Koordination im E-Government

Die aktualisierte E-Government-Strategie aus dem Jahr 2007 ist als Reaktion auf diese Forderung zu verstehen und markiert den Beginn der dritten Phase in der Entwicklung von E-Government in der Schweiz. Die gemeinsam erarbeitete Strategie sollte als Leitlinie für eigene E-Government-Strategien und Massnahmen auf der Ebene der Kantone und Gemeinden dienen. Die darin priorisierten Ziele lauten in Reihenfolge ihrer Bedeutung (Geschäftsstelle E-Government Schweiz, 2009: 6).

1. „Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab.
2. Die Behörden haben ihre Geschäftsprozesse modernisiert und verkehren untereinander elektronisch.
3. Die Bevölkerung kann die wichtigen - häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen - Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln.“

Der wichtigste Grundsatz für die Umsetzung zielt auf „Mehrfachnutzung und offene Standards“: „Die Umsetzung der Strategie soll [...] über gemeinsam priorisierte Vorhaben und ein gemeinsames Steuerungsorgan erfolgen. Durch Austausch und abgestimmtes Vorgehen sowie durch Festlegung verantwortlicher 'federführender Stellen' wird gezielt in Lösungen investiert, welche vielfach genutzt werden können, so dass die angestrebten Ziele mit minimalen Investitionen erreicht werden“ (ibid:



5). Als koordinatives Organ wurde 2007 die im ISB angesiedelte und vom Bund finanzierte „Geschäftsstelle E-Government Schweiz“ eingesetzt, die die Beziehungen mit den Bundesstellen und den Kantonen pflegen und mit der schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und der schweizerischen Staatsschreiberkonferenz zusammenarbeiten sollte. Mit dem Fokus auf bereits laufende oder noch zu initiiierende Vorhaben wurde die projektbezogene Sicht auf die Thematik beibehalten, ebenso wurde mit dem Einsatz von ffO das Prinzip der dezentralen Umsetzung gewahrt. Eine wesentliche Neuerung gegenüber dem bisherigen Vorgehen lag darin, dass der Bundesrat zusammen mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) die „Rahmenvereinbarung über die E-Government Zusammenarbeit in der Schweiz (2007-2011)“ verabschiedete, die von allen Kantonsregierungen ratifiziert wurde (ISB 2012b). Das Dokument kann als formale Absichtserklärung zur verstärkten Zusammenarbeit verstanden werden, indem z.B. festgehalten wird, dass den Partnern Lösungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Es hat allerdings keinen verpflichtenden Charakter: "Den Kantonen entstehen durch die Unterzeichnung dieser Rahmenvereinbarung weder direkte finanzielle Verpflichtungen noch wird dadurch in ihren Kompetenz- und Organisationsbereich eingegriffen." (Schweizerischer Bundesrat & Konferenz der Kantonsregierungen 2008: 3391). Ebenso sollte das Gemeinwesen bei der Entwicklung von E-Government-Lösungen die Empfehlungen der Schweizerischen Informatikkonferenz "berücksichtigen" und sich an vorhandenen Standards von eCH "orientieren" (ibid: 3392) – die Standards hatten letztlich den Status von Empfehlungen (Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2012). Die Umsetzung konzentriert sich seither auf die Realisierung von priorisierten Vorhaben (Voraussetzungen und Dienste) und obliegt damit der Verantwortung der vom Steuerungsausschuss eingesetzten ffO. In der Rahmenvereinbarung ist diesbezüglich festgehalten, dass diese "in Zusammenarbeit mit weiteren beteiligten Akteuren für das Rechtsetzungskonzept [...] sowie für ein tragfähiges Finanzierungs- und Organisationskonzept" sorgen und gewährleisten, dass Standards eingehalten und auf Interoperabilität geachtet wird. Die Geschäftsstelle E-Government leistet bei Bedarf "fachliche Unterstützung" und ist Adressatin für mögliche Finanzierungsanträge an den Steuerungsausschuss. (ibid: 3396). Als ffO sind v.a. verschiedene Bundesstellen tätig, daneben sind es interkantonale Organisationen, Fachgruppen von eCH, die Schweizerische Informatikkonferenz sowie Verbände und Vereine, Public Private Partnerships waren ebenfalls bereits als ffO tätig. Einige dieser Organisationen integrieren mehrere föderale Ebenen und stellen teilweise auch eine Koordination mit dem Fürstentum Lichtenstein sicher – dies gilt insbesondere für die im genannten Kontext neu gebildeten Netzwerke und Vereine – mehrere ffO sind allerdings primär auf einer föderalen Ebene verortet. Im Laufe der Zeit kam es auch vor, dass sich die Federführung von einem Projekt wechselte. Fragen der Finanzierung spielen bei der Entwicklung von E-Government in der Schweiz eine wichtige Rolle (siehe oben) – ffO zu finden, die die notwendigen Investitionen leisten war und ist schwierig. Mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert, wurden auf kantonaler Ebene gewisse Leistungserbringer zur Unterstützung der Verwaltungen geschaffen (VRSG, ILZ, Bedag).

3.1.4 Aktuelle Entwicklungen

Die Rahmenvereinbarung wurde Ende 2011 erneuert und leicht modifiziert. Bereits zuvor hat sich ein neues Koordinationsgremium auf Ebene der Kantone gebildet – die von der Staatsschreiberkonferenz eingesetzte "Fachgruppe e-Government" (FG eGov) (vgl. Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2011b: 24). Ob damit eine vierte Phase in der Entwicklung des Schweizerischen E-Government eingeleitet wurde, wird sich zeigen. Die wesentlichen Änderungen berühren die Finanzierungsstruktur, die Schwerpunktsetzung im Bereich der Umsetzung und die Verbindlichkeit im Bereich Standardisierung. Während die Autonomie der Kantone in Bezug auf ihre Kompetenz- und Organisationsbereiche gewahrt wird, beteiligen sich diese neu zur Hälfte an der Finanzierung der im so genannten Aktionsplan aufgeführten Vorhaben (mit einem Kostenlimit von 2.4 Mio. CHF und



einem beschränkten Mitteleinsatz für koordinative Aufgaben). Die Finanzierungsmöglichkeiten bei den übrigen priorisierten Vorhaben bleiben sich gleich. Im Aktionsplan, der die Entwicklung von E-Government in der Schweiz beschleunigen soll, werden drei Stossrichtungen verfolgt (Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2011a):

- E-Government-Landkarte
- Strategische Leistungen und Basisinfrastruktur
- Quick Wins (einzelne Dienste)

Neben dem Ausbau konkreter E-Government-Leistungen geht es nach wie vor darum, notwendige Grundlagen für ein effizientes und zielorientiertes E-Government zu schaffen. Dies berührt insbesondere die E-Government-Landkarte bzw. -Architektur, die darauf abzielt, eine Gesamtsicht der Vorhaben mit hoher Strategierelevanz zu erlangen und zusammenhängende Vorhaben sowie Lücken aufzuzeigen. Die Architektur schafft „die Voraussetzungen dafür, dass bei Bund, Kantonen und Gemeinden autonom Puzzlesteine erstellt werden können, welche zusammen ein funktionierendes, für die Kunden einfach zugängliches und effizient nutzbares E-Government-Angebot ergeben und innerhalb der Verwaltung ohne Medienbrüche verarbeitet werden können.“ (ibid: 4). Im Bereich Basisinfrastruktur gehören im ausgearbeiteten Aktionsplan insbesondere das Behördenverzeichnis und Leistungsinventar und die Identifikation und Berechtigungsverwaltung (Identiy und Access Management, IAM) zu den fokussierten Grundlagenarbeiten.

Weiter stellt die erneuerte Rahmenvereinbarung mehr Verbindlichkeit im Bereich der Standardisierung sicher, indem sie die eCH-Standards auf allen föderalen Ebenen für verbindlich erklärt (BR & KdK 2011: Art. 4).

Auf Ebene der Bundesverwaltung ist seit 2012 das ISB für Organisation und Prozesse der IKT-Standarddienste zuständig. Das ISB soll auch neue Dienste evaluieren, wobei Verbesserung der Interoperabilität ein Auswahlkriterium ist (ISB, 2011: 19).

Parallel dazu wurde mit den verschiedenen White Papers zu Strategien, Standardisierungen, Organisations- und anderen Fragen (z.B. Fachgruppe SEAC et al. 2010; Schärli & Opitz 2011b, Lenk et al. 2010) wichtige konzeptionelle Grundlagenarbeit mit Blick auf das Konzept der vernetzten Verwaltung geleistet (siehe oben). Diese müssen allerdings bei den Entscheidungsträgern auf den verschiedenen Verwaltungsebenen noch besser bekannt gemacht werden (Schärli & Opitz 2011b: 4).

3.1.5 Zwischenfazit

Strategische Entwicklung / Organisationslandschaft

Auf der strategischen Ebene wurde relativ früh erkannt, dass E-Government in der Schweiz eine starke Koordination zwischen den föderalen Ebenen erfordert und dass verschiedene Voraussetzungen im Bereich Basisdienste und -infrastruktur erfüllt sein müssen, um eine zielorientierte Entwicklung von E-Government zu gewährleisten. Es fällt auf, dass auf Ebene des Bundes im Laufe der Zeit immer wieder verschiedene Departemente und Verwaltungsstellen damit beauftragt wurden, im Rahmen ihres Leistungsauftrags solche Voraussetzungen zu realisieren. Interkantonale Organisationen, Vereine und Public Private Partnerships konnten ebenfalls dafür gewonnen werden, bestimmte Grundlagen zu erarbeiten. Die verteilte und wechselnde Verantwortung vermag weder Kontinuität noch eine integrale Sicht auf die Thematik herzustellen. Auf der organisatorischen Ebene wurde die Komplexität bei der Umsetzung des elektronischen Behördenverkehrs zunächst unterschätzt und eine übergreifende Koordination auf einer schweizweiten Ebene erst spät institutionalisiert.



siert. Koordinative Aufgaben werden von verschiedenen Organisationen übernommen, wobei nicht alle Dimensionen der Interoperabilität gleichermaßen abgedeckt werden. Im technischen (und semantischen) Bereich sind der Verein eCH als Standardisierungsgremium und die Schweizerische Informatikkonferenz aktiv, es braucht aber auch neue Zuständigkeiten für Registerinstanzen und die Betreiber der entsprechenden Register. Standards reichen hier bei weitem nicht aus. Regional existieren weitere koordinative Gremien. Organisatorisch und strategisch übernehmen der Steuerungsausschuss und die Geschäftsstelle E-Government Schweiz koordinative Aufgaben, wobei analoge Arbeiten bei Kantonen und Gemeinden geleistet werden müssen. Die Umsetzung von E-Government ist dezentral organisiert, entsprechend existiert keine national angesiedelte Organisation, die sich um Fragen der Finanzierung und des Betriebs von Basisinfrastrukturen kümmert. Auf kantonaler Ebene hingegen existieren mehrere Dienstleister, die eine Abstimmung von E-Government-Lösungen in verschiedenen Verwaltungsstellen unterstützen. Im rechtlichen Bereich existiert keine institutionalisierte Organisation, die mit der Abstimmung von Fragen der Rechtsetzung im E-Government betraut ist.

Der Fokus auf eine dezentrale Umsetzung gepaart mit einem abgestimmten Vorgehen nach dem Prinzip der Freiwilligkeit und Eigeninitiative haben das Entwicklungstempo im Schweizer E-Government nicht eben beschleunigt. Mit der erneuerten E-Government-Rahmenvereinbarung haben Bund und Kantone 2011 durch einen Fokus auf finanziell gemeinsam zu unterstützende Projekte und im Bereich Standardisierungen mehr Verbindlichkeit geschafft.

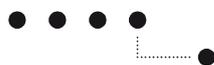
Wenngleich heute verschiedene erforderliche Elemente für die Realisierung einer vernetzten Verwaltung zur Verfügung stehen, bestehen in diesem Bereich nach wie vor Herausforderungen:

- Einige wichtige und seit längerem definierte Voraussetzungen fehlen auch heute noch.
- Die Entwicklung und der nachhaltige Betrieb von Basisdiensten und -infrastrukturen ist nicht gewährleistet.
- Fehlende Grundlagen und mangelnde Nachhaltigkeit akzentuieren das Problem einer fragmentierten Lösungslandschaft
- Gleichzeitig treten neue Themen auf die Agenda.

3.2 Stand von E-Government in der Schweiz

3.2.1 Priorisierte Vorhaben

Betrachtet man die Entwicklung der priorisierten Vorhaben so zeigt sich auf Basis der aktuellsten Erhebung seitens der E-Government Geschäftsstelle (2011c), dass von den insgesamt 45 Projekten, 10 realisiert wurden (Stand Mai 2011). Andererseits hält die Geschäftsstelle fest, dass sich 13 der noch nicht realisierten Vorhaben nicht planmässig entwickeln: "Verzögerungen entstehen dort, wo komplexe politische und föderale Prozesse zuerst koordiniert werden müssen oder Ressourcenprobleme gelöst werden müssen" (Geschäftsstelle E-Government 2011c: 2). Bei insgesamt 20 Vorhaben ist zudem die Finanzierung noch nicht vollständig geregelt: "Vor allem Fragen zur Betriebsfinanzierung oder zur Verteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen stehen dort zur Diskussion" (ibid: 2). Es stellt sich daher die Frage, wie insbesondere die Voraussetzungs-Vorhaben sichergestellt werden können. Die Geschäftsstelle E-Government hält es in diesem Kontext als erwägenswert, eine neue Organisation zu bilden, die die "Betriebsverantwortung für Querschnittsfunktionen (z.B. sedex, Personenidentifikator, ch.ch...), die heute schon oder zukünftig zentral zu erbringen sind" übernimmt (Röthlisberger 2011: 31).



3.2.2 Strategieorientierung und Standards

Bezüglich einer gemeinsamen strategischen Orientierung und der Interoperabilität sind zwar Fortschritte zu verzeichnen, allerdings zeigen sich hier deutliche Unterschiede zwischen den föderalen Ebenen. Insbesondere bei den Gemeinden besteht Entwicklungsbedarf (vgl. Grafik 1). Betrachtet man das Thema Standardisierung detaillierter so zeigt sich, dass im Jahr 2010 nur in 7% der Gemeinden, 23% der Kantone und 24% der Bundesämter konkrete Vorgaben bestehen, dass eCH Standards vollständig einzuhalten sind (Golder et al. 2010: 32). Bezüglich der strategischen Orientierung auf Ebene der Gemeinden kommen Golder et al. zu folgendem Schluss: "Dieser Rückgang kann in Kombination mit fehlenden eigenen Strategien der Gemeinden als kritische Entwicklung gewertet werden und weist darauf hin, dass der letztjährig beschriebene Angebots-Wildwuchs in kleinen Gemeinden weiterhin zu erwarten ist." (ibid: 32).

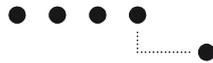
Strategische Orientierung	Bundesämter			Kantone			Gemeinden		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Existenz Strategie	(~n=20)			(~n=23)			(~n=380)		
	33%	45%	54%	65%	74%	75%	19%	27%	21%
Abstützung auf übergeordnete Strategie	85%	42%	64%	80%	82%	95%	33%	59%	29%
Vorgaben zur vollständigen Einhaltung eCH-Standards	(~n=40)			(~n=23)			(~n=950)		
	6%	8%	7%	28%	39%	33%	6%	8%	7%

Abbildung 7: Entwicklung eines strategischen und interoperablen E-Government über die föderalen Ebenen (2008-2010) (Daten: Golder et al. 2010: S. 31ff.).

3.2.3 Entwicklung der E-Government-Angebote und Art der Leistungserbringung

Unterschiede zwischen den föderalen Ebenen – aber auch innerhalb einer jeweiligen Ebene – bestehen auch mit Blick auf verfügbare E-Government-Angebote. Für die Gemeinden und Kantone wurde in der nationalen E-Government-Studie je ein Set an möglichen Online-Dienste erfasst und erhoben, ob dazu Informationen zur Verfügung stehen, Formulare heruntergeladen oder Online-Transaktionen vorgenommen werden können (vgl. dazu Golder et al. 2010: Anhang). Die Studie kommt zum Ergebnis, dass auf Ebene der Gemeinden im Bereich der Transaktionsangebote zwischen 2008 und 2010 nur ein geringer Ausbau festgestellt werden kann und die Entwicklung von E-Government-Angeboten generell stagniert (ibid: 43, vgl. auch Geschäftsstelle E-Government 2011c: 3). "Auch in den Kantonen ist bei den meisten erfragten Angeboten kein eindeutiger Trend einer Angebotsausweitung erkennbar. Zwischen 2008 und 2009 hatte sich das Transaktions-Angebot der Kantone klar ausgeweitet, ist nun aber auf diesem Niveau stehen geblieben" (Golder et al. 2010: 46). Im Vergleich zwischen spezifischen Angeboten ist dieses Niveau allerdings sehr unterschiedlich – von kaum bis stark ausgebaut. Zusammenfassend werden 13 von 27 erhobenen Angebote für Privatpersonen und 6 der 11 erfragten Angebote für Unternehmen und in einer Mehrheit der Kantone als Transaktionen umgesetzt (ibid: 27f.). Für den Bund kommt die Studie zum Schluss, dass das Internet primär als Informationsplattform und nur am Rande für die elektronische Geschäftsabwicklung genutzt wird (ibid: 52).

E-Government entwickelt sich somit in der Schweiz über die föderalen Ebenen hinweg und auch im interkantonalen Vergleich sehr heterogen: "Grosse, finanzkräftige oder urbane Kantone haben zumindest auf einer der beiden Verwaltungsebenen ein überdurchschnittliches Angebot, während



kleine, finanzschwache oder ländlich geprägte Kantone angebotsseitig abfallen." (ibid: 48)

Die vollständige elektronische Geschäftsabwicklung bei der Abwicklung von Behördengeschäften nimmt auf Ebene der Kantone und beim Bund zu, bei den Gemeinden hingegen ab und ist noch nicht vollständig etabliert (Gemeinden 47%, Kantone 71%, Bund 5%). Bei behördenübergreifenden Geschäften stagniert die elektronische Abwicklung auf Ebene der Gemeinden und Kantone und ging bei den befragten Bundesämtern über die Zeit gar zurück. Es besteht die Tendenz, dass innerhalb einer Verwaltungseinheit das E-Government einen immer prominenteren Platz einnimmt, ohne dass die Möglichkeiten des Instruments genutzt werden, um auch behördenübergreifend die Prozesse zu vereinheitlichen und zu vereinfachen." (Golder et al. 2010: 59).

3.2.4 Kooperation

Die Schweizer E-Government-Strategie sieht eine kooperative Entwicklung von E-Government über die föderalen Ebenen hinweg vor. Die Idee des föderalen Staats als „Kreativpool“ (Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2009: 5), in dem Innovationen über die Grenzen der Verwaltungsstruktur genutzt werden, realisiert sich bislang allerdings eher zögerlich. Kooperation findet primär horizontal auf der gleichen Verwaltungsebene statt und ist unter den Kantonen am ausgeprägtesten (vgl. Grafik 3). Wenn es konkret um die Mehrfachnutzung von E-Government-Lösungen geht, müssten die Zahlen vermutlich nach unten korrigiert werden, da unter dem Nutzen durch Entwicklungen auch Aspekte wie der reine Informationsaustausch verstanden werden. Die Möglichkeit eines Nutzens durch gemeinsame Finanzierung wurde in der E-Government-Studie hingegen konkret erfasst und bestätigt das diesbezügliche Potential, das vornehmlich von den Kantonen (38%) genutzt wird. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch mit Blick auf die Kooperation mit der Privatwirtschaft im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP) – auch hier engagieren sich die Kantone am stärksten (vgl. Abbildung 8).

Fokus	Bundesämter	Kantone	Gemeinden
Profitieren von Entwicklungen	(n=46)	(n=24)	(n=981)
von Bundesämtern	59%	50%	15%
von Kantone	13%	71%	26%
von Gemeinden	0%	13%	51%
international	9%	21%	1%
Finanzierung			
durch Kooperation	7%	38%	13%
Projekte als PPP	11%	25%	3%
Einschätzung Koordination / Zusammenarbeit	(n=~40)	(n=~23)	(n=~950)
	+ ✓	+ ✓	+ ✓
	50% 20%	38% 50%	53% 30%
+ Koordination/Zusammenarbeit muss ausgebaut werden, ✓ Koordination/Zusammenarbeit genügt			

Abbildung 8: Kooperation – Nutzen und Bedarf (Daten: Golder et al.: 61ff.).

Der Wunsch nach einem Ausbau der Kooperation und Zusammenarbeit ist insbesondere bei den Bundesämtern und den Gemeinden ausgeprägt – eine Mehrheit sieht hier einen Bedarf, während die Hälfte der E-Government-Verantwortlichen auf Ebene der Kantone den aktuellen Stand als ausreichend erachtet. Auch wird von den Kantonen (71%) und Gemeinden (59%) eher mehr oder klar mehr Unterstützung von der übergeordneten Verwaltungsebene gewünscht (ibid: 20f.). Der grösste Bedarf wird bei der "Umsetzung", der "Planung, Strategie und Koordination" sowie bei den konkre-



ten "E-Government Angeboten" gesehen. Die Studie zieht das Fazit, dass die übergreifende Kooperation eine Schwäche von E-Government sei. Für die Kantone hält sie fest, dass die „Kooperation auf Kantonsebene [...] mehrfach genau dort schwach ausgebaut [ist], wo es sich um strategische Vorreiter handelt. In diesen Kantonen kann man vermutlich auch wenig von den Anderen profitieren. Es kommen Kantone hinzu, die kaum Transaktionsangebote haben und strategisch noch schwach aufgestellt sind. Hier werden die Notwendigkeit und der Sinn der Kooperation offenbar noch schwach eingeschätzt.“ (ibid: 64). Für eine systematische Entwicklung von E-Government in der Schweiz könnte der zunehmende Wunsch nach Kooperation seitens der Gemeinden und des Bundes eine Chance sein, dabei müssten allerdings die strategischen Vorreiter eingebunden werden können – so die Studie.

