



Positionspapier eGovernment des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV)

Bern, 10.2.2014

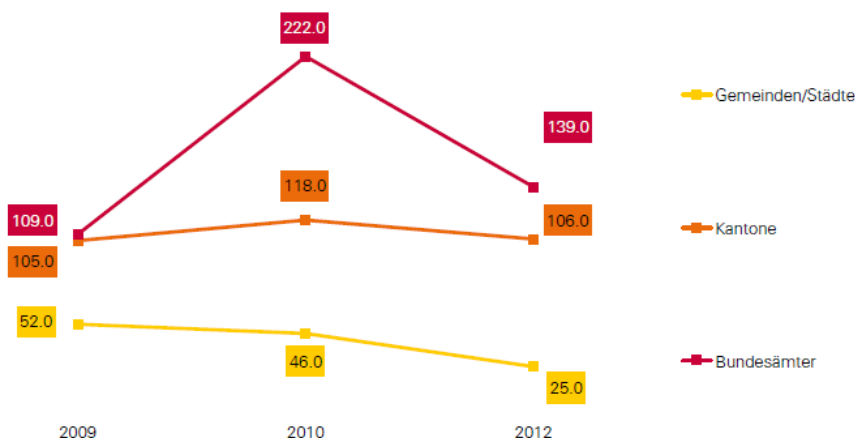
Ausgangslage eGovernment in Schweizer Gemeinden

Aufgrund der föderalistischen Staatsstruktur sind die Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz mit ihren Behörden am häufigsten auf kommunaler Ebene in direktem Kontakt, gefolgt von den Kantons- und seltener den Bundesbehörden. Das Potenzial für eGovernment, also den elektronischen Austausch zwischen Behörden und Einwohnern (G2C oder Government to Citizens) ist folglich in Gemeinden grundsätzlich am ausgeprägtesten. Dementsprechend können auch die Vorzüge von eGovernment, wie das Erbringen von transparenten und qualitativ hoch stehenden Dienstleistungen für die Einwohner rund um die Uhr und die Erleichterung der internen administrativen Abläufe, auf kommunaler Ebene am besten zum Tragen kommen. Der direkte Bürgernutzen und das unbürokratische, transparente Verhältnis zu andern Ansprechpartnern stehen für Gemeinden denn auch im Vordergrund der Bestrebungen im eGovernment-Bereich.

Trend Vergleich Stellenprozentage – Mittelwerte

Wie viele Stellenprozentage stehen in Ihrer Verwaltung für E-Government-Belange zur Verfügung?

in Mittelwerten (nur positive Antworten) der verantwortlichen Personen für E-Government bei Gemeinde-/Stadtverwaltungen, Kantonsverwaltungen und Bundesämtern



Quelle der Graphiken: GFS Bern, Schlussbericht Verwaltung und E-Government 2012

Die schweizerische Gemeindelandschaft ist durch eine sehr grosse Vielfalt geprägt. Einige wenige Städte stehen der grossen Anzahl von mittleren und kleineren Gemeinden gegenüber: Über die Hälfte der noch 2'352 Gemeinden (Stand 1.1.2014) hat weniger als 1'300 Einwohner. IT- und eGovernment sind in den allermeisten Gemeinden vor allem deshalb nicht von zentraler Bedeutung, weil nur sehr geringe Ressourcen dafür zur Verfügung stehen und diese in den letzten Jahren noch massiv gekürzt wurden (im Durchschnitt um über 50%). Im

2012 stand im kommunalen Durchschnitt lediglich eine 25%-Stelle für eGovernment-Belange zur Verfügung. In der «durchschnittlichen Gemeinde» steht also pro Woche rund ein Tag für alle Bereiche des kommunalem eGovernment zur Verfügung.

Positiv gilt es bezüglich der Entwicklung in den letzten Jahren zu vermerken, dass sich die Zusammenarbeit der drei föderalen Ebenen im eGovernment-Bereich aus Gemeindesicht stark verbessert hat. Neben der besseren Berücksichtigung und ausdrücklichen Erwähnung der Gemeinden in der erneuerten eGovernment-Strategie des Bundes, haben auch immer mehr Kantone entsprechende Strategien davon abgeleitet, in den meisten Fällen unter engem Einbezug ihrer Gemeinden. Im Unterschied zu den von den Gemeinden bevorzugten Umsetzungsvorhaben mit Bezug zu den Einwohnern (Fokus G2C) verfolgen Bund und Kantone mit ihren prioritären eGovernment-Anliegen oftmals andere Ziele. Diese konzentrieren sich auf den elektronischen Austausch zwischen Behörden (G2G oder Government to Government) sowie auf die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Unternehmen (G2B oder Government to Business). Dies hat zur Folge, dass Gemeinden (z.B. im Rahmen der Registerharmonisierung oder bei eMistar mit der Abschaffung des Heimatscheins) von Bund und Kantonen vermehrt zu einer Mitarbeit in diesen Projekten und somit zum elektronischen Behördenverkehr angehalten werden und ihre knappen Ressourcen darauf konzentrieren müssen. Der Informationsfluss zu den Gemeinden ist allerdings nicht überall optimal gewährleistet.