3.2.5 Hürden in der Umsetzung von E-Government

Als konkrete Hürden bei der Umsetzung von E-Government werden auf allen föderalen Ebenen an erster Stelle mangelnde Personalressourcen genannt, an zweiter Stelle die Budgetrestriktionen (siehe Grafik 4). An dritter und vierter Stelle liegen der Zeitaufwand und die IKT-Infrastruktur, die in gewissem Zusammenhang mit den erstgenannten Aspekten liegen.

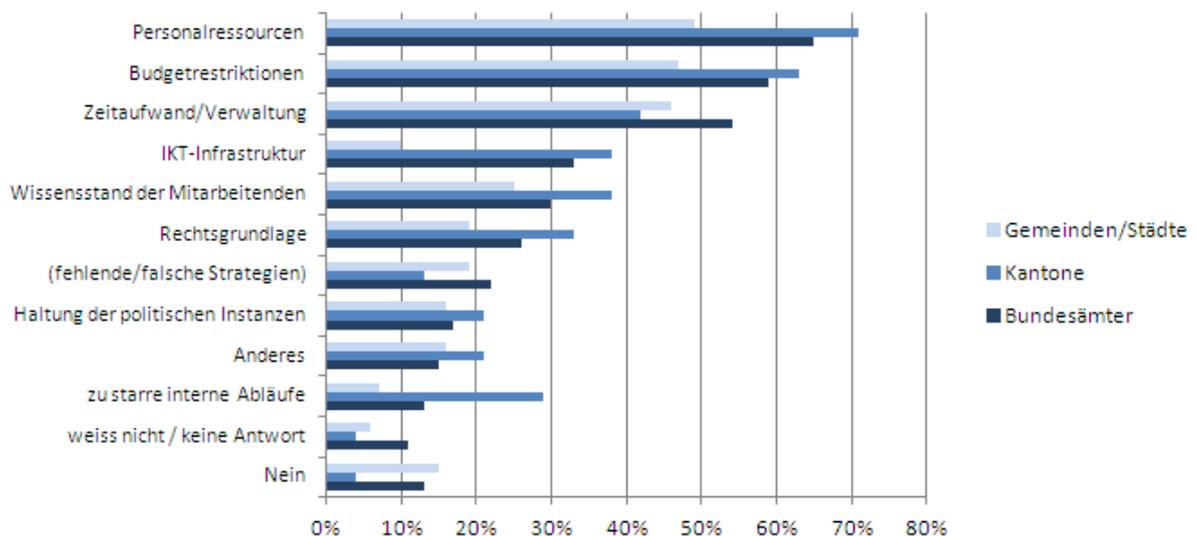


Abbildung 9: Hürden bei der Umsetzung von E-Government (Daten: Golder et al.: 35).

Der organisationsinterne Wissensstand und die Frage der Rechtsgrundlagen stellen zwar weniger akzentuierte, aber dennoch wichtige Themen dar.

3.2.6 Einschätzung der Geschäftsstelle E-Government

In ihrem jüngsten Jahresbericht von 2010 kommt die Geschäftsstelle E-Government zur Einschätzung, dass E-Government-Lösungen aufgrund der ausgeprägten föderalen Struktur zu oft mehrfach entwickelt werden. „Die Standardisierung von Prozessen, Schnittstellen und Datenaustauschformaten ist sehr nützlich und wünschenswert. Sie löst aber bei individueller Umsetzung längst nicht alle Probleme. Die Konsequenzen von Sololäufen sind Redundanzen, zu lange Umsetzungszeiten und Ressourcenverschwendung“ Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2011b: 3). Sie hält fest, dass das Interesse an gemeinsam entwickelten Lösungen steige, wobei auch der Wunsch nach zentral bereit gestellten Diensten an Bedeutung gewinne. Die Entwicklung auf Ebene der Kantone schätzt die Geschäftsstelle positiver ein als die oben zitierte Studie – die Thematik E-Government steige im Bewusstsein, ebenso wären auf der strategischen und organisatorischen Ebene –



als Voraussetzung für eine funktionierende Koordination – Fortschritte erkennbar. Als Herausforderungen werden analog zur Studie die Ressourcenproblematik sowie die teilweise „fehlende Akzeptanz der ffO als Dreh- und Angelpunkte für die jeweiligen Themen, divergierende Interessen zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen oder föderalen Stufen sowie die unter Umständen zeit- aufwändige und kostspielige Suche der richtigen Ansprechpartner“ genannt (ibid: 39). Ausblickend werden verschiedene Anforderungen definiert und Überlegungen für die weitere Entwicklung von E-Government angestellt: Für den Ausbau der E-Government-Infrastruktur auf Ebene der Kantone und Gemeinden braucht es demnach nationale Architekturrichtlinien. „Des Weiteren stellt sich die Frage, ob nicht nur Schnittstellen und Datenaustauschformate gemeinsam zu standardisieren sind sondern auch Dienste wie Datenaustauschplattformen, Repositories für Identity- und Access- Management sowie weitere E-Government-Infrastruktur-Dienste schweizweit zentral aufzubauen und zu führen sind. Durch die gegenseitige Abhängigkeit der meisten derartigen Dienste bedarf es auch der Überlegung, inwieweit die Betriebsverantwortung oder gar der operative Betrieb selbst von all diesen nationalen E-Government-Services durch eine noch zu definierende Organisation übernommen werden kann.“ (ibid: 40)

3.2.7 Zwischenfazit

Angebot und Leistungserbringung

Die gesetzten Ziele im Bereich der Kundenorientierung werden innerhalb und über die föderalen Ebenen hinweg bedingt erreicht. E-Government-Angebote, die es erlauben Transaktionen mit der Verwaltung auf elektronischem Weg vorzunehmen sind zwar vorhanden, aber je nach Art des Angebots oder Kanton unterschiedlich verbreitet. Die Gesamtentwicklung stagniert tendenziell, zudem werden E-Government-Lösungen weiterhin mehrfach entwickelt. Der elektronische Geschäftsverkehr unter den Verwaltungen ist je nach föderaler Ebene unterschiedlich ausgeprägt. Hier ist ebenfalls ein negativer Entwicklungstrend feststellbar (Stagnation oder Abnahme). Weitere Fortschritte im Bereich Effizienz und Effektivität sind daher fraglich. Eine relativ grosse Zahl an priorisierten Vorhaben, die das Angebot erweitern oder Voraussetzungen für einen Ausbau schaffen sollen, entwickelt sich nicht planmässig bzw. die Finanzierung und der Betrieb sind nicht geregelt. Ihre Schubkraft für ein gemeinschaftliches E-Government in der Schweiz wird zusätzlich gebremst, wenn ffO als Drehscheibe für die jeweiligen Themenbereiche nicht akzeptiert werden.

Kooperation und Standardisierung

Kooperation findet statt, allerdings eher innerhalb der jeweiligen föderalen Ebene als ebenenübergreifend. Primär sind es die Kantone, die von Entwicklungen oder Erfahrungen in anderen Kantonen profitieren. Ein Nutzen kann auch durch gemeinsame Finanzierung erreicht werden. Dieses Modell existiert, ist aber klar ausbaufähig. Die Konstellation, in der Vorreiter und Nachzügler zu einer Lösung kommen müssten um einen gemeinsamen Nutzen zu generieren, ist dabei schwierig. Was die Entwicklung des Angebots bzw. die Umsetzung von E-Government angeht, besteht ein Wunsch nach Unterstützung seitens der übergeordneten Verwaltungsebenen. Dies dürfte im Kern die Frage berühren, wer zentrale Lösungen bereit stellt. Bei der Umsetzung von E-Government fehlt es an allen Ressourcen. Eingeschränkte Personalressourcen und Budgetrestriktionen sind ein akzentuiertes Problem und es fehlt an Zeit und Wissen.

Im Bereich der Planung, Strategie und Koordination wird mehr Unterstützung gewünscht. Die Abstimmung in strategischen Fragen entwickelt sich, mit Ausnahme der Gemeinden, insgesamt positiv. Der bisherige Ansatz der freiwilligen Einhaltung bestehender Standards hat sich bedingt in selbstverpflichtenden Vorgaben niedergeschlagen. Die Neuregelung auf der gesamtschweizeri-



schen Ebene (Rahmenvereinbarung) erscheint daher sinnvoll.

3.3 Situation aus Sicht der Expert/innen

Folgende Abschnitte geben die Einschätzungen und Sichtweisen der befragten Expert/-innen wieder, die Aussagen werden in summarischer Form dargestellt.

3.3.1 Potential einer vernetzten Verwaltung

Die Interviewpartner wurden zunächst dazu befragt, wie sie das Potential eines vernetzten E-Government – im Sinne eines digitalisierten Behördenverkehrs mit durchgängigen Prozessen, der allerdings gemeinsam genutzte Basisdienste und die Anwendung einheitlicher Standards über die föderalen Ebenen hinweg erfordert (Interoperabilität) – einschätzen.

Dieses Potential wird von den Expert/-innen nicht bestritten und von mehreren Befragten als sehr gross eingeschätzt. Übereinstimmend mit der E-Government-Strategie Schweiz und den verfügbaren White Papers zum Thema werden die Vorteile in den Bereichen Kundenorientierung, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns gesehen.

Mit Fokus auf die Kundenorientierung stellen mehrere Befragte fest, dass Bürger/-innen und Wirtschaft eine moderne Dienstleistungserbringung fordern, mit den Behörden zeit- und ortsunabhängig verkehren und sich nicht mit verwaltungstechnischen Zuständigkeitsfragen auseinandersetzen wollen. Es geht darum, den sogenannten Behördenmarathon zu reduzieren, d.h. den Geschäftsverkehr mit den Behörden nicht über mehrere Stellen abwickeln zu müssen und erforderliche Meldungen an den Staat in strukturierter elektronischer Form, per Knopfdruck und nach Möglichkeit einmalig zu machen. Damit soll insbesondere auch die Wirtschaft entlastet werden.

Mit Blick auf die Verwaltungstätigkeit werden folgende Nutzenpotentiale in den Vordergrund gestellt: Bezüglich Effizienz geht es nach Einschätzung mehrerer Befragten darum, den unverhältnismässig grossen Abstimmungsaufwand im rechtlichen, organisatorischen und technischen Bereich zu minimieren. Die Interviewten bestätigen, dass über die Mehrfachnutzung von Diensten und Daten die Kosten für die Entwicklung, Implementierung und den Betrieb von E-Government-Lösungen gesenkt werden können. Eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit wird speziell auch im Bereich der Datenpflege und der Sicherheit erwartet. Den wirtschaftlichen Nutzen zu beziffern fällt den Befragten, wie zu erwarten war, mehrheitlich schwer. Einige wenige wagen sich eine konkrete Zahl zu nennen und sprechen von wiederkehrend mehreren Millionen bis einer Milliarde. In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass der Nutzen auch sekundär anfallen (Voraussetzungsprojekte) oder qualitativer Art sein kann (Komfort Leistungsbezug) sowie abhängig davon ist, wo investiert wird (Menge der Abläufe).

Bezüglich Effektivität stellt eine Umsetzung des Konzepts einer vernetzten Verwaltung in Aussicht, dass die Prozesse optimiert und die Aufgaben der Verwaltung besser erfüllt werden können. Die Prozessoptimierung setzt zudem Ressourcen frei, die besser investiert werden können. Über eine kooperative Dienstleistungserbringung können Kompetenzen verteilt genutzt und die Fachkompetenz sowie die Qualität somit insgesamt erhöht werden. Als Teilbereich geht es hier für einige Befragte auch um die Qualität der Daten (Fehlerquote verringern), die als Grundvoraussetzung für die Leistungserbringung angesehen werden kann. Es geht aber auch darum, das in E-Government-Fragen begrenzt vorhandene Wissen besser zu nutzen.

Ganz generell verspricht das Konzept einer vernetzten Verwaltung im Schweizer E-Government mit den gegebenen Ressourcen in kürzerer Zeit mehr zu erreichen, da die bestehende dezentrale



Struktur zu rigide, fraktioniert und zu stark auf Aufgabenteilung ausgerichtet ist, was die Komplexität und den Aufwand erhöht. Der Aufbau schweizweiter E-Government-Infrastrukturen wird dabei vereinzelt als kritischer Faktor angesehen, um E-Government überhaupt sinnvoll betreiben zu können.

Insgesamt zeigt sich, dass das Konzept der vernetzten Verwaltung von vielen Expert/-innen internalisiert worden ist. Es zeigt sich allerdings auch, dass unterschiedliche Teilbereiche im Vordergrund stehen können – je nach Schwerpunktsetzung der eigenen Arbeit (z.B. Daten vs. Prozesse). Es gilt also weiterhin an einer Gesamtsicht auf die Thematik zu arbeiten.

3.3.2 Organisationale Anforderungen von E-Government Schweiz

Weiter wurden die Expert/-innen in einer Einstiegsfrage dazu befragt, wie E-Government in der Schweiz auf der organisationalen Ebene aufgestellt sein müsste, um das festgestellte Potential realisieren zu können.

Bestehende Organisationsstruktur

Verschiedene Aussagen zeigen, dass die Arbeit der bestehenden Organisationen und Gremien, die sich um eine koordinierte Umsetzung des schweizerischen E-Government bemühen durchaus geschätzt und die Zusammenarbeit mit denselben honoriert werden. Verschiedene Befragte weisen jedoch auch auf Probleme bzw. Grenzen der bestehenden Organisationsstruktur und Instrumente hin, die hier kurz dargelegt werden sollen (es handelt sich dabei nicht zwingend um Mehrheitsmeinungen).

Positive Aspekte	Negative Aspekte
ISB / Geschäftsstelle E-Government Schweiz	
+ Federführung ist wichtig, diese Rolle wird wahrgenommen, es bräuchte aber teilweise mehr.	+ Die Geschäftsstelle koordiniert und kommuniziert, hat aber nicht das notwendige Durchsetzungsvermögen. + Programmarketing alleine reicht nicht. + Das Controlling fokussiert auf das Erreichen von Projektzielen statt auf das Realisieren eines Gesamtnutzens.
	+ Eine verstärkte Koordination bräuchte mehr Ressourcen.
Neue Rahmenvereinbarung	
+ Die Auseinandersetzung mit der neuen Rahmenvereinbarung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden hat eine Dynamik in die Diskussion gebracht. + Man ist weiter als vor vier Jahren, als das Konzept der vernetzten Verwaltung noch nicht vorlag. + Die Kantone sind nun bereit, einen finanziellen Beitrag zu leisten, weil alle merken, dass es so nicht weitergehen kann.	+ Die Rahmenvereinbarung ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber nur ein Kompromiss, der nicht ausreicht. + Stärkere Mitfinanzierung wurde nicht erreicht, weil Aufgaben und Ziele nicht ausreichend klar definiert wurden.
	+ Verfügbarkeit von Mitteln ist ein generelles Problem.
+ Die stärkere Priorisierung von Vorhaben im Aktionsplan, die Auswahl und finanzielle Unterstützung derselben ist positiv.	+ Statt einer projektbezogenen Auswahl wäre eine Definition von wirkungsbezogenen Schwerpunkten erwünscht gewesen, um Rückschlüsse auf benötigte Basisdienste zu ziehen und Vorreiterkantone besser zu stützen.
+ Neuausrichtung, dass auf der Umsetzungsebene begründet werden muss, wenn von Standardlösungen abgewichen ist positiv.	



e-CH	
+ Es ist gut und wichtig, dass e-CH seine Rolle als Standardisierungsgremium wahrnimmt.	+ In manchen Bereichen fehlen die erforderlichen Standards oder werden zu spät bereitgestellt.
+ Es braucht eine zentrale Lenkung bei der Festlegung von Daten und Vieles ist auf gutem Wege.	+ Selbst wenn die Standards und Vorgaben vorliegen, fehlt es an den Hilfsmitteln für die konkrete Umsetzung.
	+ Die verfügbaren Informationen werden nicht optimal bereitgestellt.
	+ Die Grundlagenarbeit wird von der Realität überholt, weil die Entscheidungswege zu lang sind.
	+ Die Kantone und Gemeinden entwickeln daher eigene Lösungen oder machen gar nichts.
	+ eCH fehlen die finanziellen Ressourcen – der Aufwand für die Finanzierung von Entwicklungs- und konzeptionellen Arbeiten ist sehr aufwändig.
	+ eCH fehlen die personellen Ressourcen – die Mitarbeit in Fachgruppen beruht auf Freiwilligkeit und stösst auf Kapazitätsgrenzen der Beteiligten.
Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)	
+ Die SIK übernimmt eine koordinative Rolle und beteiligt sich an Projekten.	+ Sie kann den Betrieb und das Personal nicht sicherstellen.
	+ Die SIK ist in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt.
Regionale Koordinationsorgane (Informatikkonferenzen)	
+ Teilweise gute Ansätze vorhanden.	+ Vernetzung mit anderen Regionen ist nicht gegeben.
Fachgruppe E-Government (interkantonal)	
+ Die Fachgruppe ermöglicht den Informationsaustausch.	+ Die Fachgruppe nimmt keine aktive koordinative Rolle im Sinne eines Think Tanks wahr.
	+ Formal sind alle Kantone beteiligt, es nehmen aber nicht alle gleichermassen am Austausch teil (Sprache, Wege).
	+ Der Austausch in Fachgruppen braucht personelle Ressourcen.
	+ Die Kantone können nur das umsetzen, was im jeweiligen Kanton politisch getragen wird (Instanzenweg).
Gemeinde- und Städteverband	
	+ Stösst schnell an Grenzen, da kaum Ressourcen vorhanden sind.
	+ E-Government ist eines von vielen Themen.

Abbildung 10: Einschätzungen der Expert/-innen zur bestehenden Organisationslandschaft

Die Einschätzungen darüber, ob die bestehenden Organisationsstruktur ausreichend ist oder ob verstärkt über alternative Möglichkeiten oder Veränderungen nachgedacht werden sollte, gehen auseinander. Einige sind der Meinung, dass man grundsätzlich gut aufgestellt ist. Andere können sich andere Lösungen zwar vorstellen, finden das Bestehende jedoch im Prinzip ausreichend. Insgesamt wurden jedoch verschiedene Punkte angesprochen, die als Veränderungsbedarf gewertet werden können. Konstatierte Fortschritte sowie bestehende Problemfelder werden im Folgenden kurz zusammengefasst.



3.3.3 Aktuelle Probleme und Herausforderungen

Nachfolgend werden die wichtigsten von den Expert/-innen vorgebrachten Problemfelder nach Themenbereichen gebündelt und summarisch wiedergegeben.

Gesamtsituation E-Government

Grundsätzlich fehlt es an einem Überblick zur bestehenden E-Government-Landschaft. Einzelne vorhandene Lösungen sind gut, können aber nicht immer gemeinschaftlich genutzt werden oder sind schlicht zu wenig bekannt und werden – ebenso wie die verfügbaren Standards – daher nicht genutzt. Die Kantone und Gemeinden erzielen im E-Government erfreulicherweise Fortschritte, stossen aber nach wie vor oft ihre eigenen Entwicklungen an. Ein gemeinsames Verständnis des Nutzens von E-Government ist nicht immer gegeben oder wird nicht immer von Anfang an gesehen. Auch müsste das Gesamtinteresse verstärkt über die eigene Zuständigkeit gestellt werden. Es bräuchte einen verstärkten Dialog auf oberster Stufe – zu den heutigen Bedingungen, zu den technischen Möglichkeiten, zu möglichen Innovationsprozessen und zur Weiterentwicklung des föderalen Systems.

Das föderale System wird als Grund für ein eher langsames Entwicklungstempo angesehen. Jede staatliche Ebene verfügt über eigene Kompetenzen und nimmt diese autonom wahr. Daraus ergibt sich, dass Einzelne etwas entwickeln, andere hingegen abwarten. Es ergeben sich notwendige Abstimmungen sowohl in Bezug gemeinsame Lösungen wie auch das Thema Rechtsgrundlagen, die sehr aufwändig sind. Weitere Harmonisierungen und Koordinationsleistungen werden als notwendig erachtet. Grössere Kantone können im Bereich Investitionen mehr leisten, kleinere Kantone sind in diesem Bereich auf Kooperation angewiesen, können aber Vorarbeiten in der Prozessgestaltung leisten, da die Lösungsfindung mit wenigen Gemeinden einfacher ist. Es besteht die Annahme, dass zentrale Staaten und zentral organisierte Kantone mit Blick auf die Entwicklung von E-Government schneller und mit weniger Problemen konfrontiert sind. Die föderale Struktur der Schweiz und das Subsidiaritätsprinzip werden nicht in Frage gestellt.

Die aktuelle dezentrale Entwicklung mit loser Koordination ist stark auf Aufgabenteilung ausgerichtet und macht Veränderungsprozesse schwerfällig. Ein breites Verständnis für die Idee der vernetzten Verwaltung zu gewinnen ist schwierig, auch wenn im Verlauf des letzten Jahres eine gewisse Dynamisierung erkennbar ist. Die Kantone haben sich um gewisse Dinge bislang zu wenig gekümmert. Der Bund erwartet von den Kantonen mehr Engagement im Bereich der Koordination, aber es fehlt an Kapazitäten, um ein weiteres Engagement in zusätzlichen Fachgremien etc. zu leisten. E-Government braucht zudem mehr Verankerung auf Gemeindeebene. Die Gemeinden haben ein grosses Gewicht in der Schweiz, sind aber in der Gesamtstruktur mangelhaft eingebunden. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden ist zudem nicht immer einfach. In manchen Kantonen gibt es eine grosse Zahl an Gemeinden von unterschiedlicher Grösse und mit unterschiedliche Bedürfnissen und Positionen. Es ist schwierig, so gemeinsame Projekte und Strategien voranzutreiben. Nicht zuletzt deshalb, weil sowohl auf nationaler wie auf kantonaler Ebene Gremien fehlen, die die Gemeinden (entscheidungskompetent) repräsentieren können. Kleinere und mittlere Gemeinden sind zudem oft auch damit überfordert, an konkreten Lösungen mitzuarbeiten – auch ressourcenbedingt.

Erforderliche Veränderungsprozesse

Teilweise besteht in den Verwaltungen die Angst vor einem Zuständigkeitsverlust. Diese Ängste müssen abgebaut, ein neues Autonomieverständnis etabliert und die Vorteile einer vernetzten Ver-



waltung mit verteilten Zuständigkeiten besser vermittelt werden. Das Verständnis, dass viele Prozesse über die Kantone hinweg identisch sind und nicht „an der Bürotür“ enden, ist nicht überall gegeben. Dort, wo es tatsächlich Unterschiede gibt (Prozesse und Gesetze), braucht es viel Zeit und politischen Willen, um einen gemeinsamen Nenner zu finden. Notwendige Anpassungen in der Rechtsprechung zu identifizieren und umzusetzen stellt eine Herausforderung dar.

Fragen der Finanzierung und des Betriebs

Es fehlt an Investitionsbereitschaft. Eine Finanzierung sicherzustellen, um Dinge anzustossen ist insbesondere dann schwierig, wenn der Nutzen nicht nur organisationsintern anfällt. Auf der politischen Ebene spricht man sich zwar für bestimmte Entwicklungen aus, spricht aber nicht gleichzeitig die dafür erforderlichen Mittel. Die Schweiz dividiert sich daher auseinander. Obschon die Notwendigkeit gemeinsamer Lösungen erkannt wird, mangelt es an der Bereitschaft zu gemeinsamer Finanzierung. Allfällige Startschwierigkeiten werden hoch bewertet und es fehlt teilweise an der Bereitschaft, solchen Risiken entgegenzutreten.

Die Budgetierungslogik ist dabei ein weiteres Problem. Staatliche Organe haben Budgetrestriktionen, die schlecht auf Investitionen ausgerichtet sind. Als aktuelle Lösungsvariante, um behördenübergreifende Projekte umsetzen zu können, werden daher Vereine gegründet. Der Aufwand dafür ist allerdings zu gross und auch nicht zielführend, da es eine Vielzahl solcher Vereine bräuchte (schätzungsweise 200-300).

Bei zentralen Lösungen stellt sich weiter die Frage, ob die Projekte aktuell am richtigen Ort platziert sind, was bei einigen ffO in Frage gestellt wird. Teilweise fehlt es an den erforderlichen Mitteln, um solche Projekte überhaupt zu stemmen (z.B. bei Verbänden). Weiter besteht das Problem, dass einzelne Verwaltungsstellen Systeme betreiben, die nicht ihrem primären Leistungsauftrag entsprechen⁴. Für aktuelle und potentielle Nutzer dieser Systeme stellt sich daher die Frage, ob dies auch in Zukunft so bleiben wird. Gleiches gilt für Projekte und Dienste, bei denen die Betriebsverantwortlichkeiten nicht geklärt sind. Fehlende Planungssicherheit stellt ein Problem für eine stärkere Mehrfachnutzung dar. Existierende Lösungen müssen weitergepflegt werden – man muss sich rechtzeitig Gedanken zum „wie weiter“ machen. Bereits jetzt liegt das Potential von an sich guten Lösungen brach.

Rolle der Privatwirtschaft

Die Privatwirtschaft unterstützt die Verbreitung vorhandener Basislösungen nicht, indem sie sie nicht in ihre Anwendungen integriert (SuisselD). Die Abhängigkeit von Softwareanbietern ist teilweise nicht befriedigend (Verrechnung Integration zusätzlicher eCH-Standards).

3.3.4 Veränderungsbedarf im organisationalen Bereich

Ein gewisser Veränderungsbedarf leitet sich aus den benannten Problemfeldern ab und wird v.a. in Bezug auf eine stärkere zentrale Führung, einen zentraleren Betrieb von Basisdiensten und -infrastrukturen und mit Blick auf das Thema Gesetzesgrundlagen festgestellt. Dabei wird von mehreren Befragten implizit oder explizit auch eine stärkere Rolle des Bundes im Schweizer E-Government diskutiert.

⁴ Ein Beispiel hierfür ist die beim Bundesamt für Statistik angesiedelte Plattform für den sicheren Datenaustausch „sedex“.



Verstärkte zentrale Steuerung

Es wird festgestellt, dass die dezentrale Umsetzung trotz der bestehenden Koordination nicht ausreicht, da man darauf angewiesen ist, dass Einzelne die Initiative ergreifen. Es bräuchte daher eine starke Führung, ein starkes Organ, das die verfügbaren Strategien vertritt und auch durchsetzen kann. Eine verstärkt zentrale Struktur wird insbesondere auch mit Blick auf jene Handlungsfelder als vorteilhaft erachtet, in denen keine themenspezifischen Organe für eine schweizweite Koordination zur Verfügung stehen (z.B. ein eidgenössisches Amt oder interkantonale Konferenz). Um die notwendigen Koordinationsleistungen erbringen zu können, bräuchte es auch mehr Ressourcen auf der Führungsebene.

Es wird festgestellt, dass das ebenenübergreifende E-Government v.a. dann schlecht vorankommt, wenn der Bund nicht die Zuständigkeit hat. Kantone und Gemeinden können grössere Dinge nicht alleine bewältigen. Auch wenn sich einzelne Kantone zusammenschliessen, haben sie nicht genug Gewicht, um etwas „zum Laufen zu bringen“. Der Bund sollte daher den Anstoss geben, damit die notwendigen Basisinfrastrukturen zur Verfügung stehen und die anderen folgen können. Es wird also erwartet, dass der Bund ein grösseres Engagement zeigt, gewisse Kernprobleme löst und notwendige Grundlagen realisiert. Dies könnte auch gewisse Vorgaben betreffen. So wird vereinzelt vorgeschlagen, dass der Bund bei der Delegation neuer Aufgaben an die untergeordneten föderalen Ebenen die Wahlmöglichkeiten bei der Umsetzung einschränken bzw. gewisse infrastrukturelle Fragen gleich mit regeln könnte. Dass dies vielleicht auf Kantons- und Gemeindeebene nicht überall auf Antrieb gutgeheissen würde, wird von Vertretern der beiden Ebenen durchaus erwartet, ändert aber nichts an der Einschätzung dazu. Der Ruf nach mehr Engagement seitens Bund wird durch ein weiteres Argument untermauert. Nebst den abwartenden Verwaltungen gibt es auch aktive Kantone, die nicht auf den „langsamen“ Bund warten wollen. In Ermangelung der notwendigen Grundlagen entwickeln sie daher ihre eigenen Lösungen, die nicht zwingend interoperabel sind.

Entwicklung und Betrieb von Basisdiensten

Die Frage, wer eine Basisinfrastruktur für eine gemeinschaftliche Nutzung bereitstellen und auch betreiben kann ist wichtig. Einzelne Befragte äusserten einen Bedarf für eine Art zentrale Drehscheibe, die die Leistungserbringung, das heisst den Betrieb von Basisdiensten managen könnte. Dabei geht es auch um die Themen (Vor-)Finanzierung und Nachhaltigkeit. „Etwas Zentrales“ würde im Bereich Investitionen vieles vereinfachen – so die Meinung eines Befragten und könnte die Problematik von potentiellen Budgetkürzungen abfedern. Indem die E-Government-Infrastruktur zentral bereitgestellt würde, könnten auch gewisse Vorgaben zentraler gemacht werden, was die Entwicklung insgesamt beschleunigen würde. Diese Ansicht wird von mehreren Befragten geteilt, so werden bestimmte Themen- und oder Aktionsfelder identifiziert, bei denen es hilfreich wäre, wenn etwas „von oben“ kommen würde, um die Effizienz im schweizerischen E-Government zu steigern. Thematisch werden die Bereiche Gesetzesgrundlagen (siehe unten) und Hilfsmittel genannt. Als primäres Handlungsfeld für den Bund werden gesamtschweizerisch relevante Neuentwicklungen genannt, bei denen beispielsweise die Kantone noch nicht aktiv geworden sind.

Der Bund könnte nach Meinung Einzelner durchaus als Entwickler und Betreiber übergreifender Basisdienste beauftragt werden. Dabei wird nicht unbedingt eine zentrale Vorfinanzierung seitens Bund erwartet, diese könnte vielmehr unter Beteiligung der Kantone nach einem fairen Schlüssel geteilt geleistet werden. Seitens der Kantone bräuchte es dafür ein klares Bekenntnis. Während der Betrieb nach Meinung eines Befragten auch anders organisiert werden könnte, sollte jedoch die Zuständigkeit für die Gesamtgestaltung beim Bund liegen. Dies im Sinne einer Orchestrierungsauf-



gabe, bei der zu klären ist, wer welche Dienste erbringen kann, was durchaus auch als bestehender Leistungsauftrag verstanden wird. Nur eine befragte Person stellt sich der Forderung nach einem stärkeren Engagement des Bundes (Entwicklung und Betrieb von Lösungen) explizit entgegen, dies mit Blick auf die Privatwirtschaft, für die ein Investitionsschutz gewährleistet werden muss. Der Bund sollte aus dieser Sicht eher im Bereich Standardisierung eine aktive Rolle einnehmen.

Gesetzesgrundlagen

Ein weiterer Schwerpunkt, der in den Interviews festgestellt werden konnte, betrifft das Thema der Gesetzesgrundlagen. In diesem Bereich wird von einer Mehrheit der Befragten ein Handlungsbedarf konstatiert oder es werden Probleme festgestellt. Teilweise ähneln diese den festgestellten Problemen in Bezug auf die Basisdienste und -infrastruktur.

Es wird festgestellt, dass verschiedene gesetzliche Grundlagen sowohl auf Ebene des Bundes (inklusive priorisierte Vorhaben), als auch auf Ebene der Kantone, zum Beispiel im Bereich des Datenschutzes fehlen. Mit Blick auf bestimmte Dienste wird ein Bedarf nach Harmonisierung und Standardisierung rechtlicher Vorgaben festgestellt. In diesem Kontext begrüsst werden die Bemühungen seitens des Bundesamts für Justiz, Mustervorlagen zu erstellen, die die Kantone in ihre Gesetzumgebungen einbinden, so dass nicht jeder Kanton selber etwas erarbeiten muss. Gesetzliche Vorgaben könnten die Entwicklung generell beschleunigen. Mit Verweis auf Einzelfälle, bei denen gesetzliche Vorgaben gemacht wurden (z.B. eSchKG), wird hier von einer Push-Funktion gesprochen.

Auch in diesem Bereich stellt sich die Frage nach der zeitlichen Abstimmung. Der Bund ist aus Sicht einiger Befragter im rechtlichen Bereich zu langsam. Die Kantone schaffen vielfach eigene gesetzliche Grundlagen, da es „an der Basis“ vorangehen muss. Analog zum Thema Standards ist die Umsetzung somit in manchen Bereichen weiter als die Rechtsgrundlagen, die eigentlich einheitlich sein sollten und früher bereitgestellt werden müssen. Ein Befragter schlägt vor, dass es eine Art E-Government-Rahmengesetz bräuchte, auf das neue erforderliche Gesetze abgestellt oder abgestützt werden können. Interessant könnte es auch sein, bestimmte rechtliche Fragen im Bereich des Datenschutzes direkt über einen zentralen Service zu regeln. Über die Frage, wie schnell solche Herausforderungen geklärt werden können, sind sich die Befragten nicht unbedingt einig – auf der einen Seite steht die Meinung, dass man die erforderlichen Grundlagen in drei bis vier Jahren hätte, wenn man Gas geben würde, auf der anderen Seite steht die Meinung, dass es sehr lange gehe, um seitens der Kantone auf der gesetzlichen Ebene ein Commitment zu erreichen.

3.3.5 Stand der Realisierung und Entwicklungstempo

Die Expert/-innen wurden weiter dazu befragt, wie sie vor dem Hintergrund des Ziels einer vernetzten Verwaltung den Entwicklungsstand von E-Government in der Schweiz beurteilen. Die Befragten wurden gebeten, auf einer Skala von 0% bis 100% eine grobe Einschätzung des Status Quo vorzunehmen.

Obschon eine solche Einschätzung schwierig vornehmen ist – wie einige der Befragten auch betonen – kommt eine Mehrheit zum Ergebnis, dass sich E-Government in der Schweiz noch ganz oder eher am Anfang einer solchen Entwicklung befindet, bei ca. 10-20% oder im ersten Drittel. Man könnte aus dieser Perspektive noch sehr viel mehr machen. Einzelne Interviewte sind der Ansicht, dass man – z.B. mit Blick auf die Umsetzung der priorisierten Vorhaben – schon einiges erreicht habe und sich bei ca. 50% bewege, wobei z.T. auch zwischen den technischen Möglichkeiten, die schon recht weit seien und den organisationalen und politischen Anforderungen, die dem-



gegenüber hinterherhinken, unterschieden wird. Betont wird – analog zur nationalen E-Government Studie (Golder et al. 2010) – allerdings auch, dass der Entwicklungsstand zwischen den Kantonen und Gemeinden sehr heterogen ist.

Das Entwicklungstempo wird von der überwiegenden Mehrheit als eher langsam eingeschätzt. Die konstatierte Langsamkeit wird dabei unterschiedlich bewertet: Während manche das Tempo mit Blick auf eine effiziente Umsetzung von E-Government als problematisch erachten, betont eine recht grosse Zahl der Befragten, dass es systembedingt nicht schneller gehen kann, sei es aufgrund der föderalen Strukturen, aufgrund fehlender Ressourcen bzw. Kapazitätsgrenzen, aufgrund fehlender Gesetzesgrundlagen oder aufgrund eines dafür erforderlichen Kulturwandels. Nur eine Minderheit ist jedoch mit der Entwicklungsgeschwindigkeit grundsätzlich zufrieden. In einem langsamen Vorgehen liegt für einzelne Befragte jedoch auch ein Vorteil, indem angenommen wird, dass die eher langwierigen Abstimmungsprozesse zu tragfähigeren Lösungen führen oder Mitarbeitende nicht überfordert werden. Auch die Tatsache, dass es unterschiedliche Entwicklungstempi geben kann, wird nicht zwingend als problematisch eingestuft, solange entwickelte Lösungen zusammengeführt werden können. An der schweizweit en Abstimmung fehle es jedoch.

3.3.6 Bedarf nationale E-Government-Infrastrukturen

Die Expert/-innen wurden weiter dazu befragt, wo bereits etwas in Richtung gemeinsam genutzter Basisdienste funktioniert. Dabei kam eine recht breite Palette an Vorhaben, konkreten Lösungen oder Umsetzungsbereichen zur Sprache, wobei hier nicht auf alle Aspekte eingegangen werden soll, zumal die Aussagen spontan gemacht und mehrmals auf einen exemplarischen Charakter hingewiesen wurde. Gewisse Schwerpunktthemen lassen sich dennoch herauskristallisieren.

Im Bereich der Voraussetzungen sind es vor allem die Vorarbeiten bezüglich Standards und Schnittstellen, die von vielen positiv beurteilt werden. Zum anderen ist hier auch das Thema Registerharmonisierung zu nennen, das von mehreren Befragten in den Vordergrund gestellt wurde – sei es eher allgemein, mit Blick auf konkrete Anwendungen wie sedex (sicherer Datenaustausch) sowie in den Bereichen Zivilstandswesen, Handelsregister oder Strafregister. Im Registerbereich zudem genannt wurde die Unternehmensidentifikation (UID). Als gutes Beispiel insbesondere mit Blick auf das Vorgehen wurde zudem die Thematik e-Billing und e-Payment genannt. Eine eher heterogene Beurteilung erfährt hingegen die Entwicklung rund um die elektronische Identifikation SuisseID, die einerseits positiv herausgestellt wird, aber auch mit konkreten Herausforderungen konnotiert ist (begrenzte Anwendung, ohne IAM bedingt schlagkräftig).

Die verschiedenen Antworten auf die Frage zeigen, dass es nicht ganz einfach ist, Beispiele mit einem Modellcharakter für die schweizweite und ebenenübergreifende Umsetzung von E-Government zu benennen. So wird verschiedentlich auf Lösungen und Projekte Bezug genommen, die zumindest zwischen einigen Kantonen oder innerhalb eines Kantons bereits gut funktionieren (Steuererklärung, Baubewilligungen, Umzug, Genehmigungen). Damit ist eine vernetzte Verwaltung allerdings noch nicht erreicht.

Umgekehrt wird verschiedentlich konkreter Bedarf für eine schweizweite E-Government-Infrastruktur identifiziert. Die Anforderungen berühren z.B. das Entwickeln weiterer Standards, ein Funktionsnachweis der Behörden sowie Verfahrensinformationen, weitere Datenharmonisierungen, ein einheitliches Personenregister und am prominentesten das Thema Identity- und Access-Management (IAM), das ergänzend zur SuisseID dringend in Angriff genommen werden müsste.



3.3.7 Idee einer nationalen Ausführungsorganisation

Im Sinne eines Brainstormings wurde den Interviewten die Idee unterbreitet, dass ein „treibender Akteur“ mit folgenden Eigenschaften, eingesetzt werden könnte:

- hat den Auftrag, übergreifende Projekte zu organisieren oder umzusetzen (beispielsweise ein System a) zu konzipieren, b) zu bauen, die Lösungen c) zu betreiben oder d) zu vernetzen.
- verfügt über eine Finanzautonomie (d.h. hat die Fähigkeit, z.B. Vorinvestitionen zu leisten und Nutzungsgebühren zu verlangen).
- verfügt über das erforderliche Know-How (hätte bereits mehrere Projekte erfolgreich entwickelt, implementiert und betreibt diese zur Zufriedenheit der Beteiligten).

Grundsätzliches Interesse

Die Expert/-innen wurden zunächst gefragt, ob sie eine solche Idee grundsätzlich begrüßenswert finden. Einzelne haben ähnliche Überlegungen bereits selber angestellt. Die überwiegende Mehrheit der Befragten hält eine solche Lösung spontan oder nach kürzerer Überlegung für bedenkenswert bzw. räumt ihr ein gewisses Potential ein, dazu beitragen zu können, bestehende Probleme zu überwinden. Dieses Potential berührt insbesondere die Bereiche Koordination und Verbindlichkeit sowie Investition und Betrieb.

Das Problem der fragmentierten Entwicklungen könnte minimiert werden, indem die Koordination von Diensten, die nach allgemeiner Ansicht schweizweit bereitgestellt werden sollten, gewährleistet würde. Eine solche Organisation könnte diese Basisdienste im Auftrag aller föderalen Ebenen entwickeln bzw. beauftragen. Durch die Integration der Stakeholder über Vereinbarungen (Verpflichtung, Dienste abzunehmen) könnte Verbindlichkeit hergestellt werden.

Diese Organisation könnte notwendige Vorinvestitionen für übergreifende Projekte mit Voraussetzungscharakter leisten, wodurch bestehende Finanzierungsprobleme überwunden werden könnten. Sie könnte zudem den Betrieb langfristig sicherstellen bzw. dazu beitragen, Probleme im Bereich des Betriebs zu überwinden.

Demgegenüber gibt es auch einzelne skeptische Stimmen. Die ablehnende Haltung begründet sich v.a. dadurch, dass nicht etwas Zusätzliches geschaffen werden soll. Allfällige Veränderungen sollten sich – wenn überhaupt – in den bestehenden Strukturen vollziehen.

Geschäftsinteresse

Weiter wurden die Interviewpartner gefragt, ob sie ein konkretes Geschäftsinteresse benennen können, das über einen solchen Akteur abgewickelt werden könnte. Dabei kamen sowohl übergeordnete Bereiche (Prozessmodellierung in allen möglichen Verwaltungsgeschäften), konkrete gemeinsam nutzbare Dienste (Baubewilligungen, Zuzug/Wegzug, E-Voting, E-Health, Steuererklärung, Fahrzeuge) und Lösungen mit Infrastrukturcharakter (Referenzdienste, Leistungsinventar, Funktionsnachweis, sedex, UID, IAM) zur Sprache. Am häufigsten wurde das Thema Identifikations- und Authentifikationsmanagement genannt. Ein Befragter wies zudem darauf hin, dass auch die Privatwirtschaft (Softwareanbieter) konkrete Geschäftsinteressen haben könnte.