Bezüglich der vorhandenen IT-Architekturen und eingesetzten eGovernment-Lösungen besteht in den Kantonen und noch viel mehr auf kommunaler Ebene eine sehr grosse Heterogenität. In der Regel verfügen einzelne grosse Städte mit eigenen IT-Abteilungen über genügend personelle und finanzielle Ressourcen, um sich den vielfältigen Herausforderungen im eGovernment-Bereich zu stellen. Nicht zuletzt deshalb sind diese Städte auch weniger auf Kooperationen und eine vertiefte eGovernment-Zusammenarbeit angewiesen und verfolgen tendenziell eher flexiblere, ganz auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene IT-Einzellösungen (z.B. bei der Einwohnerkontrolle). Die viel zahlreicheren mittleren und kleineren Gemeinden verfügen hingegen über bedeutend weniger IT-Ressourcen und müssen dementsprechend Prioritäten setzen. Ebenso ist die grosse Mehrzahl der Gemeinden viel stärker auf Kooperationen und eine enge IT-Zusammenarbeit angewiesen. Bewährte IT-Standardlösungen der Privatwirtschaft werden hier klar bevorzugt. In den ganz kleinen Gemeinden schliesslich fehlen die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung von eGovernment und manchmal bereits für die Erfüllung der gesetzlichen IT-Mindestanforderungen.

Problemlage und Herausforderungen aus Sicht der Gemeinden

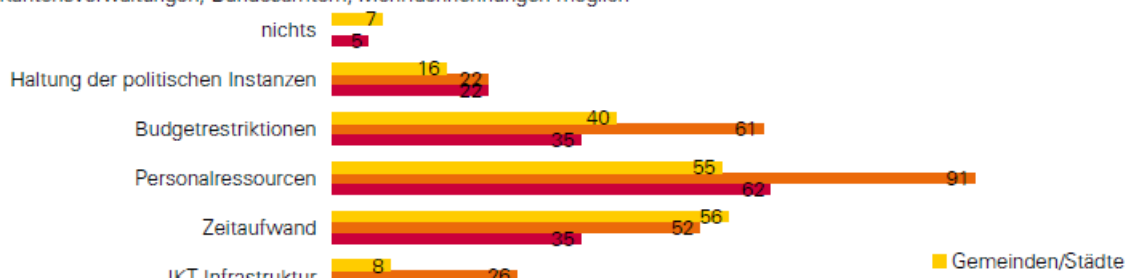
Die IT im Allgemeinen und eGovernment im Besonderen entwickeln sich rasch weiter und betreffen immer mehr Bereiche und Arbeitsprozesse der Gemeinden. Der verstärkte Einsatz von modernen Arbeits- und Kommunikationsmittel in den kommunalen Verwaltungen wird vom SGV aus den eingangs erwähnten Überlegungen auch ausdrücklich begrüsst. Die Anzahl eGovernment-Projekte auf nationaler, kantonaler und kommunaler ist in den letzten Jahren denn auch stark

gestiegen. Dies widerspiegelt sich ebenfalls in der Zahl der Anlässe und Veranstaltungen im Bereich eGovernment, welche sich an die Gemeinden richten, mit teilweise viel zu hohen Teilnahmegebühren (nicht abschliessend z.B. die SIK-Plenarversammlung, Arbeitsgruppe Städte- und Gemeindeinformatik, InfosocietyDays, ch/open, eGovernment-Forum in der Deutsch- und Westschweiz, Anlässe von eCH.ch, eGov-Präsenz und Veranstaltungen der BFH, ch.ch, zahlreiche Veranstaltungen von priorisierten eGovernment-Vorhaben sowie von privaten Dienstleistungs-, Software- und Hardware-Anbieter im IT-Bereich).

Vergleich Erschwerung bei der Umsetzung von E-Government

Was erschwert Ihnen die Umsetzung von E-Government am meisten?

in % verantwortlicher Personen für E-Government bei Gemeinde-/Stadtverwaltungen, Kantonsverwaltungen, Bundesämtern, Mehrfachnennungen möglich