Zu berücksichtigende Anforderungen

Governance



Als möglicher Vertragspartner sehen die Interviewten in erster Linie eine Verwaltung oder verwaltungsnahen Stelle, weniger jedoch einen Akteur aus der Privatwirtschaft. Dies aus zwei Gründen: Erstens sei die Akzeptanz in Marktlösungen für gewisse staatliche Verfahren nicht immer gegeben, der Staat müsse demnach gewisse Dienstleistungen selber machen. Zweitens sollte dieser Akteur nicht „gewinnorientiert“ sein. Beide Aspekte stehen im Zusammenhang mit den Themen Vertrauen und Akzeptanz, die als unabdingbar erachtet werden. Aus dem gleichen Grund wird die mögliche Überlegung, dass der Bund eine solche Rolle übernehmen könnte, eher verworfen. Zwar könnte der Bund eine integrative Funktion über föderalen Ebenen hinweg übernehmen, wäre jedoch selber auch Partei. Eine breite Trägerschaft über alle Ebenen hinweg wird als wichtige Anforderung definiert und verbindet sich mit dem Anspruch, dass dieser Akteur eine gewisse Neutralität haben bzw. eine Gleichbehandlung (z.B. aller Kantone) gewährleisten müsste. Die Organisation bräuchte entsprechend dazu ein Aufsichtsorgan.

Die Kantone (und Gemeinden) müssten in einer solchen Organisation nicht nur die Möglichkeit der Mitbestimmung haben, sondern auch an deren Ausgestaltung beteiligt werden, damit Bindung zu einem solchen Gebilde entstehen kann. Das wurde von mehreren Interviewten betont. Dabei müsste die aktuelle Akteurskonstellation überdacht und die Bezüge zu den bestehenden Gremien geklärt werden (ISB, eCH etc.).

Unabhängig von der Organisationsform müsste dieser Akteur in seinem Handeln legitimiert werden, d.h. die Rahmenbedingungen seines Auftrags und Handelns müssten klar festgelegt werden. Er müsste eine langfristige Zusammenarbeit und Planungssicherheit sicherstellen können. Seitens der Beteiligten bräuchte es daher gewisse Verpflichtungen. Neben klaren Einstiegsoptionen bräuchte es auch Ausstiegsszenarien. Das Prinzip der Beauftragung – so ein Vorschlag – könnte analog funktionieren wie auf Bundesebene im Kontext der neuen Informatikstrategie (vgl. dazu ISB 2011).

In seinem Handeln müsste sich ein solcher Akteur den Maximen Kundenorientierung, Dienstleistungsorientierung und Nutzenorientierung verpflichten und sollte ein Gespür für ein angemessenes Vorgehen mitbringen. Die Organisation müsste ressourcenstark sein und neben Finanzen und Personal auch Kompetenzen in politischen, juristischen und strategischen Belangen mitbringen sowie über das notwendige technische, inhaltliche und politische Verständnis verfügen.

Entscheidungsfindungsprozess / Koordination

Bezüglich der Entscheidungsprozesse müsste zwischen politischen Entscheidungen und Projektentscheidungen unterschieden werden, da erstere nicht delegierbar sind. Dabei wäre ein mehrstufiges Verfahren im Sinne eines „politisch gestützten“ Entwicklungsprozesses vorstellbar. Bei der Entscheidungsfindung müssten die beteiligten Partner involviert und das Entscheidungsfindungssystem selbst tragfähig sein. Das bestehende Know-How aus den verschiedenen Verwaltungsebenen müsste dabei einfließen und die Organisation müsste ein Wissensmanagement pflegen. Weiter bräuchte es einen strukturierten Rahmen für erforderliche Absprachen, z.B. darüber welche Stellen für die Entwicklung und den Betrieb bzw. umgekehrt für die Co-Nutzung in Frage kämen. Als Entscheidungskriterien für das Entwickeln von Lösungen werden zwei Aspekte genannt: Erstens sollte sich die Tätigkeit auf Bereiche konzentrieren, die von den Kantonen noch nicht breit bearbeitet worden sind. Zweitens sollten nur tragfähige Projekte fokussiert werden, für die z.B. 5 Pilotkantone oder Gemeinden gewonnen werden können.

Finanzierung

Der Vorteil einer solchen Organisation wird darin gesehen, dass eine zentrale Stelle Vorinvestitionen tätigen kann, mit der Möglichkeit, dass die investierten Mittel nach dem Nutzerprinzip wieder zu-



rückfliessen können. Die Organisation müsste daher variabel verrechnen können (überjährige Überträge/Unterdeckung). Die Aspekte Investition, Rückzahlung und Amortisation müssten klar geregelt sein. Bezüglich der Grundfinanzierung kann man sich eine paritätische Beteiligung vorstellen, die bis zu einem gewissen Grad und zeitlich befristet auch über politische Prozesse laufen könnte. Man müsste sich solide Finanzierungsschlüssel überlegen, die z.B. sowohl von grösseren als auch von kleineren Kantonen getragen werden können. Die Finanzierung sollte grösstenteils über die Vergütung nach dem Nutzungsprinzip erfolgen.

Prognose

Die Expert/-innen wurden weiter befragt, welche Realisierungschancen sie einer solchen Idee einräumen. Die Meinungen gehen hier etwas auseinander – einige der Befragten, die der Idee grundsätzlich offen gegenüber stehen, erwarten dennoch, dass es eher weitergeht wie bisher, einzelne wiederum sind der Ansicht, dass die Umsetzung durchaus denkbar wäre, wenn die Organisation gut aufgestellt wäre. Mehrere Befragte vermuten, dass es in der einen oder anderen Form in eine zentralere Richtung gehen werde, da sich die Erkenntnis einer Notwendigkeit dessen allmählich durchsetze oder die neuesten Bemühungen eher in diese Richtung zielten.

3.4 Fazit Situationsanalyse

Um die in der E-Government-Strategie definierten Ziele zu erreichen, bedarf es in der Schweiz einer Zusammenarbeit über die föderalen Ebenen hinweg. Wie auf Basis bestehender Studien zur Entwicklung von E-Government in der Schweiz und auch der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews festgestellt werden kann, stösst die Umsetzung einer gemeinsamen Entwicklung verschiedentlich an Grenzen, die mit den vorhandenen Organisationen, Prozessen etc. nur schwer überwunden werden können. Ohne Anpassung wird die Realisierung zunehmend ressourcenintensiver und die Zielerreichung einer modernen und effizienten Verwaltung in Frage gestellt.

Die bestehenden Problembereiche und Herausforderungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Allgemeine Entwicklungslinie

- Die Notwendigkeit der Kooperation über die föderalen Ebenen hinweg wurde früh als ein Schwerpunktthema erkannt, eine konzentrierte Abstimmung organisatorisch jedoch lange nicht angemessen abgestützt.
- Eine schweizweite Koordination wurde lange nach dem Prinzip der Freiwilligkeit und Eigeninitiative gepflegt. Erst in der jüngsten Entwicklung ist mehr konkretes Engagement im Sinne verbindlicher Vereinbarungen erkennbar.
- Das eingeschlagene dezentrale Vorgehen, an dem auch heute festgehalten wird, bringt Probleme mit sich, auch aufgrund bestehender Budgetierungsanforderungen in der Verwaltung.

Koordination

- Aktuell zeigt sich eine heterogene Landschaft an Organisationen und Gremien, die koordinative Rolle übernehmen könnten oder müssten – es fehlt jedoch ein organisatorischer Überbau, der diese Arbeiten konsolidiert.



- Die bestehende organisatorische Landschaft ist unübersichtlich und es scheint ihr an Austausch und Vernetzung zu mangeln. Koordination und Kollaboration sind aufwändig, wobei die dazu benötigten Ressourcen nicht ausreichend zur Verfügung gestellt werden.
- Verschiedene dieser Gremien sind eher auf einen informellen Informationsaustausch ausgerichtet und dienen weniger als „Think Tanks“, um gemeinsame Stossrichtungen zu bestimmen oder Lösungsansätze zu entwickeln.
- Die Integration sämtlicher Stakeholder auf allen drei föderalen Ebenen ist nicht gewährleistet.
- Der Wunsch nach mehr zentraler Führung ist vorhanden.

Zuständigkeiten und Verantwortungen

- Die gegenwärtige Situation, in der die Hauptverantwortung der Umsetzung alleine den untergeordneten föderalen Ebenen obliegt, erlaubt es im E-Government nicht, Herausforderungen von überregionaler Bedeutung (über primäre Zuständigkeitsgrenzen hinweg) systemisch anzugehen.
- Es fehlt bislang an der verbindlichen Umsetzung von Standards. Die Verantwortung, dies zu gewährleisten ist nicht definiert bzw. lag bis anhin im Ermessen der Kantone und Gemeinden.

Entwicklungslogik

- Die angenommene Zuständigkeit des Bundes übergreifende Lösungen anzubieten sowie bestehende Herausforderungen bezüglich der Koordination mit den untergeordneten Ebenen resultieren in einer unbefriedigenden Entwicklungsgeschwindigkeit.
- Die unbefriedigende Entwicklungsgeschwindigkeit führt auf den untergeordneten föderalen Ebenen zu partikularen Lösungen in den Bereichen IT-Infrastruktur und gesetzliche Grundlagen.
- Diese Partikularlösungen erschweren im Sinne einer Pfadabhängigkeit eine Konzentration auf gemeinsam nutzbare Lösungen (Investitionsschutz).

Gemeinsames Grundverständnis

- Es fehlt an einem semantischen Grundkonzept für Themenbereiche, wie zentrale Infrastrukturen, gemeinsam genutzte Basisdienste und -register etc.
- Es fehlt eine klare Definition des kleinsten gemeinsamen Nenners im Bereich gemeinsam nutzbarer Infrastrukturen.
- Die Einschätzung darüber, welche Basisdienste „zentral“ im Sinne von gemeinschaftlich nutzbar erbracht werden sollen, ist stark davon abhängig, ob bereits eigene Entwicklungen vorhanden sind.
- „Zentral“ wird tendenziell als beim Bund angesiedelt verstanden und mit einem Top-down Ansatz konnotiert (für ein anderes Verständnis des Begriffs vgl. das Kapitel Auslandsvergleich).
- Eine gemeinsame Vision, die von allen getragen werden müsste, existiert nur vermeintlich.



- Zwar besteht die Einsicht, dass E-Government gemeinschaftlich weiterentwickelt werden muss, die Dringlichkeit, bestehende Probleme auszuräumen, wird jedoch nicht von allen erkannt.
- Kulturelle Faktoren, wie das Denken in autonomen, klar abgegrenzten Zuständigkeitsbereichen der Verwaltungen stehen der Entwicklung einer vernetzten Verwaltung entgegen.

Finanzierung

- Die Frage der Finanzierung von E-Government und insbesondere von Basisinfrastrukturen und Projekten mit Voraussetzungscharakter (z.B. Standards) ist insgesamt ungelöst und stellt eine der grössten Herausforderungen dar.
- Die Finanzierung erfolgt primär dort, wo die Organisationen einen grossen Eigenwert erkennen, was aufgrund mangelnden systemischen Verständnisses wiederum zu Partikularlösungen führt.
- Die Grundsätze der Budgetierung in den Verwaltungen stellen deutliche Hindernisse für langfristige Investitionen dar.

Betrieb und Pflege

- Betriebliche Fragen sind bei verschiedenen bestehenden oder zu entwickelnden Lösungen unzureichend geklärt.
- Fehlende nachhaltige Betriebskonzepte resultieren für bestehende und potentielle Ko-Nutzer in Planungsunsicherheit, was die Weiterentwicklung von E-Government bremst.
- Die Entwicklung und den Betrieb von Basisdiensten und -Infrastrukturen sicherzustellen wird tendenziell als Aufgabe des Bundes erachtet. Bestehende Probleme in diesem Bereich (Budgetierungslogik) werden auf anderen föderalen Ebenen teilweise wahrgenommen.



4 Vergleich mit dem Ausland

4.1 E-Government in Europa

Die Europäische Union beschäftigt sich konkret seit 2000 mit der Thematik von E-Government. Den Anfang machte der in jenem Jahr verabschiedete Aktionsplan „eEurope 2002“. Benchmarking stand hier im Vordergrund. Benchmarkings untersuchten die Entwicklung von zwanzig öffentlichen Dienstleistungen, acht für Unternehmen und zwölf auf Bürger-/innen ausgerichtete. Die Resultate zeigten, dass in Europa primär jener Behördenverkehr online abgewickelt werden konnte, welcher auf zentralen Prozessen basierte. Komplexere, verwaltungsübergreifende Prozesse erwiesen sich als in der elektronischen Abbildung aufwändig und wurden weit weniger unterstützt. Eine Schlussfolgerung war etwa, dass eine gewisse Reorganisation der Backoffice Prozesse innerhalb der einzelnen Verwaltungen notwendig sind, um durchgehende Prozesse im Sinne einer europaweit vernetzten Verwaltung realisieren zu können (vgl. Commission of the European Communities 2003).

Der nachfolgende Aktionsplan „eEurope 2005“ machte elektronische Behördendienste zur Priorität und brachte die Themen Interaktivität und Interoperabilität von elektronischen Behördendienstleistungen ein. Basierend auf Vorschlägen aus der ersten E-Government Ministerkonferenz 2003 wurde die Errichtung eines „European Interoperability Framework“ (EIF) angeregt. Im digitalen Aktionsplan i2010 wurde die Sicherstellung von Interoperabilität für europaweite elektronische Behördendienste noch stärker thematisiert. Neben elektronischer Archivierung und Dokumentenauthentifizierung definierte Interoperabilität eine zu schaffende, grundlegende Voraussetzung des E-Government Aktionsplans (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006a). Die von der EU identifizierten Herausforderungen: Das Angebot von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen ist über lokale, regionale, nationale und übernationale Ebenen verteilt, weshalb Stakeholder auf allen Ebenen einzubinden sind. Bereits getroffene Implementierungen auf den verschiedenen Ebenen schaffen ein heterogenes Feld von zu integrierenden Diensten. Dabei erweitern Ansprüche von Bürger/-innen und Unternehmen (nebst effizientem und einfachem Zugang) sowie technische Möglichkeiten auch künftig das Dienstleistungsangebot, was Fragen der Interoperabilität in immer weitere Bereiche des Verwaltungshandelns trägt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b: 4).

In der EU wird das Thema Interoperabilität seit einiger Zeit im Rahmen verschiedener sich ablösender Programme bearbeitet. IDABC (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens) war ein EU-Programm im Zeitraum von 2005-2009 (vgl. IDABC 2010). Das Ziel war, die Möglichkeiten von IKT auszuloten um grenzüberschreitende Behördendienstleistungen in Europa zu ermöglichen und die Effizienz und Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen Europas zu steigern. IDABC produzierte Empfehlungen, Lösungen und bot Dienste an, um die Interoperabilität der öffentlichen Verwaltungen zu verbessern (vgl. Deloitte 2009). Ein Resultat des Programms IDABC ist der Interoperabilitäts-Framework EIF 1.0, welcher 2004 verabschiedet wurde (vgl. EC 2004). Ausserdem wurde 2008 das „Semantic Interoperability Centre Europe“ gegründet, welches im Dezember 2011 in der neuen Kollaborationsplattform „Joinup“ migrierte (EC 2012b). Joinup soll den Europäischen Verwaltungen helfen, effizient über Sektoren und Landesgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten und sich über Lösungen zu Interoperabilität auszutauschen. Joinup ist bereits Teil des Programms ISA (Interoperability Solutions for European Public Administrations), welches IDABC 2010 abgelöst hat (EC 2012c). Unter ISA wird die grundlegende Thematik weiterentwickelt (vgl. EC 2010b). Ende 2010 wurde der EIF 2.0 (EC 2010a) verabschiedet und um eine European Interoperability Strategy (EIS) erweitert (EC 2010c). ISA, EIF und EIS sind Teil der aktuellen „Digitalen Agenda 2010-2020“ (EC 2012d).



Ein Überblick zu den verschiedenen Programmen und ihren Zielsetzungen findet sich in Abbildung 11).

	Digital Agenda	The ISA programme	The eGovernment action plan	The European Interoperability Strategy (EIS)	The European Interoperability Framework (EIF)
<i>Scope</i>	ICT measures to bring about the European Digital Single Market for every European	Interoperability solutions for European public administrations	Provision of a new generation of eGovernment services for businesses and citizens	Setting objectives to achieve the policy goal (increase of interoperability) Providing direction and setting priorities to address interoperability problems that currently hamper cooperation among European public administrations.	Requirements for information system design. To design information systems in a way that allows public administrations to interact. Promoting and supporting the delivery of European public services by fostering cross-border and cross-sectoral interoperability; supporting Public administrations in their work to provide European public services to businesses and citizens.
<i>Goal</i>	Helping every European to go digital by providing/promoting the necessary 21 st century technologies and online services	Enabling smooth and seamless exchange of cross-border digital information exchange between public administrations and fostering the reuse and sharing of existing ICT solutions	Optimising the conditions for the development of cross-border eGovernment services provided to citizens and businesses regardless of their country of origin	Providing an organisational, financial and operational framework to support cross-border and cross-sectoral interoperability related activities	<u>Specifying common interoperability elements</u> such as vocabulary, concepts, principles, policies, guidelines, recommendations, standards, specifications and practices to European public administrations
<i>Nature</i>	Policy Strategy	administration-centric support programme	citizen and business centric action plan	Policy Strategy	Policy Framework

Abbildung 11: Digitale Agenda 2010-2020, ISA, eGovernment Action Plan, EIS, EIF (EC 2010d: 1)

Insgesamt zeigt sich in der EU ein wachsendes Bewusstsein über Bedeutung und Chancen eines auf Interoperabilität fokussierten Lösungsansatzes zum Erreichen einer europaweit vernetzten Verwaltung. Die Thematik hat seit 2000 klar an Gewicht zugenommen. Die Ansiedlung der E-Government-Thematik auf Ebene der Europäischen Kommission macht deutlich, dass Verwaltungsmodernisierung aus Europäischer Sicht nur über ein Organ mit entsprechenden Durchsetzungs- und Finanzierungskompetenzen ernsthaft vorangebracht werden kann. Die EU befindet sich in Bezug auf die Ebene ihrer Mitglieder jedoch in einer ähnlichen Situation, wie der Schweizer Bundesstaat zu den Kantonen. Die zuoberst erarbeiteten Lösungen können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn die Umsetzung auf den betreffenden Ebenen darunter auch konsequent erfolgt.

4.2 Stand von E-Government Schweiz im Vergleich zum Ausland

Die Geschäftsstelle E-Government Schweiz wertet die verfügbaren Benchmarks zum Entwicklungsstand von E-Government in verschiedenen Ländern laufend aus und arbeitet an der Weiterentwicklung bestehender Erhebungsmethoden mit. In ihrem aktuellsten verfügbaren Jahresbericht aus dem Jahr 2010 zieht sie folgendes Fazit: „Gemessen mit allen Ländern der Welt und je nach Art der angewendeten Indikatoren steht die Schweiz bezüglich des Entwicklungsstands der Informationsgesellschaft immer noch an akzeptabler Position“ (Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2011b: 30).

Eine erste Vergleichsgrösse liefert die E-Government-Umfrage der Vereinten Nationen von 2010 (United Nations (UN) 2010). Hier rangiert die Schweiz auf dem „E-Government-Entwicklungsindex“ unter den bestbewerteten 20 Ländern (Rang 18). Es handelt sich dabei vornehmlich um Länder mit hohem Einkommen, was mit der Erhebungsmethode zu tun hat: Der Entwicklungsindex setzt sich aus drei Teilen zusammen: Telekommunikations-Infrastruktur, Humankapital (Bildung) und Online-



Dienste.

In Bezug auf die Entwicklung von Online-Diensten unterscheidet der UN-Index – ähnlich wie der EU-Benchmark (siehe unten) – zwischen vier Entwicklungsstufen in der elektronischen Dienstleistungserbringung: Einfache Informationsangebote (Ein-Weg Kommunikation), erweiterte Informationsangebote (Ein-Weg- und simple Zwei-Weg Kommunikation: Formulardownload, u.ä.), Transaktionsangebote (Zwei-Weg-Kommunikation: Download und Upload von Formularen, etc.), vernetzte Angebote (proaktives Einholen von Bürgerfeedback, Web 2.0, integrierte Applikationen, medienbruchfreie Dienste, etc.) (ibid: 95). Es werden also teilweise sehr unterschiedliche Indikatoren zu Entwicklungsstufen zusammengefasst. Nachstehende Rangliste zum Entwicklungsstand von Online-Diensten lässt daher einigen Interpretationsspielraum offen:

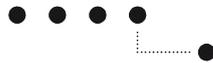
Rang	Land	Index Wert	Einfache Informationsangebote (Punkte)	Erweiterte Informationsangebote (Punkte)	Transaktionsangebote (Punkte)	Vernetzte Angebote (Punkte)
7	Norwegen	0.7365	61	85	69	17
11	Frankreich	0.6825	54	71	77	13
21	Deutschland	0.5492	54	76	23	20
24	Schweden	0.5270	54	67	26	19
34	Österreich	0.4762	46	64	28	12
38	Schweiz	0.4444	51	44	28	17

Abbildung 12: UN E-Government Online-Services Index – ausgewählte Länder (von Total 189) (Daten: UN 2010: 116)

Gemäss dem UN E-Government-Survey gehören alle der in der vorliegenden Studie zum Vergleich herangezogenen Länder zu jenen Ländern, die die dritte oder vierte Phase von Online-Diensten erreicht haben und gemäss Erläuterung dem Konzept einer vernetzten Verwaltung entsprechen: „These countries have been integrating back-office operations and providing e-services to citizens in a seamless manner. Information is efficiently transferred between agencies and departments“ – für die Schweiz ist dies offenbar nicht der Fall (United Nations 2010: 80).

Den relevanteren Massstab für einen Vergleich bildet die EU-Benchmarking-Studie (EC 2010e). Im Wesentlichen misst die Studie, ob und in welcher Form 20 als zentral erachtete Dienste online angeboten werden. Die Studie hält fest, dass die Schweiz neben einigen anderen Ländern zwischen 2009 und 2010 einen beachtlichen Sprung in der Bereitstellung der berücksichtigten Online-Dienste gemacht hat (+25%). Nach wie vor rangiert die Schweiz jedoch unter dem europäischen Durchschnitt und kann lediglich sieben Länder hinter sich lassen (Rang 25 von 32). Alle der im Vergleich berücksichtigten Länder schneiden demgegenüber besser ab: Österreich: 4, Schweden: 6, Deutschland: 12, Norwegen: 16, Frankreich: 18 (ibid: 32). Bezüglich der Frage nach dem Entwicklungsstand in Richtung einer vernetzten Verwaltung lässt die Unterscheidung nach der Art, wie die erhobenen Dienste bereitgestellt werden, erste Rückschlüsse zu. Der EU-Benchmark unterscheidet zwischen fünf Maturitätsstufen: 1) Information, 2) Ein-Weg Interaktion, 3) Zwei-Weg Interaktion, 4) Transaktion und 5) proaktiv /automatisiert. Für die Schweiz sind auch diesbezüglich einige Fortschritte erkennbar – mit Blick auf die höchste Entwicklungsstufe erreicht sie im Jahr 2010 den europäischen Durchschnitt, besetzt allerdings nur den 22. Rang (Deutschland: 1, Österreich: 4, Schweden: 13, Frankreich: 15, Norwegen: 17, ibid: 33).

Die Geschäftsstelle liefert einige Erklärungsansätze für das streckenweise bescheidene Abschneiden im internationalen Vergleich: „Aus rechtlichen Gründen ist [...] in der Schweiz bei vielen der gemessenen Dienste ein medienbruchloser Durchlauf nicht möglich. So müssen sich beispielsweise



Betreffende persönlich für Arbeitslosengeld beim RAV (Regionales Arbeitsvermittlungszentrum) melden oder die Steuererklärung muss vielerorts manuell unterzeichnet eingeschickt werden. Daher wird die höchste Stufe des Ausbaulevels (Sophistication) nur selten erreicht“ (Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2011b: 30). Diese Einschätzung verweist darauf, dass auch im Bereich der rechtlichen Grundlagen für die Entwicklung von E-Government noch Einiges zu leisten ist.

Im EU-Benchmark werden neu auch die erforderlichen Grundlagen für eine durchgängige Geschäftsabwicklung über verschiedene Verwaltungsstellen hinweg – die Existenz sogenannter Backoffice-Enablers – erhoben. Es handelt sich dabei um gemeinsam nutzbare Dienste auf deren Basis verschiedene E-Government-Applikationen aufgebaut werden können und um verschiedene Elemente einer E-Government-Basisinfrastruktur ohne deren Existenz eine sinnvolle und wirtschaftliche Entwicklung von E-Government fraglich ist (ibid: 113). In der Schweiz sind acht der neun erhobenen Treiber vorhanden. Im Vergleich mit den berücksichtigten Ländern schneiden Österreich, Deutschland und Frankreich besser ab (9 von 9 Elementen), Schweden (7) und Norwegen (6) hingegen schlechter (ibid: 117). Von den drei Diensten, die für die Endnutzer in der Regel relevant sind (E-ID, SSO, E-Payment), kann für die Interaktion mit der Verwaltung bislang allerdings erst die E-ID auf mindestens zwei föderalen Stufen genutzt werden (ibid: 233). Das heisst, auch wenn bestimmte Dienste vorhanden sind, generieren sie aus Kundensicht noch keinen Nutzen. Dieses Manko besteht auch in anderen Ländern (vgl. Abbildung 1).

	DE	FR	NO	AT	SE	CH
Enabler vorhanden						
Elektronische Identifikation (E-ID)						
Single Sign On (SSO)						
Authentische Daten (Register)						
sicherer Datenaustausch (E-Delivery), offene Spezifikationen (Standards)			nein			
Architektur-Richtlinien					nein	
Katalog horizontal nutzbare techn. „Enablern“			nein		nein	
elektronischer Zahlungsverkehr (E-Payment)						
elektronische Archivierung (E-Safe)			nein			nein
Dienste für Endnutzer nutzbar (mind. zwei staatliche Ebenen)						
E-ID	nein					
SSO	nein				nein	nein
E-Payment	nein		nein	nein		nein
Rechtsgrundlagen vorhanden						
Register						
Architektur-Richtlinien				nein	nein	nein
Offene Spezifikationen angewendet						
alle staatlichen Ebenen	nein				nein	k.A.
nur nationale Ebene		-	-	-		k.A.

Abbildung 13: Backoffice Enabler, Rechtsgrundlagen und Standards - Ländervergleich (Daten: EC 2010e)

Im Bereich der Grundlagen sind weitere Elemente wie etwa die Existenz von Architekturrichtlinien oder eine verbindliche Einhaltung von offenen Standards, von Interesse. In den meisten der berücksichtigten Länder stehen im einen oder anderen Bereich weitere Arbeiten bevor. Dies gilt auch für die Integration und Berücksichtigung der aufgeführten Dienste und Richtlinien über die staatlichen Ebenen hinweg: „Collaboration of different administrations and government tiers must also be targeted to establish a level playing field in terms of back office readiness. The benchmark reveals this is not yet reality. In fact, the readiness of the back office still substantially differs from one government level to the other.“ (ibid: 113). Solange dies der Fall ist, können Skaleneffekte nicht erreicht werden und das Geschäftsinteresse im Bereich Backoffice Investitionen zu tätigen minimiert sich. Wenn kein durchgängiger Einsatz erzielt wird, ist auch der Nutzen für die Bürger/-innen oder Unter-



nehmen nicht gegeben, selbst wenn die Dienste grundsätzlich vorhanden sind (ibid: 69).

Die Auseinandersetzung mit den bestehenden Benchmarks zeigt, dass es grundsätzlich schwierig ist, den Entwicklungsstand von E-Government zu messen und zu einem klaren Ergebnis zu kommen, welche Länder weiter entwickelt sind als andere. Es wird daher nicht davon ausgegangen, dass eines der für die Analyse berücksichtigten Länder a priori einen besonderen Vorbildcharakter haben könnte.

4.3 Interviews mit Expert/-innen im Ausland

4.3.1 Europäische Ansätze zu zentraler E-Government-Infrastruktur

Die Entwicklungen in der EU zeigen, dass die Europäischen und die Schweizer Verwaltungen im E-Government vergleichbaren Herausforderungen gegenüber stehen. Entsprechend macht es durchaus Sinn, den Blick über die Schweizer Grenze hinaus zu lenken.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse aus den Interviews mit E-Government-Verantwortlichen in Deutschland, Frankreich, Norwegen, Österreich und Schweden dargestellt. Die einleitenden Informationen zum jeweiligen politischen System sind einschlägigen Dokumenten entnommen, die als solche referenziert werden. Die weitere Darstellung basiert auf den Aussagen der Interviewten, diese werden abstrahiert wiedergegeben. Literaturangaben im Haupttext dienen als weiterführende Hinweise. Vorwegzunehmen bleibt, dass nachfolgende Untersuchungen nur erste Indizien und Lösungshinweise liefern können. Die aufgedeckten Aspekte bedürfen vertiefter Analysen in Folgeuntersuchungen, um bessere Erkenntnisse darüber zu generieren, wie das Schweizer E-Government von europäischen Ansätzen profitieren kann.

4.3.2 Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat mit drei Ebenen und einem Dezentralisierungsgrad ähnlich dem der Schweiz. Ursprünglich aus autonomen Staaten zusammengewachsen, zeigt sich eine im Grundgesetz geregelte Kompetenzverteilung stark zu Gunsten der 16 Bundesländer. Sie verfügen über voll ausgebildete, autonome Legislativ-, Exekutiv- und Judikativ-Körperschaften und sind mit einer umfassenden Finanzautonomie versehen. Es existiert ein Finanzausgleichsystem unter den Ländern und zwischen Ländern und Bund. Die mehr als 11'200 Gemeinden in Deutschland (vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland (2011)) sind selbstverwaltend (AER 2010a). Eine genaue Ausdifferenzierung der Gemeindekompetenzen ist schwer möglich, da über diverse Rechtsnormen faktisch eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Ausprägungen von Gemeindetypen geschaffen wurde (Andersen 2012).

Deutschland kennt seit den 1970er Jahren kooperative Institutionen, die sich mit der automatischen Datenverarbeitung in den Verwaltungen beschäftigen. 2004 wurde mit „Deutschland Online“ eine Plattform für die Staatssekretäre im Bereich E-Government geschaffen. Der unverbindliche Charakter der Zusammenarbeit und der Ergebnisse hatte jedoch zur Folge, dass wenig Nachhaltigkeit erreicht werden konnte. 2010 wurde mit dem IT-Planungsrat (vgl. IT Planungsrat 2011b) ein bedeutender Institutionalisierungsschritt gemacht. In diesem (nicht nur auf E-Government beschränkten) Steuerungsgremium der öffentlichen IKT sind Vertreter von Bund, Ländern, Spitzenverbänden und des Datenschutzes eingebunden und wirken dort übergreifend – sowohl hinsichtlich der föderalen Ebenen wie auch verschiedener Fachbereiche. Nebst der Bildung dieser neuen Organisation wur-



den auch die Regeln des Zusammenspiels zwischen Bund und Ländern im E-Government neu gestaltet. Interessant dabei ist sicher, dass sich Deutschland mit den dafür benötigten Rechtsakten⁵ als erster Staat „Strukturregelungen für die Informationstechnik mit Verfassungsrang“ gegeben hat (IT Planungsrat 2011a: 2).

Mit der nationalen E-Government-Strategie 2015 wurde ein Umsetzungsplan für Massnahmen, Projekte und Infrastruktur ausgearbeitet (vgl. IT Planungsrat (2011c). Impulse für E-Government-Entwicklungen kommen aus dem IT-Planungsrat, wobei der Bund eine aktive Moderatoren- und Promotorenrolle für gemeinschaftliche Projekte, insbesondere mit Einbezug der Länder einnimmt. Zentrale, gemeinschaftliche Infrastrukturen (wie elektronischer Personalausweis, Netzwerke etc.) sind derzeit dominierende Themen. Es sollen bewusst nicht länger einzelne Leuchtturm-Projekte gefördert werden.

Standardisierungen beschliesst der IT-Planungsrat über Mehrheitsentscheide. Die Grundthematik ist dabei gezielt auf Ebene der Ministerpräsidenten angesetzt, was die voranschreitende Entwicklung einer politisch eher schwer vermarktbareren Thematik sicherstellen soll. Die Erarbeitung von E-Government-Lösungen erfolgt in zeitlich begrenzt operierenden Projektgremien, die an den IT-Planungsrat berichten. Der Rat verabschiedet danach die Lösungsvorschläge und trifft gegebenenfalls Vereinbarungen, welche auch für untergeordnete Verwaltungen bindend sein können.⁶ Ebenfalls über eine theoretische Durchsetzungskompetenz verfügt die beim Land Bremen angesiedelte Koordinationsstelle für IT-Standards. De facto sind die dort geschaffenen E-Government-Lösungen bislang aber noch immer freiwillig.

Nebst der Kollaboration im IT-Planungsrat schaffen einzelne Bundesländer aber auch Partikularlösungen. Das Ziel des Rates ist es, deren Zahl zu reduzieren, jedoch nicht unter der Prämisse „eine Lösung für alle“. So soll sich auch in Zukunft ein allfälliger Nutzungszwang auf Standards beschränken.

Für die Finanzierung gemeinsamer Projekte wird der sogenannte „Königsteiner-Schlüssel“ herangezogen, ein ursprünglich für die Finanzierung von länderübergreifender Wissenschaft entwickelter und jährlich revidierter Finanzierungsschlüssel, der die Anteile der einzelnen Länder regelt. Die Mittel werden über die Länderhaushalte gesprochen und an den Bund übertragen. Die Verwaltung der Mittel obliegt dem IT-Planungsrat. Die Verwendung ist nicht den Budgetperioden unterworfen.

Die Kommunen sind in Deutschland selbstverwaltend, was zu grossen Freiheiten und wenig Vorgaben von Bund oder Ländern im Bereich E-Government führt (EC 2011b: 18). Im IT-Planungsrat sind die Kommunen über die Länder untergeordnet vertreten. Auf Grund der zunehmenden Komplexität der Herausforderungen von IKT zeigen sich die Kommunen für Vorgaben von oben bzw. für zur Verfügung gestellte Gemeinschaftslösungen aber zunehmend empfänglich.

⁵ Änderungen im deutschen Grundgesetz Art. 91 c und 91 d.

⁶ Auf Ebene Bund wird derzeit an einem E-Government Gesetz gearbeitet. Über dieses wird unter anderem versucht, gewisse Vorgaben zur Umsetzung von Bundesrecht, etwa über die Bereitstellung von elektronischen Zugängen von Verwaltungsverfahren (Schriftform vs. digitale Signatur) zu machen.



Für die Schweiz hervorzuhebende Punkte:

- Ein föderaler Staatsaufbau muss für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit kein Hindernis darstellen, macht aber die Koordination unter den autonomen Stakeholdern noch wichtiger.
- Verwaltungsmodernisierung ist keine Nebensache und bedingt entschiedenes Voranschreiten. Dazu ist eine Ansiedlung von E-Government auf entscheidungskompetenter Stufe angebracht.
- E-Government wird die Rechtslandschaft weiterhin verändern. Auch wenn dies Anpassungen auf Verfassungsebene bedeuten kann muss auch so ein Schritt denkbar sein.
- Zentrale, gemeinsame Infrastrukturen müssen nicht als „eine Lösung für Alle“ verstanden werden. Wichtig ist, dass der Austausch unter den Stakeholdern institutionalisiert ist und zu schaffende Lösungen gemeinsam erarbeiteten Standards folgen.
- Das Vorhandensein eines klar definierten Finanzierungsschlüssels für gemeinsame Projekte innerhalb wie auch über föderale Ebenen hinweg, reduziert die Transaktionskosten und erhöht damit die Realisierungschancen gemeinsamer Lösungen.
- Der IT-Planungsrat ist eine Organisation mit potentiell Modellcharakter. Deren konkrete Ausgestaltung genauer zu untersuchen, dürfte lohnenswert sein.

4.3.3 Frankreich

Frankreich gilt seit der Verfassungsänderung von 2003 als dezentralisierter Einheitsstaat und gliedert sich in vier Verwaltungsebenen: Neben dem Zentralstaat sind dies 26 neu geschaffene Regionen, 101 Départements und über 36'500 Gemeinden (INSEE 2012). Dezentralisierung ist dabei nicht mit einer Föderalisierung des Einheitsstaats gleichzusetzen – zwar werden Verwaltungseinheiten sowie Kompetenzen auf die Ebene der Regionen und Départements verlagert, die Regionen besitzen jedoch weder Gesetzgebungsbefugnisse noch Regierungskompetenz (vgl. Vogel 2004). Einzelne Politikbereiche sind klar dem Kompetenzbereich der untergeordneten Staatsebenen zugeordnet (Regionen: Hochschulwesen, Berufsbildung; Départements: Sozialwesen). Daneben gibt es jedoch eine Reihe von geteilten Kompetenzbereichen. Die Kompetenzabgrenzungen zwischen dem Zentralstaat und den untergeordneten Ebenen sind daher insgesamt unübersichtlich (vgl. DILA 2011a). Während die Verwaltungen auf der lokalen Ebene einerseits über eine gewisse Autonomie gegenüber dem Zentralstaat verfügen (z.B. Budgetierung, Personal) sind sie gleichzeitig auch dafür zuständig auf nationalstaatlicher Ebene getroffene administrative Entscheidungen lokal umzusetzen (vgl. UN 2006, AER 2010e).

Die Thematik E-Government ist in Frankreich institutionell auf höchster politischer Ebene angesiedelt. Entscheidungen über Fragen im E-Government werden in Organisationseinheiten getroffen, die entweder direkt dem Premierminister oder einem Ministerium unterstellt sind. Das Thema E-Government bindet sich ein in den laufenden Prozess einer grösseren Verwaltungsreform, weshalb die Direktion für die Modernisierung des Staats (DGME) primär zuständig ist. Es handelt sich dabei um eine inter-ministeriale Organisation, die dem Ministerium für Finanzen, öffentlichen Haushalt und Staatsreform unterstellt ist. Die DGME initialisiert neue Entwicklungen auf der Grundlage von Bedarfsabklärungen, die sie anhand von repräsentativen Nutzerbefragungen vornimmt. Abhängig von der Art eines Dienstes entscheidet sie, welche administrative Einheit für die Entwicklungen und den Betrieb eines Services oder das Bereitstellen neuer Infrastrukturen zuständig ist und begleitet diese Projekte, bis sie implementiert sind. Obschon die Entscheidungsgewalt bei der DGME liegt – bzw. im Konfliktfall auf oberster Stufe beim Premierminister – verfolgt diese insofern einen



„partnerschaftlichen Ansatz“, als sie mit den Ministerien in den Dialog tritt und aktive Überzeugungsarbeit leistet⁷. Die Finanzierung erfolgt über die Budgets der zuständigen Ministerien. Lösungen, die für eine Wiederverwendung in anderen Bereichen geeignet wären, werden von der DGME in anderen Ministerien propagiert. Der Einsatz solcher Lösungen basiert aber auf Freiwilligkeit. Für getätigte Investitionen ist bei einer Mehrfachnutzung keine Rückfinanzierung vorgesehen.

Für die Realisierung grosser behördenübergreifender IT-Infrastruktur-Projekte werden in Frankreich in der Regel spezialisierte Organisationseinheiten geschaffen, die für die Entwicklung und den Betrieb zuständig sind. Beispiele hierfür sind die Nationale Agentur für sichere Schriften (ANTS)⁸ für das Thema E-ID oder das Etalab⁹ für die Thematik Open Government. Die Direktion für administrative und rechtliche Informationen (DILA) ist aus der historischen Entwicklung von E-Government in Frankreich für das one-stop Portal „service-public.fr.“ zuständig, betreibt dieses und stellt neben der DGME eine zweite wichtige Organisation dar (vgl. DILA 2011b, EC 2011c).

Für die Entwicklung neuer Lösungen auf allen staatlichen Ebenen stehen von der DGME erstellte Referenzdokumente zu den Kernthemen der Sicherheit, Interoperabilität und Zugänglichkeit zur Verfügung. Diese sind verbindlich. Teilweise übernimmt die DGME auch eine Zuständigkeit für übergreifende Lösungen und entwickelt und betreibt diese über ihr eigenes Budget. Beispielsweise stellt sie eine Entwicklungsplattform zur Verfügung, die von den untergeordneten Ebenen kostenlos genutzt werden kann, um eigene Services zu entwickeln.¹⁰

Um die Verbindlichkeit für ein koordiniertes Vorgehen auf der zentralstaatlichen Ebene zu erhöhen wurde auf Initiative der DGME 2011 eine weitere Institution ins Leben gerufen, die Interministeriale Direktion für Informations- und Kommunikationssysteme (DISIC), die dem Premierminister unterstellt ist und aus dessen Budget finanziert wird. Die Organisation besteht aus 20-30 Personen, die aus den verschiedenen Ministerien rekrutiert wurden. Die DISIC hat den Auftrag zu gewährleisten dass IT-Systeme über die Ministerien (und staatlichen Ebenen) hinweg ökonomisch und gemeinschaftlich entwickelt werden.¹¹ Bislang müssen geplante Projekte ab einem Umfang von 4-5 Mio. Euro von der DISIC genehmigt werden – diese kann u.a. einfordern, dass ein Projekt in Kooperation mit einem anderen Ministerium umgesetzt werden muss. Sie soll diesen Auftrag zukünftig bei allen Projekten wahrnehmen. Im Kontext der Verwaltungsmodernisierung soll damit eine Rationalisierung im Backoffice Bereich erreicht werden, was eine engere Begleitung und Steuerung erfordert, als dies die DGME gewährleisten kann.

Vor Gründung der DISIC wurden Basisinfrastrukturen von jedem Ministerium selber betrieben und finanziert. Neu ist die DISIC für Betrieb und Finanzierung zuständig, die Ministerien beteiligen sich nach dem Verbraucherprinzip. Dieses Geschäftsmodell soll verstärkt Anwendung finden, z.B. im Bereich geteilter Rechencenter. Weiterhin werden einzelne Services komplett über die interministerialen Organisationen finanziert. Services, die im Namen des Staats auf den untergeordneten staatlichen Ebenen ausgeführt werden, werden zentral finanziert, die lokalen Behörden finanzieren lediglich die organisationalen Kosten. Auf Ebene der Regionen bzw. Départements werden eben-

⁷ Etwa in Fragen der zeitlichen Umsetzung, des Vorgehens, der technischen Lösung oder in ökonomischen Belangen.

⁸ Die die Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) wurde 2007 gebildet und untersteht dem Innenministerium (ANTS 2011).

⁹ "Le Premier ministre François Fillon a créé par décret la mission Etalab le 21 février 2011. Etalab coordonne l'action des administrations de l'Etat et apporte son appui à ses établissements publics administratifs pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques." (Etalab 2011).

¹⁰ 2009 wurden auf der sogenannten "usine à démarches en ligne" 12 zentrale Dienste bereit gestellt – die Palette soll laufend erweitert werden (DGME 2010: 5).



falls neue Lösungen entwickelt. Die Behörden werden vom Staat und der lokalen Regierung zielorientiert geführt. Entsprechende Projekte werden teilweise auch mittels Kooperation realisiert. Ein Beispiel hierfür ist die Plattform e-Bourgogne.¹² In Bezug auf die Zielsetzung, möglichst gemeinsam genutzte Lösungen zu entwickeln, wird der freie Markt als positiver Einflussfaktor gesehen. Für die rund 36'000 Gemeinden werden in bestimmten Bereichen einige wenige Lösungen angeboten.

Der Entwicklungsstand in Frankreich wird vorsichtig eingeschätzt. Bezüglich gemeinsam genutzter Datencenter steht man eher am Anfang. Bestimmte IT-Systeme etwa im Finanzbereich werden mehrheitlich gemeinsam genutzt. Über alle Ebenen hinweg ist man v.a. im Bereich der Online-Services weit, für den der Staat die Verantwortung trägt. Andere Kooperationsbereiche gestalten sich aufgrund der Anzahl und Autonomie der Gemeinden eher schwierig.

Für die Schweiz hervorzuhebende Punkte:

- Das Vorhandensein einer mit finanziellen Kompetenzen ausgestatteten, zentralen Entität erleichtert die Umsetzung zentraler Lösungen deutlich.
- Damit die Privatwirtschaft zu risikoreichen Vorinvestitionen in gemeinsame Lösungen bereit ist, muss ein entsprechend grosser Markt mit kollektiv finanzkräftiger Kundschaft bestehen.
- Alternative Kooperationsmodelle auf der regionalen Ebene könnten für den föderalen Kontext interessant sein.

4.3.4 Norwegen

Norwegen gilt als zentralistisch organisierter Einheitsstaat. Das Einkammersystem regelt die Kompetenzverteilung über Gesetzgebung und Budgetgestaltung der Lokalregierungen. Die 19 Verwaltungsprovinzen besitzen Kompetenzen in Bereichen der lokalen Verkehrsinfrastruktur und der regionalen Entwicklung. Ihre Vertretung auf nationaler Ebene erfolgt proportional zur Bevölkerung, jedoch ohne legislative Interventionsmöglichkeiten. Kompetenzen in den Bereichen der Schulbildung und der lokal-regionalen Entwicklung haben auch die 430 Gemeinden (vgl. AER 2010b).

Im Bereich E-Government agieren die Kommunen weitreichend unabhängig. Die nationale Regierung verfügt über keine formalen Mittel, um E-Government-Entscheidungen auf lokaler Ebene durchzusetzen. Gemeinsame Entwicklungen fassen daher primär auf finanziellen Überlegungen der jeweiligen Stakeholder. Insbesondere die Städte sind hierbei jedoch sehr vorsichtig und um die Bewahrung ihrer Kompetenzen besorgt. Kooperationen unter den Kommunen finden bislang nur ad hoc statt. Die nationale Regierung ist daher darum bemüht, eine neue Organisation ins Leben zu rufen, welche als legale Vertretung der Kommunen auf nationaler Ebene im Bereich E-Government auftreten kann. Diese bis dato noch namenlose Organisation soll als Service Provider und vertragsabschliessende Partei gemeinsame, zentrale Lösungen zwischen den Verwaltungsebenen ermöglichen.

Auf nationaler Ebene gab es 2004 einen Aufruf zu mehr Koordination der E-Government-Anstrengungen. Bis dahin agierten die Ministerien weitgehend unkoordiniert. Heute sind alle Ministerien für Impulse in der Entwicklung verantwortlich. Es bestehen mehrere Organisationen, die den Austausch und die Koordination fördern. Eine wichtige Rolle nimmt hier die 2008 geschaffene Agentur

¹² Auf der organisatorischen Ebene wird e-Bourgogne vom 2007 gegründeten *Groupement d'Internet Public* (GIP). Nebst dem Staat (Präfekt der Region Bourgogne), dem Conseil Régional und den vier Départements sind 950 öffentliche Stellen angegliedert (e-Bourgogne 2011). Der Beitritt ist offen – neue Mitglieder bezahlen eine Eintrittsgebühr, jedes Mitglied zahlt einen jährlichen Beitrag (zur Governance vgl. e-Bourgogne (2007)). Das Projekt hat den European Public Sector Award gewonnen und in anderen Regionen Frankreichs bereits mehrere Nachahmer gefunden.



für Public Management und eGovernment (Difi) des Ministeriums für Regierungsverwaltung, Reform und kirchliche Angelegenheiten (FAD) ein (vgl. Difi 2012, FAD 2012). In der Funktion eines Vermittlers hält Difi Kontakt zu allen nationalen Stakeholdern im Bereich IKT, vermittelt zwischen privaten Lösungsanbietern und der zentralen Regierung und bemüht sich um die Implementierung der E-Government-Policies. Innerhalb der Difi ist der Standardisierungsrat für die Entwicklung von Architekturrichtlinien und Standards zuständig (vgl. EC 2011d).

Die Entscheidung über zu realisierende Projekte erfolgt jährlich während der Haushaltsplanung. Seit 2 Jahren ist das FAD für erste Einschätzungen zu IKT Investitionsprojekten zuständig. Die von den Ministerien eingereichten Projekte werden danach beurteilt, ob sie in die nationale IKT Architektur passen, den Standards folgen, ob sie Service-orientiert, wiederverwendbar und die Komponenten in bestehende Systeme integrierbar sind. Eine weitere und teilweise vorentscheidende Einschätzung fällt der Finanzminister. Danach handeln die Minister im Plenum eine Rangliste der zu realisierenden Projekte aus, wobei wiederum der Finanzminister die abschliessende Entscheidungskompetenz hat.

Für die Implementierung der Vorhaben zuständig ist jeweils dasjenige Ministerium, in dessen Kompetenzbereich ein Projekt thematisch am besten passt. Unteragenturen der Ministerien sind dann für die eigentliche Realisierung zuständig, wobei diese zumeist an private Unternehmen vergeben wird. Für Projekte, die nicht einem bestimmten Ministerium zugeordnet werden können, ist eine zusätzliche Organisation zuständig. Der tatsächliche Einsatz der neuen Lösungen ist selbst auf nationaler Ebene nur in wenigen Fällen (z.B. elektronische Identität) verbindlich. Besteht eine solche Verbindlichkeit, wird den Organisationen in der Regel eine mehrjährige Übergangs- bzw. Einführungsphase gewährt.

Die Finanzierung der Lösungen ist bislang vom spezifischen Projekt abhängig. Die Steuerkompetenz obliegt in Norwegen quasi ausschliesslich dem Zentralstaat. Die Budgets der unteren Verwaltungseinheiten werden jährlich in den Haushaltsverhandlungen über den Zentralstaat festgelegt. Die Kommunen können einzig über eine zusätzliche, freiwillige Vermögenssteuer direkte Einkünfte generieren. Eine der bislang bedeutendsten, zentralen Infrastrukturen ist „Altinn“ (vgl. Altinn 2012). Gegründet von der Steuerverwaltung, Statistik Norwegen und dem Brønnøysund Register, dient Altinn denn auch vornehmlich den Zwecken der Steuerbehörde und wird entsprechend auch zum grössten Teil von dieser genutzt und finanziert¹³. Bei bestehenden Infrastrukturen wie den elektronischen Identitäten war die Nutzung durch die Kommunen bislang unentgeltlich. Da sich die Kosten durch die steigende Nutzung aber deutlich erhöht haben, überlegt sich die Regierung dafür Nutzungsgebühren einzufordern. Von den ca. 180 Kommunen, welche den Service in Anspruch nehmen, haben bereits einige mit ihrem Rückzug gedroht. Die Mechanismen des Staatshaushalts zeigen sich wenig förderlich für ebenenübergreifende E-Government-Lösungen. Es wird daher gegenwärtig ein neues Finanzierungsregime für IKT Projekte erarbeitet, wobei sich eine volle Vorfinanzierung durch den Staat und eine 50:50 Aufteilung der weiteren Kosten zwischen dem Staat und den nutzenden Agenturen abzeichnet. Hier zeigt sich wiederum die Notwendigkeit der oben genannten, noch zu schaffenden, gemeinsamen Vertretungsorganisation aller Kommunen, denn der Aufwand von 430 separaten, vertraglichen Regelungen zwischen dem Staat und allen Kommunen stellt eine immense Herausforderung dar.

Der Bereich E-Government ist in Norwegen wenig reguliert (vgl. EC 2011d: 11f.). Für zentrale Infra-

¹³ Im Januar 2011 nutzten gemäss Altinn (2012) insgesamt 29 öffentliche Agenturen und 4 Kommunen die Dienste.



strukturen bestehen allerdings auch nur wenige gesetzliche Hürden, um deren Überwindung sich derzeit intergouvernementale Arbeitsgruppen bemühen. Eine Vereinfachung der gesetzlichen Strukturen, Abbau von administrativer Belastung von Bürger/-innen und Unternehmen sowie die Gleichstellung von Papier und elektronischen Prozessen werden angestrebt.

Interoperabilität wird durch Gesetze, Richtlinien und Empfehlungen unterstützt. Die Regierung schreibt die Anwendung von Architektur-Prinzipien und Standards vor, die Durchsetzung erfolgt über Anweisungen an die Ministerien und deren Unterorganisationen. Dies gilt nur für die nationale Ebene und es gibt bislang nur wenige verbindliche Anwendungen.

Für die Schweiz hervorzuhebende Punkte:

- Koordination unter den Stakeholdern ist wichtig und fängt auf ministerialer Ebene an.
- Die Anzahl regionaler oder kommunaler Einheiten stellt eine Herausforderung dar, auch dann, wenn diese deutlich niedriger ausfällt als in der Schweiz.
- Zentralstaatlichkeit ist nicht per se förderlich für die Entwicklung gemeinsamer Infrastruktur.
- Geschäfts- und Betriebsmodelle von zentralen Infrastrukturen sollten schon zu Beginn einer Lösungserarbeitung besonders beachtet werden. Das Beispiel eID zeigt, dass bei unerwartetem Wechsel der Finanzierungslogik eine Weiterführung der Zusammenarbeit nicht garantiert ist, bzw. dass die Modalitäten letzterer erneut ausgehandelt werden müssen.
- Interoperabilität ist nicht ausschliesslich ein EU-Thema. Es ist ein Thema, dem sich E-Government ab einer gewissen Entwicklung in jedem Land stellen muss.

4.3.5 Österreich

Der österreichische Föderalstaat gliedert sich in vier Ebenen. Die Kompetenzverteilung wird über die Verfassung geregelt, wobei dem Bund sowohl die meisten, als auch die bedeutendsten Kompetenzen zufallen. Die neun Länder verfügen über sehr beschränkte Gesetzgebungskompetenzen, während die 98 Bezirke die untersten Verwaltungseinheiten bilden. Als eigene Gebietskörperschaften mit Recht auf Selbstverwaltung und selbständige Wirtschaftskörper fungieren die 2357 Gemeinden gleichzeitig als Teile der Verwaltung der Länder und des Bundes (vgl. AER 2010d).

In Österreich verfügen die subnationalen Ebenen über deutlich weniger Kompetenzen als jene der Schweiz. Der Bundesstaat hat einen zentralistischen Charakter. Dennoch ging man im Bereich E-Government einen integrativen Weg. Ab Mitte der 1980er Jahre stimmten die föderalen Ebenen ihre IKT Strategien miteinander ab. Seit dem Start von E-Government Österreich (1998) wurde die Kooperation durch eine Reihe von aufeinander aufbauenden Organisationen institutionalisiert, deren aktuelle Ausprägung die Plattform „Digitales Österreich“ ist. Verantwortlich dafür ist der Bundes-CIO, welcher sowohl organisatorisch-strukturell als auch personell-hierarchisch direkt dem Bundeskanzleramt angegliedert ist.

Die Plattform Digitales Österreich (Plattform Digitales Österreich 2012),¹⁴ ist das Koordinations- und Strategiegremium der Bundesregierung für E-Government in Österreich. In ihm sind alle wichtigen Stakeholder des E-Government-Umfelds vertreten.¹⁵ In Konsultationsverfahren werden hierin Standards erarbeitet, welche nach Stellungnahmen und Überarbeitungen schliesslich in Mehrheitsab-

¹⁴ Die Plattform wird ausserdem durch zwei Informationsplattformen flankiert (siehe <http://www.ref.gv.at/> und <http://www.ag.bka.gv.at/>).

¹⁵ „Durch die Einbindung aller Gebietskörperschaften in Kooperation mit der Wirtschaft werden E-Government Projekte, Strategien und Richtlinien [...] gemeinsam geplant, abgestimmt und umgesetzt. Dies war und ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg Österreichs im internationalen E-Government Vergleich.“ (Plattform Digitales Österreich 2011: 11)



stimmungen verabschiedet werden. Auf Bundesebene finden die Mehrheitsbeschlüsse unter den CIOs der Ministerien statt. Die Städte und Gemeinden (vertreten über den Städte- und den Gemeindebund) geben Empfehlungen ab, welche in vier thematisch organisierten Arbeitsgruppen zu Projektpapieren ausgearbeitet werden. Eine 30-köpfige Expert/-innengruppe befindet danach darüber, ob die Resultate zu neuen Standards oder (nur) zu best practice Empfehlungen erklärt werden sollen (vgl. EC 2011e).¹⁶

Wichtig hierbei ist, dass die Beteiligung an Planung und Umsetzung generell freiwillig ist und es nur sehr wenige, gesetzliche Vorgaben gibt¹⁷. Durch die aktive Einbeziehung aller Stakeholder wird früh für Informationsaustausch gesorgt, gemeinsame Probleme können erkannt und über gemeinschaftliche Lösungen angegangen werden. Durch die Begegnung auf gleicher Augenhöhe werden föderale Ebenen überbrückt und eine kooperative, demokratische, rational-pragmatische Entwicklung von E-Government erreicht. Insbesondere unter den Ministerien geht die Kooperation soweit, dass teilweise Lösungen mitfinanziert werden, welche nicht primär die eigenen Bedürfnisse erfüllen. Dies geschieht im Wissen um die spätere Unterstützung der Partner bei der eigenen Lösungsfindung.

Dieses kooperative Modell funktioniert also weniger Dank, denn viel mehr trotz dem eher zentral ausgerichteten, politischen System. Dabei werden durchaus auch Nachteile in Kauf genommen. So erfordert es viel Kraft, die Stakeholder von Lösungen zu überzeugen, welche für ihre Organisation nicht optimal und allenfalls teurer ausfallen, dafür auf nationaler Ebene von Vorteil sind. Man nimmt eine langsamere Entwicklung in Kauf, als sie etwa durch einen top-down Ansatz möglich wäre. Ebenso verhält es sich mit Partikularlösungen einzelner Einheiten oder von Gruppen innerhalb des Staates, also auch mit Parallelentwicklungen. Eine weitere Herausforderung ist die ausgeprägte Eigenständigkeit der Ministerien auf Bundesebene. Diese soll aber eingeschränkt und Umsetzungen von gemeinsamen E-Government-Entwicklungen gesetzlich vorgeschrieben werden.

Die Realisierung (Entwicklung, Implementierung) der Lösungen kann grundsätzlich durch öffentliche oder private Anbieter (wie dem Bundesrechenzentrum) erfolgen. Wichtig ist hierbei nur die Einhaltung des Vergaberechts und ausschlaggebend sind zumeist wirtschaftliche Kriterien. Lösungen im Sinne von PPPs wurden in der Vergangenheit vergeblich angestrebt, die Wirtschaft war schlicht nicht bereit Vorfinanzierungen zu leisten bzw. die Risiken zu übernehmen. Bei der Finanzierung kommen zwischen Bund und Ländern auf Bevölkerungszahlen basierende Rechenschlüssel zum Tragen, wobei ein Grundschlüssel von 60% Bund und 40% Länder, Städte, Gemeinden als Vorlage dient. In Realität wird diese formelle Lösung aber auch pragmatisch gehandhabt, die eigentliche Aufschlüsselung ist oft abhängig vom Nutzen bzw. Verhandlungssache.

Für die Schweiz hervorzuhebende Punkte:

- Verwaltungsmodernisierung ist ein langfristiges Unterfangen. Es lohnt sich daher auf nationaler Ebene früh mit der Institutionalisierung von E-Government anzufangen. Gleichzeitig muss aber Flexibilität gewahrt werden. E-Government verändert das Staatswesen in vielen Aspekten und entsprechend müssen die relevanten Organisationen, Regeln und Prozesse weiterentwickelt werden.
- Föderale Struktur ist nicht per se hinderlich für die Entwicklung gemeinsamer Infrastruktur. Wie auch das Beispiel Deutschland zeigt, ist umso mehr die Bildung einer vertikal wie hori-

¹⁶ Die Länder schaffen es hierbei kaum je einen Standard durchzubringen, was mit der Autarkie der Landeshauptleute zusammenhängt.

¹⁷ Eine solche ist etwa die vorgeschriebene Registerdatenabfrage zur Datenübermittlung der Behörden.



zonal kooperativen, kollaborativen und integrativen Kultur unter den Verwaltungseinheiten gefragt.

- Die Plattform Digitales Österreich kann einen Vorbildcharakter einnehmen. Sie reduziert die Transaktionskosten indem sie potentielle Partner zueinander führt und diese sich auf Augenhöhe begegnen lässt. Damit kann ein bedeutender Beitrag zur Überwindung von Asymmetrien zwischen den Akteuren geleistet werden.

4.3.6 Schweden

Schweden versteht sich als dezentralisierter Einheitsstaat. Das Einkammerparlament (Reichstag) regelt die Verhältnisse auf nationaler Ebene. Darunter existieren 21 Provinzen, welche die regionale Verwaltung übernehmen (Kompetenzen in Polizeiwesen, öffentlichen Verkehr, Zivilschutz, Landwirtschaft). Die zweistufige kommunale Verwaltung bilden 210 Gemeinden (Schulwesen, Sozialdienst, Städteplanung) zusammen mit 20 Provinziallandtagen¹⁸. Letztere sind zuständig für regionale Verwaltungsaufgaben, die über einzelne Gemeinden hinausgehen (z.B. Gesundheitswesen, öffentlicher Regionalverkehr, regionale Wirtschaftsförderung, Kulturpolitik) (vgl. AER 2010c).

Die kommunalen Verwaltungen sind gegenüber der nationalen Regierung gemeinsam durch den Schwedischen Verband der lokalen Autoritäten und Regionen (SKL) vertreten (vgl. SKL 2012). Die Ministerien sind für die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und Verordnungen zuhanden des Reichstags zuständig und haben gegenüber den unterstellten Behörden (Zentralämter) keine Weisungskompetenz. Letztere sind daher für die selbständigen Umsetzungen der Regierungsbeschlüsse verantwortlich (ostnordische Verwaltungsform). Auf Ebene des Zentralstaates liegt die abschliessende Realisierungsentscheidung beim Reichstag. Die Implementierung erfolgt in Verantwortung einer oder mehrerer Behörden. Durch die weitreichende Autonomie der Behörden können diese von den Ministerien im Bereich IKT nicht geführt werden.

Im E-Government trägt das Ministerium für Unternehmen, Energie und Kommunikation die Hauptverantwortung für Vorhaben auf Ebene des Staates. Die Impulse für neue Lösungen kommen primär aus den zentralstaatlichen Behörden. Die eigentliche Lösungsentwicklung erfolgt sowohl in- wie out-house, wobei insbesondere die Steuerbehörde viele Entwicklungen selber vollzieht. Da keine top-down Kompetenzen vorhanden sind, erfolgt die Kontrolle der Arbeit der Agenturen über Berichte letzterer zuhanden der Ministerien und über ein System von Audits und Inspektionen durch das Parlament. Diese Unabhängigkeit der Behörden führt dazu, dass viel über persönliche Netzwerke, Verhandlungen, Kooperation und schliesslich auf Vertrauen basieren muss (vgl. EC 2011f).

Entwickelte Lösungen und definierte Standards können nur für Ministerien und Behörden auf Ebene des Staates verpflichtend eingeführt werden. Für die freiwillige Verwendung auf Ebene der lokalen Verwaltungen existiert ein Rahmenabkommen, zwingende Anwendungen könnten nur über die Gesetzgebung definiert werden, was bislang nur für die nationale elektronische ID zutrifft. Informationstransfer zwischen lokaler und nationaler Ebene findet entsprechend eher wenig statt, detaillierte Daten werden primär in Papierform übermittelt.

Die Behörden werden jährlich von der Zentralregierung über die zu erfüllenden Leistungen informiert und bekommen ein entsprechendes Budget zugewiesen. Für mehrjährige Projekte können entsprechend lange Budgetphasen reguliert werden, ausserdem kann die Budgethöhe im Laufe des

¹⁸ Gegenwärtig sind Provinziallandtage und Provinzen in den territorialen Geltungsbereichen praktisch deckungsgleich. Durch Reduktion der Provinzen auf ca. die Hälfte soll sich das aber bis 2015 ändern.



Fiskaljahres den Projektgegebenheiten angepasst werden. Die eigentliche Finanzierung geschieht über die Ministerien an die Behörden. Die Behörden können behördenübergreifende Kooperationen untereinander eingehen, solange diese budgetkonform sind. Diese Zusammenarbeit ist nicht sehr üblich, wird aber von der Regierung angeregt, um die Entwicklung von E-Government weg von behördenspezifischen Lösungen hin zu mehr Kundenorientierung zu erreichen. Von den Behörden wird eine gesteigerte Kollaboration gefordert, um die diversen, behördenspezifischen Lösungen zu integrieren, standardisieren und interoperabel zu machen. Dieser Wunsch nach mehr Koordination wurde auch von den Behörden geäußert, auch weil erkannt wurde, dass die behördenspezifischen Lösungen zu wenige Nutzer anzogen und somit das Ziel von Kosteneinsparungen nicht zu realisieren vermochten (E-delegationen 2009: 5).

2009 gegründet und mit einem fünfjährigen Mandat ausgestattet wirkt die E-Government - Delegation in den Bereichen Regulierungen, Interoperabilität und Open Data (vgl. E-delegationen 2011). In der Delegation sind die 16 IT-intensivsten Behörden und die kommunale Ebene über SKL vertreten. SKL übernimmt ausserdem die Verbindung zu den Kommunalregierungen und berät diese im Bereich E-Government.

Die Finanzierung des Betriebs der Lösungen erfolgt abhängig von der Art der Datenerhebung und von Verwendungszwecken. Die Behörden sind für die Datenhaltung verantwortlich, was insbesondere für die Register zutrifft. Allerdings ist anzumerken, dass auch hier kaum zentrale Lösungen existieren. Ein Beispiel für eine zentrale Lösung stellt das Personenregister der Steuerbehörde dar, welches von allen anderen Diensten benutzt wird.

2012 wird eine Erneuerung der nationalen E-Government-Strategie erfolgen, wobei die neuen Foki auf Interoperabilität und Effizienzsteigerung liegen werden. In Schweden tangieren rund 200 unterschiedliche Regulierungen (Verordnungen, Gesetze etc.) den Bereich E-Government. Diese Regulierungen sind in den unterschiedlichsten Sektoren verortet, sind nicht aufeinander abgestimmt und enthalten entsprechend sehr unterschiedliche Konzepte, Bedeutungen und Interpretationen zu eigentlich verwandten Sachverhalten. Um dieser Herausforderung zu begegnen, wurde ein neues Komitee mit der Analyse der Rechtssituation beauftragt. Innert vier Jahren sollen Lösungen erarbeitet werden. Da bereits jetzt mit der Notwendigkeit von Verfassungsänderungen gerechnet wird, dürfte ein sich günstiges Fenster dazu erst nach den nächsten Parlamentswahlen, also nach 2014 öffnen.

Für die Schweiz hervorzuhebende Punkte:

- Ohne Koordination unter den Verwaltungen ist die Schaffung kundenorientierter Lösungen fraglich.
- Auch Schweden setzt bei Problemidentifikation und Lösungsfindung auf Integration und Kooperation durch die Verwaltungsebenen hindurch, obschon der Zentralstaat über top-down Kompetenzen verfügt.
- Finanzielle Flexibilität und Planungssicherheit ist für die Entwicklung gemeinsamer Infrastruktur notwendig.
- Die Errichtung von mandatierten, zeitlich begrenzt operierenden Organisationen könnte einen Ansatz zur Erhaltung der Flexibilität innerhalb der E-Government-Organisationslandschaft darstellen.
- Die Rechtslage und Kompetenzverteilung im Bezug zu E-Government vollständig zu durchleuchten könnte auch für die Schweiz eine Grundlage liefern, um einfacher die rechtliche Interoperabilität künftiger, gemeinsamer Lösungen zu sichern.



4.4 Fazit Auslandsvergleich

In der Schweiz wird bei Schwierigkeiten in der überregionalen Zusammenarbeit (nicht nur) im E-Government von Stakeholdern auf allen föderalen Ebenen regelmässig der Sonderfall Schweiz zitiert. Wie der Vergleich mit dem europäischen Ausland zeigt, muss diese Argumentation in Frage gestellt werden. Ob dezentraler Bundesstaat oder zentralistischer Einheitsstaat, 400 oder 30'000 Gemeinden, x oder y Regionalverwaltungen, die angepeilte Entwicklungsrichtung von E-Government hin zu einer vernetzten Verwaltung und die dadurch entstehenden Herausforderungen bleiben sich ähnlich, um nicht zu sagen gleich. Selbiges gilt für die Ansätze, wie diesen Herausforderungen sinnvoll begegnet werden kann.

Politisches System

- Die heutigen Herausforderungen im E-Government basieren kaum auf dem politischen System eines Staates. Vielmehr scheint die Verwaltungsmodernisierung in den verschiedenen Staaten an einem ähnlichen Entwicklungspunkt zu stehen.
- Die Anzahl der staatlichen Ebenen sowie die Anzahl der jeweiligen Verwaltungseinheiten (Regionen, Kommunen) scheint ebenfalls keinen grossen Einfluss auf die Herausforderungen und Lösungsansätze im E-Government zu haben. So deutlich die systemischen Unterschiede zwischen Deutschland und Schweden sind, so vergleichbar sind doch die Herausforderungen.
- Von Bedeutung ist hingegen die Kompetenzverteilung unter den Verwaltungsebenen. Besonders gilt dies bezüglich finanzieller Autonomie. Je komplexer die Verteilung der Kompetenzen ist, desto aufwändiger ist die Lösungsfindung.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

- Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen fällt sehr unterschiedlich aus. Die rechtliche und politische Interoperabilität sicherzustellen ist auch in anderen Ländern ein herausforderndes Thema.
- Die bestehende Ausgestaltung dürfte im Zusammenhang mit der länderspezifischen Kompetenzverteilung stehen und kann im Rahmen dieser Studie daher nicht abschliessend beurteilt werden.
- Eine Bestandesanalyse der für E-Government relevanten, rechtlichen Rahmenbedingungen ist zu empfehlen.

Organisatorische Strukturen

- In allen Ländern hat sich die organisatorische E-Government-Landschaft in den vergangenen fünf Jahren deutlich verändert.
- Es fällt auf, dass die Zusammenarbeit stärker institutionalisiert wurde. Österreich nahm diesbezüglich eine Vorreiterrolle ein. Mittlerweile sind aber alle untersuchten Länder daran, ihre Prozesse, Regeln und Organisationen neu auf die Entwicklung einer vernetzten Verwaltung auszurichten.

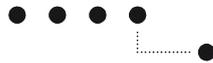


Koordination und Kooperation

- Die Koordination innerhalb und zwischen den Ebenen stellt eine der grössten Herausforderungen dar.
- Die grosse Anzahl involvierter Akteure im E-Government erhöht die Transaktionskosten sowohl in der Problemidentifikation wie in der Entscheidungsfindung. Diese Problematik findet sich insbesondere mit Blick auf die kommunale Ebene. Im Ausland begegnet man dieser Herausforderung teilweise über eine kompetente, mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Vertretung, die in die Gestaltung von E-Government aktiv einbezogen wird.
- Durchsetzungskompetenz im Sinne einer Top-down-Kompetenz braucht es nicht zwingend. Selbst zentralistische Staaten scheinen, trotz ihrer auf nationaler Ebene weitreichenden Kompetenzen, die Lösungsfindung nach kooperativen Überlegungen zu gestalten.
- Ein starker Fokus liegt auf der Integration sämtlicher Staatsebenen.

Finanzierung

- Zentrale Infrastrukturen scheinen in den meisten Ländern primär auf nationalstaatlicher Ebene entwickelt und entsprechend über die bestehenden Strukturen finanziert zu werden.
- Das Problem der Jährlichkeit, also der Abhängigkeit der Lösungsfinanzierung von Budgetperioden, ist für die Realisierung von oft mehrjährigen E-Government-Projekten ein Hindernis. In einzelnen Ländern kommen daher für die Umsetzung von E-Government-Vorhaben längere Budgetperioden zur Anwendung.
- Die Entwicklung von Betriebs- und Geschäftsmodellen zentraler, gemeinsamer Infrastrukturen ist eine Herausforderung.



5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Will die Schweiz das Ziel einer vernetzten Verwaltung erreichen, müssen die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit unter den Verwaltungen innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen stimmen. So wie sich das institutionell-organisatorische Gefüge heute zeigt, sind diese Rahmenbedingungen im Bereich E-Government nicht oder höchstens unbefriedigend gegeben. So führt ein Mangel an Koordination unter den Stakeholdern zu einer wachsenden Zahl Partikularlösungen. Diese machen die Einführung von gemeinsamen Infrastrukturen zunehmend teurer. Es fehlen flächendeckende finanzielle Instrumente, um finanzschwächeren Stakeholdern die Entwicklung moderner Lösungen zu ermöglichen. Interoperabilität fördernde Standards existieren noch nicht in allen Bereichen und dort wo sie existieren, werden sie aus Mangel an Verbindlichkeit, Einsicht der Stakeholder oder Interesse der privaten Lösungsanbieter oft ungenügend angewendet. Auch wenn Kooperation im Sinne von Mehrfachnutzungen durchaus stattfindet, ist der Weg dahin mit viel Aufwand verbunden. Wo gemeinsam genutzte Systeme existieren, ist deren Fortbestand mangels nachhaltiger Betriebsmodelle nicht immer gesichert, was zu Planungsunsicherheit führt und die gewünschte Weiterentwicklung verhindert.

5.1 E-Government Schweiz nachhaltig organisieren

Heute betätigen sich mehrere Schweizer Organisationen in der Informationsverbreitung und der Koordination der E-Government-Stakeholder. Unter anderem sind hier die Geschäftsstelle E-Government Schweiz, die Schweizerische Informatikkonferenz, die interkantonale Fachgruppe E-Government, der Verein eCH sowie einzelne ffO aktiv. Das heute bestehende, diversifizierte Organisationsgefüge muss allenfalls konsolidiert werden. Mehr noch als bisher, ist den integrativen und koordinativen Aspekten Bedeutung zu schenken. Erfolgreiche Integration und Koordination aller Stakeholder wird die Chancen für die Realisierung gemeinsamer Lösungen im E-Government verbessern. Durch dichte Interaktion wird der Informationsaustausch verstärkt, werden gemeinsame Herausforderungen identifiziert und die Vorteile gemeinsamer Lösungen erkennbar. Dennoch bleibt bezüglich der Realisierung der Resultate eine grosse Herausforderung – die Finanzierung.

Aus den Erkenntnissen des In- und Ausland können einige Schlussfolgerungen dahingehend gezogen werden, wie E-Government institutionell-organisatorisch aufgestellt sein muss, um die Vision einer vernetzten Verwaltung im föderalen Kontext der Schweiz zu nachhaltig zu realisieren.

5.1.1 Grundlegende Anforderungen

Integration

Verwaltungsübergreifende, durchgehende Prozesse müssen horizontale und vertikale Organisationsgrenzen überbrücken und die föderalen Ebenen durchdringen. Um Lösungen zu schaffen, müssen jene Stakeholder zunächst an der Problemdefinition beteiligt sein, die mit den Herausforderungen des Verwaltungshandelns konfrontiert sind. Das bedeutet nichts anderes, als dass von den Gemeinden über die Kantone bis zum Bund alle Akteure einzubinden sind, also an der Identifikation der dringlichsten Herausforderungen und der entsprechenden Lösungserarbeitung gleichberechtigt teilnehmen.

Koordination

Die grosse Anzahl Stakeholder im E-Government erfordert eine Institutionalisierung der Informationsströme. Die Akteure müssen miteinander in einem aktiven Austausch von Wissen und Erfahrungen stehen. Das geht über eine reine Situationsinformation des Standes von E-Government in der



Schweiz hinaus. Es lohnt sich hierfür einen organisationalen Rahmen zu schaffen und diesen mit klar definierten Prozessen und Regeln zu stützen. Die Koordinationsleistung muss dabei von allen Stakeholdern mitgetragen werden. Das bedeutet auch, dass sich die Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen der Chancen und Bedeutung von Verwaltungsmodernisierung im Rahmen von E-Government bewusst sind und sowohl finanzielle wie personelle Ressourcen bereitstellen.

Finanzierung

Gemeinsame, zentrale Lösungen müssen geplant, geschaffen, betrieben und weiterentwickelt werden. Bei Planung und Entwicklung ist mit teilweise hohen Kosten zu rechnen, die absehbar die finanziellen Kapazitäten einzelner Verwaltungen übersteigen. Somit besteht eine deutliche Reduktion der Realisierungswahrscheinlichkeit gemeinsamer Lösungen: Gemeinsame Lösungen können primär von den finanzkräftigsten Verwaltungseinheiten bzw. von sehr grossen Gruppen an Stakeholdern geschaffen werden. Gleichzeitig erhöht die Anzahl der beteiligten Akteure die Transaktionskosten deutlich, reduziert die Chancen eines Lösungskonsenses und verringert somit die Wahrscheinlichkeit, dass gemeinsame Lösungen realisiert werden.

Kleine Gruppen von Stakeholdern können sich in einem dezentralen Machtgefüge wie der Schweiz einfacher für eine gemeinsame Lösung zusammenfinden. Aufgrund der Kosten besteht jedoch eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass sie die Lösung nicht zu finanzieren vermögen. Gemeinsame, auf Standards zur Interoperabilität basierende Lösungen sind nach der Realisierung für weitere Nutzer interessant. Dieser spätere Anschluss weiterer Stakeholdern erhöht jedoch die Realisierungswahrscheinlichkeit nicht, falls die Vorfinanzierung nicht leistbar ist. Ein Grund dafür liegt in der Risikoaversion der Schweizer Verwaltungen (Ehrensperger 2007: 327 ff.). Ohne Planungssicherheit die Entwicklung, den Betrieb und die Pflege von Infrastruktur betreffend bleiben gemeinsame Lösungen kaum realisierbar.

Finanzierung von Betrieb und Pflege der Lösungen erfordern hoch qualitative Geschäfts- und Betriebsmodelle. Diese zu entwickeln und umzusetzen erfordert eine entsprechend ausgeprägte Expertise. Eine solche ist nicht in sämtlichen Verwaltungseinheiten auf allen föderalen Ebenen vorhanden. Faktisch gehört dies nicht zum Kerngeschäft und den Kernkompetenzen einer Verwaltung. Für den gesicherten Betrieb von E-Government-Infrastruktur ist dies aber zwingend erforderlich.

5.1.2 Lösungsansatz

Vorstellbar ist für die Zukunft eine Landschaft mit je einer ständigen Organisation zuständig für Koordination, Standardisierung und Ausführung. Obschon funktional getrennt, pflegen alle drei ständigen Organisationen regelmässige Interaktionen miteinander. Lösungsinteressierte Stakeholder finden sich zur Beauftragung und Überwachung von Projekten in zeitlich begrenzt operierenden Projektorganisationen zusammen.

Alle Organisation verfügen über klare Regeln bezüglich Kompetenzverteilung, Aufsicht / Kontrolle sowie Ein- und Ausstiegszenarien. Sie stehen grundsätzlich allen öffentlichen Stakeholdern offen. Um auf die Bedürfnisse der Kunden aufmerksam zu werden und kundenorientierte Lösungen zu entwickeln, macht zudem eine institutionalisierte Einbindung der Privatwirtschaft Sinn¹⁹.

¹⁹ Dies kann etwa über Beteiligungen von branchenunabhängigen Wirtschaftsverbänden geschehen.



Folgende Abschnitte liefern eine grobe Skizze dieses Organisationsgefüges wie es in einigen Jahren vorstellbar sein könnte. Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Organisationen bleibt noch offen und muss in nachfolgenden Studien konkretisiert werden. Ebenso ist die Ausgestaltung der einzelnen Entwicklungsschritte, weg von der heutigen Situation und hin zu der künftigen, noch offen.

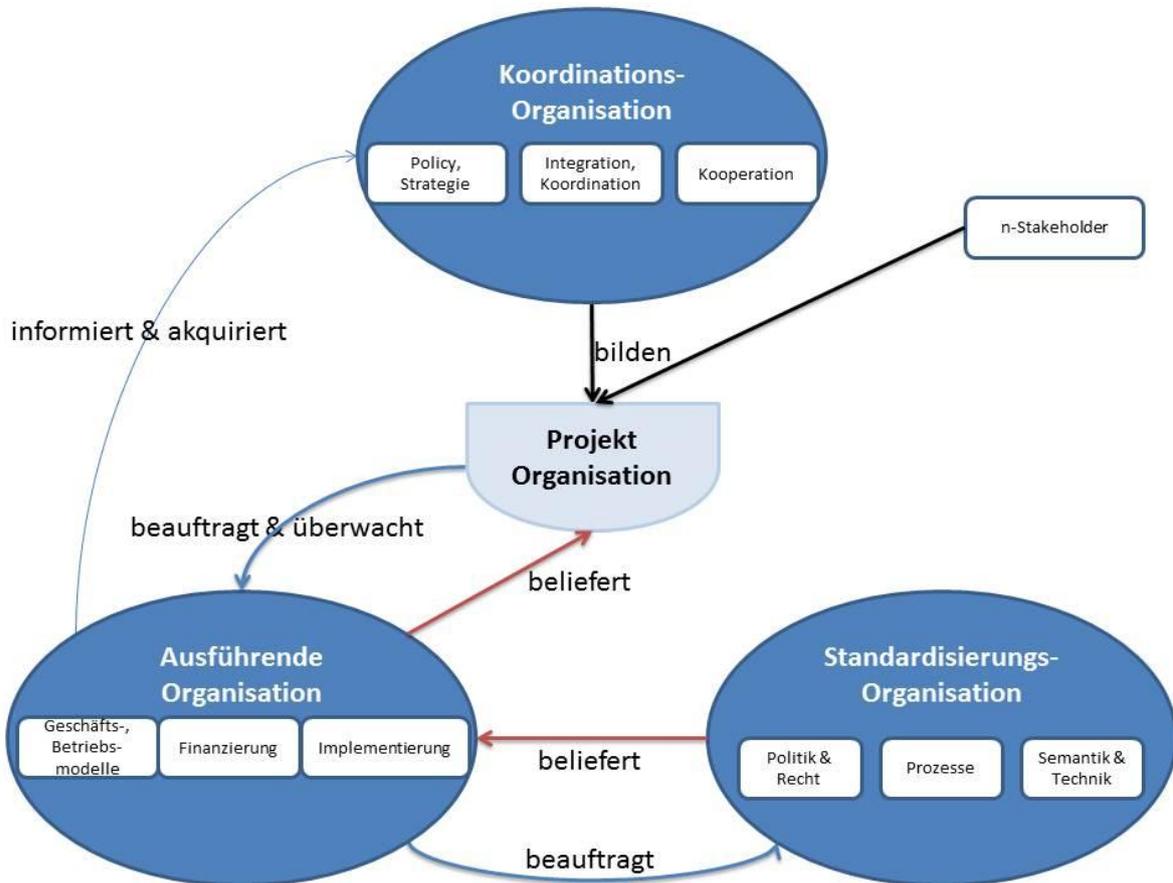


Abbildung 14: Organisationslandschaft für eine vernetzte Verwaltung Schweiz

Koordinationsorganisation

Die Koordinationsorganisation sorgt für die Beteiligung aller Stakeholder an den Prozessen der Problemidentifikation und Lösungsfindung. Sie institutionalisiert die dichte Interaktion und den Informationsaustausch unter den Stakeholdern und hilft so, ein gemeinsames Verständnis und eine von allen getragene Vision zu entwickeln. Das interne und externe Wissensmanagement ist hier von zentraler Bedeutung. Die Stakeholder-Interaktionen beschränken sich nicht auf informative Veranstaltungen: In Arbeitsgremien werden Herausforderungen erörtert und Lösungsansätze angedacht. Dafür ist es wichtig, dass sich die unterschiedlichen Stakeholder auf Augenhöhe begegnen können, unabhängig von Grösse, Finanzkraft oder föderaler Ebene.

Standardisierungsorganisation

Die Aufgaben der Standardisierungsorganisation bewegen sich im gesamten Umfeld dessen, was zur Sicherstellung von Interoperabilität erforderlich ist. Aufgrund der thematischen Verteilung bietet sich hier eine Aufteilung in mehrere domänenbezogene Einheiten an, welche sich mit Technik und



Semantik, Politik- und Verwaltungsprozessen, und Fragen des Rechts befassen²⁰. Da die einzelnen Aspekte von Interoperabilität schliesslich zu einem System zusammenzufügen sind, ist eine dichte Interaktion zwischen den Untereinheiten der Standardisierungsorganisation notwendig. Nebst fortlaufender Entwicklung und Pflege künftiger Standards unterstützt sie die Ausführungsorganisation bei der Sicherstellung der Interoperabilität von neuen Lösungen. Auch hier ist wiederum das Wissensmanagement von zentraler Bedeutung.

Ausführungsorganisation

Von besonderer Bedeutung ist die Ausführungsorganisation. Von wenigen Ansätzen auf kantonaler Ebene abgesehen, existiert eine solche Organisation derzeit nicht. Wie oben dargestellt, kommt ihr aber eine Schlüsselfunktion für die Realisierung zu. Dazu benötigt sie die finanziellen Mittel und Kompetenzen, welche die Unterstützung mehrjähriger Vorhaben erlauben. Die Ausführungsorganisation kann Vorinvestitionen leisten und entwickelt Aufteilungsschlüssel zur Ko-Finanzierung gemeinsamer Infrastruktur durch mehrere Stakeholder.

Die Lösungsnutzer tragen insbesondere bei Betrieb und Pflege einen grösstmöglichen Teil der Kosten. Dazu entwickelt die Ausführungsorganisation nachhaltige Geschäfts- und Betriebsmodelle zu den spezifischen E-Government -Lösungen. Die selbsttragende Finanzierung von Lösungen nach vorab klar definierter Übergangsfrist ist anzustreben. Ein Finanzierungsmodell ist noch auszuarbeiten.

Die Ausführungsorganisation übernimmt aber nicht zwingend die eigentliche Entwicklung, den aktiven Betrieb oder die Weiterentwicklung der Infrastrukturen. Vielmehr nimmt sie hierfür eine Vermittlerrolle ein, führt Verhandlungen mit öffentlichen und privaten Anbietern und führt diese mit den Stakeholdern der Projektorganisation zusammen.

Die Ausführungsorganisation bemüht sich aktiv um die Umsetzung der priorisierten Vorhaben. Wo Stakeholder nicht direkt auf sie zukommen, setzt sie sich für deren Sensibilisierung im Sinne der Vorhaben ein und akquiriert Aufträge zur Umsetzung.

Projektorganisation

Über die Interaktionen in der Koordinationsorganisation (oder auch unabhängig davon) finden sich Gruppen von Stakeholdern zusammen und bilden jeweils eine spezifische, zeitlich begrenzte Projektorganisation. Diese definiert gegenüber der Ausführungsorganisation die Lösungsanforderungen, handelt mit selbiger die Finanzierung aus und beauftragt sie mit der Realisierung des Projekts. Im weiteren Projektverlauf ist die Projektorganisation für die periodische Kontrolle des Fortschritts zuständig, nicht aber für die Projektausführung. Die einzelnen Stakeholder können sich also weiterhin auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.

Die Projektorganisationen können über standardisierte Regeln und Kooperationsprozesse organisiert werden, die in der Koordinationsorganisation vorgängig entwickelt wurden. Dabei können erprobte Finanzierungsmodelle zur Anwendung gelangen, die durch die Ausführungsorganisation entwickelt wurden. Dadurch reduzieren sich die Transaktionskosten und verringert sich die Zeitspanne von Gruppenbildung der Stakeholder bis zum Start des jeweiligen Projekts. Die Bildung zeitlich begrenzter Projektorganisationen bietet sich an, weil damit ein klarer Horizont abgesteckt

²⁰ Gegenwärtig werden von bestehenden Organisationen wie eCH vornehmlich Aspekte der technischen und semantischen Interoperabilität abgedeckt.



wird, bis zu welchem das jeweilige Projekt auszuführen ist. Ziel ist die Lösungsentwicklung voranzutreiben und eine Stagnation des Prozesses zu verhindern.

5.1.3 Chancen und Anforderung der Realisierung

Offene Fragen die institutionell-organisatorische Umgestaltung betreffend

Die noch zu klärenden Fragen können nicht abschliessend aufgezählt werden. Absehbar ist aber jetzt schon, dass folgende Aspekte vertieft zu betrachten sind:

- Anschubfinanzierung: Finanziert der Bund die ersten X Jahre, bis sich das Zusammenspiel der Stakeholder etabliert hat und die finanziellen Aufteilungsfragen geklärt sind? Werden Budgets der bestehenden E-Government-Organisationen konsolidiert und in die neuen Organisationen eingebracht?
- Politische Rahmenbedingungen: Erfordern die drei Organisationen gewisse rechtliche Anpassungen, und auf welchen Ebenen? Kann eine entscheidungskompetente Vertretung der Gemeinden (und allenfalls der Kantone) geschaffen werden?
- Rechtliche Interoperabilität: Kann diese überhaupt von einer zentralen Entität angegangen werden? Wie lässt sich dieser Aspekt in den Politikzyklus der Verwaltungen einbringen?
- Rechtsform: Sollen die drei Organisationen als Vereine gebildet werden? Brauchen sie einen spezifischen Eigentümer? Werden überhaupt neue Organisationen benötigt oder liesse sich die Landschaft durch Anpassungen bestehender Organisationen bilden?
- Interne Prozesse und organisatorischer Aufbau: Wo sind Audit-Funktionen anzusiedeln? Wo liegt die Verantwortung über die Pflege des Lösungs-Portfolio? Wie werden die Interaktionen unter den Organisationen institutionalisiert?

Herausforderungen

- Die Stakeholder in der Schweiz haben wenig konkrete Vorstellungen davon, wie eine institutionell-organisatorisch umgestaltete E-Government-Landschaft aussehen soll.
- Die Finanzierbarkeit von Realisierung, Betrieb und Pflege gemeinsamer Lösungen ist ein Thema, dem in der Fachliteratur ungenügend Beachtung geschenkt wird. Soll die vernetzte Verwaltung Realität werden, ist diesem Aspekt deutlich mehr Gewicht zu geben.
- Die starke Autonomie der Gemeinden und Kantone, und die komplexe Kompetenzverteilung zwischen allen drei föderalen Ebenen, stellt eine Herausforderung dar. Es müssen Wege gefunden werden, wie alle Verwaltungseinheiten aktiv in den Prozess der sich vernetzenden Verwaltungen einbezogen werden können, gleichzeitig muss das Eindringen in deren Handlungsräume minimiert werden.
- Die wachsende Zahl an Partikularlösungen macht das Umschwenken auf gemeinsame, zentrale Lösungen zunehmend kostspieliger und schwieriger.
- Die grosse Anzahl an Stakeholdern, insbesondere auf Ebene der Gemeinden, generiert hohe Transaktionskosten und Unsicherheiten bezüglich der Realisierungschancen zentraler, gemeinsamer Lösungen. Eine entscheidungskompetente Vertretungsorganisation könnte hier helfen.
- Die im Ausland vorhandenen, mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Vertretungsorganisationen von Kommunen und Regionen, sind so in der Schweiz nicht vorhanden. Es bleibt fraglich, ob sich insbesondere die Schweizer Gemeinden in einer solchen Organisati-



on zusammenfinden können, primär weil dies mit gewissen Kompetenztransfers einhergehen würde. Die Reduktion der Transaktionskosten für zentrale Lösungen zwischen bundesstaatlichen Verwaltungseinheiten und den ca. 2'500 Gemeinden ist so eher unwahrscheinlich.

Chancen

- Die Befragung der Stakeholder zeigt, dass institutionell-organisatorische Veränderungen im Schweizer E-Government vorstellbar sind.
- Die neue E-Government-Rahmenvereinbarung von Bund und Kantonen weist den Weg in eine stärker von Kooperation geprägte Zukunft und generiert ein günstiges Zeitfenster, um jetzt über die künftige Ausgestaltung von E-Government Schweiz zu diskutieren.
- Partikularlösungen werden für zunehmend komplexere Anforderungen auch entsprechend teurer, was das Interesse an gemeinsamen Lösungen steigen lässt.
- Ressourcenknappheit in den einzelnen Verwaltungseinheiten drängen zum Pooling von Kapital und Personal, wenn dadurch mit reduziertem Aufwand passende Lösungen erarbeitet werden können.
- Unterschiedliche Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass die Schweiz in keiner Herausforderung wirklich einzigartig ist und dass es durchaus Wege zur Bewältigung gibt.
- Kooperative Organisationen existieren im Ausland teilweise schon seit Jahrzehnten und haben sich gerade für föderale Kontexte als tauglich erwiesen.

5.2 Fazit zur Untersuchung und Ausblick

E-Government Schweiz steht an einem entscheidenden Punkt. Wenn sich nichts an der gegenwärtigen Situation verändert, wird das System nicht untergehen. Es wird sich jedoch auch nicht effizient, kundenorientiert und hochqualitativ weiterentwickeln.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die Thematik der vernetzten Verwaltung unbedingt aus systemischer Sicht anzugehen ist. Einzelne Kernaspekte werden derzeit von unterschiedlichen Stakeholdern behandelt, es fehlt jedoch eine integrale Perspektive. Die zusammenhängenden Herausforderungen von Finanzierungslogik, Kompetenzverteilung, Interoperabilität, organisatorischem Gefüge etc. lassen sich nicht vollständig getrennt bewältigen. Im Vergleich zum Ausland wäre dabei eine genauere Klärung der Frage, inwiefern sich die Ausgestaltung des Staatshaushalts und die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen (auch rechtlich) auf die Komplexität der Lösungsfindung auswirken aus wissenschaftlicher Perspektive interessant.

Die Schweiz steht mit ihren Herausforderungen nicht alleine da, sie ist kein Sonderfall. Das europäische Ausland hat von Staat zu Staat unterschiedliche Entwicklungen im E-Government gemacht. Dennoch stellt sich die heutige Situation im Ausland insgesamt durchaus vergleichbar dar. Auch wenn sich die politischen Systeme, Grössenverhältnisse und andere Rahmenbedingungen teils deutlich unterscheiden, so existieren dennoch Lösungen, die sich auch auf die Schweiz adaptieren lassen könnten. Auch in einzelnen Schweizer Kantonen existieren organisatorische Lösungen, die Modellcharakter für die nationale Ebene haben könnten. Es scheint vielversprechend, entsprechende Ansätze genauer zu untersuchen.

Benchmarks und Fortschrittsdokumentationen sind nur ein bedingt geeignetes Mittel um Einblick in Entwicklung und Stand von E-Government in anderen Ländern zu gewinnen. Die Erfahrungen aus den Interviews machen deutlich, dass die Komplexität der systemischen Zusammenhänge von ge-



genwärtigen Vergleichsuntersuchungen nur unzureichend oder gar nicht wiedergegeben werden. Um Einsichten über vergleichbare Herausforderungen und konstruktive Vorgehensweisen zu erlangen, ist der persönliche Kontakt mit den jeweiligen Hauptakteuren bzw. Stakeholdern unabdingbar. Grosses Interesse an einem intensivierten Austausch über diese Themen wurde auch von den Interviewpartnern im Ausland signalisiert.

Mit dieser Untersuchung wird ein erster Schritt auf einem mittelfristigen Entwicklungspfad hin zu einem E-Government Schweiz gemacht, das die vernetzte Verwaltung realisieren kann. Dieser erste Überblick und die Skizze einer veränderten Organisationslandschaft werfen viele offene Fragen auf, die es noch zu klären gilt.



6 Quellen

- AER (2010a). Assembly of European Regions, Country Profile Germany. Online: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/GERMANY_2010.pdf (20.02.2012).
- AER (2010b). Assembly of European Regions, Country Profile Norway, Online: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/NORWAY_2010.pdf (20.02.2012).
- AER (2010c). Assembly of European Regions, Country Profile Sweden. Online: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/SWEDEN_2010.pdf (20.02.2012).
- AER (2010d). Assembly of European Regions, Country Profile Austria. Online: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/AUSTRIA_2010.pdf (20.02.2012).
- AER (2010e). Assembly of European Regions, Country Profile France. Online: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/FRANCE_2010.pdf (20.02.2012).
- Altinn (2012). Altinn. Online: <https://www.altinn.no/no/> (22.02.2012).
- Andersen, U. (2012). Gemeinden / kommunale Selbstverwaltung, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik. Online: http://www.bpb.de/wissen/01831888225042315718740341663869,0,0,Gemeindenkommunale_Selbstverwaltung.html (20.02.2012.)
- ANTS (2011). Qu'est-ce que l'ANTS? Online: <http://www.ants.interieur.gouv.fr/evenements/What-is-the-ANTS.html> (25.01.2012).
- Brugger, J., Neuron, A.C. & Fraefel, M. (2012). Elektronische Verwaltung in der Schweiz – Strategien Akteure und Vorhaben im E-Government, in: Schünemann, W. & Weiler, S., E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, im Druck.
- Commission of the European Communities (2003). eEurope 2002 Final Report. Online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0066en01.pdf (20.02.2012).
- Csoka, Jozsef (2006). Sourcing-Alternativen für Gestaltung und Betrieb von Informationssystemen Schweizer Gemeinden: Eine Argumentenbilanz, Lizentiatsarbeit, Bern: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät.
- Deloitte (2009). Final Evaluation of the IDABC Programme, im Auftrag der Europäischen Kommission. Online: ec.europa.eu/idabc/servlets/Doccb6b.pdf?id=32117 (10.02.2012)
- DGME (2010). LA DGME : équipes et expertises au service de la transformation de l'État. Online: http://c2i2md.u-clermont1.fr/ressources_formation/D2-4/web/res/DGME%20plaquette.pdf (12.02.2012).
- Difi (2012). Difi. Direktoratet for forvaltning og IKT. Online: <http://www.difi.no> (22.02.2012)
- DILA (2011a): La décentralisation dans les faits. Online: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/decentralisation-faits/> (24.01.2012).
- DILA (2011b). Direction de l'information légale et administrative, Online: <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/qui-sommes-nous/implantations.html> (24.01.2012).
- e-Bourgogne (2007): Groupement d'Internet public – convention constitutive. Online: http://www.e-bourgogne.fr/document?id=64&id_attribute=73 (25.01.2012).
- e-Bourgogne (2011). Le GIP. Online: http://www.e-bourgogne.fr/jsp/site/Portal.jsp?page_id=2 (25.01.2012).
- EC (2004). European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services. Luxemburg.



- bourg: Office for Official Publications of the European Communities. Online: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doca2cd.pdf?id=19528> (22.02.2011).
- EC (2010a). Annex 2 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 'Towards interoperability for European public services, Online: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf (12.02.2012).
- EC (2010b). Towards interoperability for European public services, Online: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf (22.02.2012).
- EC (2010c). Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 'Towards interoperability for European public services', Online: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_i_eis_en.pdf[http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_a_annex_i_eis_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_i_eis_en.pdf) (20.02.2012).
- EC (2010e). Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement. Erarbeitet von Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi, Online: <http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/2010-egovernment-benchmark/?d=20A40AC0-FFAC-0565-6F0B-5D44D6C6C4BB&f> (25.01.2012).
- EC (2010d). Difference between the Digital Agenda, ISA, the eGovernment action plan, the EIS and the EIF. Online: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda__isa__egov_action_plan_eis_eif_en.pdf (20.02.2012).
- EC (2011a). eGovernment in Switzerland. Edition 7, Dezember 2011. Online: <http://epractice.eu/files/eGovernmentSwitzerland.pdf> (30.01.2012).
- EC (2011b). eGovernment in Germany. Edition 15, Oktober 2011. Online: <http://epractice.eu/files/eGovernmentGermany.pdf> (20.02.2012).
- EC (2011c). eGovernment in France. Edition 15, Oktober 2011. Online: <http://epractice.eu/files/eGovernmentFrance.pdf> (30.01.2012).
- EC (2011d). eGovernment in Norway, Edition 10, November 2011. Online: <http://epractice.eu/files/eGovernmentNorway.pdf> (22.02.2012).
- EC (2011e). eGovernment in Austria. Edition 15, Oktober 2011. Online: <http://www.epractice.eu/files/eGovernmentAustria.pdf> (22.02.2012).
- EC (2011f) eGovernment in Sweden. Edition 14, Juni 2011. Online: <http://www.epractice.eu/files/eGovernmentSweden.pdf> (22.02.2012).
- EC (2012a). Portal ePractice. Factsheets. Online: <http://www.epractice.eu/en/factsheets/> (12.02.2012).
- EC (2012b). Joinup. Online: <http://joinup.ec.europa.eu/> (22.02.2012).
- EC (2012c). Interoperability Solutions for European Public Administrations. Online: <http://ec.europa.eu/isa/> (22.02.2012).
- EC (2012d). Digital Agenda for Europe. Online: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm (20.02.2012).
- eCH & Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) (2010). „Vernetzte Verwaltung“. Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz (Präsentation): Online: <http://internet.isb.admin.ch/themen/architektur/00183/01367/> (19.02.2012).
- E-delegationen (2009). Strategy for the government agencies work on eGovernment, Online: http://en.edelegationen.se/sites/default/files/SOU2009_86_Summary_0.pdf (20.02.2012).
- E-delegationen (2011). The eGovernment Delegation. Online: <http://en.edelegationen.se/> (20.02.2012).



- Ehrensperger, M (2007). Erfolgsvoraussetzungen von Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Eine Zwischenbilanz für die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Kantone, Bern: Haupt.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2012). Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes. Online: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/grundlagenpapiere_berichte/broschueren/Haushaltfuehrung_d.pdf (29.01.2012).
- Etalab (2011). Qui sommes nous? Online: http://www.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_-5883786.html (25.01.2012).
- Fachgruppe SEAC, Müller, W. & Lindner, H. (2010). eCH-0122 - Architekturübersicht E-Government Schweiz, Online: <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0122&documentVersion=1.00> (10.02.2012).
- FAD (2012). Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Online: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad.html> (22.02.2012).
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2009). E-Government-Strategie Schweiz. Vom Bundesrat verabschiedet am 24. Januar 2007. Online: http://www.egovernment.ch/dokumente/strategie/E-GovCH_Strategie_2007_D.pdf (25.01.2012).
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2011a). E-Government Strategie Schweiz. Arbeitsdokument - Aktionsplan 2012, Online: http://www.egovernment.ch/dokumente/rv/E-Gov-CH_Arbeitsdokument_Aktionsplan_2011-10-24.pdf (25.01.2012).
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2011b). Jahresbericht 2010. Online: http://www.egovernment.ch/dokumente/berichte/E-Gov-CH_Jahresbericht_2010_d_Final.pdf (25.01.2012).
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2011c). „Facts & Figures“ zum Stand der Strategiemsetzung 2011/I, Online: http://www.egovernment.ch/dokumente/controlling/Facts-Figures-2011_I_de.pdf (25.01.2012).
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (2012). E-Government-Standards: eCH, Online: <http://www.egovernment.ch/de/grundlagen/standards.php> (25.01.2012).
- Golder, L. et al. (2010). Schlussbericht zur Studie Verwaltung und E-Government 2010. Im Auftrag des Bundes und der Kantone, gfs: Bern, Online: http://www.egovernment.ch/dokumente/studien/E-Gov_CH_volle_Studie_Verwaltung_E-Gov_2010_d.pdf (25.01.2012).
- IDABC (2010). Homepage. Online: <http://ec.europa.eu/idabc/> (20.02.2012).
- ISB (2002). Regieren in der Informationsgesellschaft. Die eGovernment-Strategie des Bundes. Online: http://www.isb.admin.ch/archiv/#sprungmarke0_28 (30.01.2012).
- ISB (2005). Situationsanalyse zum Stand von eGovernment in der Schweiz. Online: http://www.egovernment.ch/dokumente/publikationen/eGov_Bericht_ISB_April_2005_D.pdf (25.01.2012).
- ISB (2011). IKT-Strategie des Bundes 2012–2015. Online: <http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/00070/> (10.02.2012).
- ISB (2012a). Verzeichnis e-Services Bund. Online: <http://www.e-services.admin.ch/org/index.html?lang=de> (25.01.2012).
- ISB (2012b). E-Government. Online: <http://www.isb.admin.ch/themen/egovernment/index.html> <http://www.isb.admin.ch/themen/egovernment/index.html> (25.01.2012).
- INSEE (2012). Institut national de la statistique et des études économiques : Commune. Online:



- <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune.htm> (22.02.2012).
- Interoperability Working Group AFUL: Definition of Interoperability. Online: <http://interoperability-definition.info/de/> (19.02.2012).
- IT Planungsrat (2011a). Grundlagen des IT-Planungsrats. Online: <http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/ITPlanungsrat/Standardpraesentation.pdf> (22.02.2012).
- IT Planungsrat (2011b). Homepage. Online: <http://www.it-planungsrat.de> (22.02.2012).
- IT Planungsrat (2011c). Nationale E-Government Strategie (NEGS). Online: http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html (22.02.2012).
- JO (2011). Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat, in : JO, 0044, PRMX1104430D. Online : http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=539FA5D5F98A1300E6599A3F0C61A9C2.tp_djo06v_2?cidTexte=JORFTEXT000023619023&categorieLien=id (25.01.2012).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a). E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0173:FIN:DE:PDF> (20.02.2012).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b). r europaweite elektronische Behördendienste (eGovernment-Dienste). Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0045:FIN:DE:PDF> (20.02.2012).
- Lenk, K., Schuppan, T. & Schaffroth, M. (2010), Vernetzte Verwaltung – Organisationkonzept für ein föderales E-Government Schweiz, Online: <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=news&nodeRef=workspace://SpacesStore/90fdad8d-128a-405e-83fd-9f6e11b41265> (10.02.2012).
- Plattform Digitales Österreich (2011). Behörden im Netz. Das österreichische E-Government ABC. Wien: Bundeskanzleramt Österreich. Online: <http://oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=43072> (22.02.2012).
- Plattform Digitales Österreich (2012). Digitales Österreich. Online: <http://digital.austria.gv.at/> (22.02.2012).
- Röthlisberger, S. (2011). Die nächste Etappe von E-Government Schweiz steht an, in: eGov Präsenz, (1), S. 30-32.
- SKL (2012). Swedish Association of Local Authorities and Regions. Online: <http://english.skl.se/> (20.02.2012).
- Schärli, T. & Opitz, P. (2011a), Dienste für Interoperabilität & Vernetzung. Arbeitsbericht der interkantonalen Arbeitsgruppe (BS, TG, ZG, ZH), (unveröffentlicht).
- Schärli, T. & Opitz, P. (2011b), Dienste für Interoperabilität & Vernetzung. Management Summary zum Arbeitsbericht der interkantonalen Arbeitsgruppe (BS, TG, ZG, ZH), (unveröffentlicht).
- Schweizerischer Bundesrat & Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2011). Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2007–2015). Änderung vom 16. November/16. Dezember. In: BBl, 3391, S. 9345-9350. Online: www.admin.ch/ch/d/ff/2011/9345.pdf (25.01.2012).
- Schweizerischer Bundesrat & Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (2008). Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2007–2011). In: BBl, 2131, S. 3391-3398. Online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/3391.pdf> (25.01.2012).
- Schweizerischer Bundesrat (1998). Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, Online: <http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/> (30.01.2012).



- Statistisches Bundesamt Deutschland (2011). Gemeindeverzeichnis-Informationssystem. Online:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/AdministrativeUebersicht> (22.02.2012).
- UN (2006). Republic of France. Public Administration. Country Profile. Online:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf> (24.01.2012).
- UN (2010). United Nations E-Government Survey 2010, New York: UN, Online:
http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm (25.01.2012).
- Vogel, Wolfram (2004). Charakteristika des politischen Systems, in: Informationen zur politischen Bildung, 285, o.S. Online:
http://www.bpb.de/publikationen/K1RH0G,0,Charakteristika_des_politischen_Systems.html (24.01.2012).