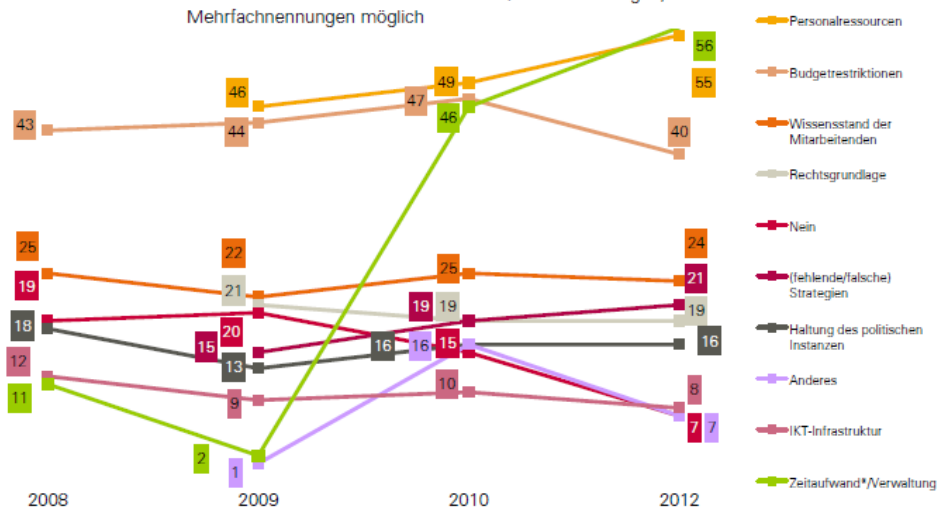


Gemeinsam ist diesen Bestrebungen, dass sie sich in der Regel relativ undifferenziert an alle Schweizer Gemeinden richten. Dies ist insofern erstaunlich, als die – wie erwähnt – zur Verfügung stehenden Ressourcen, vorhandenen Hard- und Softwarestrategien sowie letztlich die internen Arbeitsprozesse je nach Kanton und Gemeinde extrem unterschiedlich sind. Aufgrund dieser Ausgangslage erstaunt es hingegen weniger, dass sich die Angestellten in Gemeindeverwaltungen bei der Umsetzung in ihren eGovernment-Bestrebungen primär durch den überbordenden Zeitaufwand, zu geringe personelle Ressourcen sowie zunehmende Budgetrestriktionen eingeschränkt sehen.

Trend Erschwerung bei der Umsetzung von E-Government

Was erschwert Ihnen die Umsetzung von E-Government am meisten?

in % der verantwortlichen Personen für E-Government bei Gemeinde-/Stadtverwaltungen, Mehrfachnennungen möglich



© gfs.bern, Verwaltung und E-Government, Mai bis Juni 2012 (Gemeinden N = ca. 950)

*ab 2010 eine vorgegebene Antwortkategorie

In Bezug auf die letzten drei Jahre ist ausserdem der enorm gestiegene Zeitaufwand der Gemeindeangestellten für eGovernment-Belange hervorzuheben. Dieser ist innerhalb von drei Jahren vom am wenigsten wichtigen zum wichtigsten Hemmnis für die Umsetzung von eGovernment geworden. Dies ist zweifelsfrei ein Ausdruck dafür, dass die Anzahl eGovernment-Projekte, in die Gemeinden involviert sind oder zu denen sie einen Beitrag leisten sollen, in den letzten Jahren sprichwörtlich explodiert ist. Es mindert ausserdem die Möglichkeiten für die Betroffenen massiv, sich an relevanten Veranstaltungen zu beteiligen.

Erschwerend kommen ausserdem folgende Faktoren dazu:

- Der direkte Nutzen im Sinne einer Arbeitserleichterung und -entlastung ist für viele kommunal Betroffenen nicht immer direkt ersichtlich und ist zudem mit einem mehr oder weniger grossen Aufwand verbunden.
- Für die Verantwortlichen in den Gemeinden bestehen oftmals wesentliche Hindernisse bei der Umsetzung von eGovernment-Projekten in Bezug auf die Anpassung von internen Prozessen, und viel weniger bei den technischen Fragen, auf welche sich die Projekte meist konzentrieren.
- Auf kommunaler Ebene üben vermehrt auch übergeordnete G2C-Trends wie die Präsenz in den sozialen Medien einen Druck auf die im eGovernment-Bereich tätigen Personen aus, was deren Ressourcen zusätzlich bindet.
- Viele eGovernment-Projektleiter gehen mehr oder weniger unkoordiniert direkt auf die Gemeinden zu, was bewirkt, dass anstelle von möglichen Synergien aus verschiedenen Projekten ein teils erheblicher Zusatzaufwand für die Betroffenen in den Gemeinden entsteht.
- Die Ansprechpersonen sind in den Gemeinden sehr unterschiedlich und reichen vom Gemeindeschreiber zum Informationsverantwortlichen oder vom Finanzverwalter zum Informatikverantwortlichen, Einwohnerdienstleiter oder besonderen Projektleiter.
- Die Nachhaltigkeit der Projekte ist in vielen Fällen nicht gesichert, womit der in den Gemeinden investierte Aufwand nach Projektabschluss eventuell kurzfristige, aber nicht immer die erhofften langfristigen Erleichterungen bringt. Gemeinden müssen langfristig denken und können sich in der Regel nicht auf kurzfristige Experimente einlassen.
- Die Anzahl der Ansprechpartner im eGovernment-Bereich ist für viele Betroffene nicht mehr überschaubar, was ein Priorisieren der effektiv wichtigen Vorhaben nahezu verunmöglicht.
- Die Anzahl von einzelnen eGovernment-Plattformen, welche sich in den verschiedensten Themenbereichen an die Gemeinden richten, ist heute nicht mehr überschaubar.

Aktuelle Aktivitäten des SGV im Bereich eGovernment

Einerseits vertritt der SGV die eGovernment-Interessen der Gemeinden im Rahmen der laufenden Geschäfte des Bundes und damit in den offiziellen Vernehmlassungsverfahren. Der SGV ist ausserdem in verschiedenen nationalen Gremien und Projekten als Vertreter der Gemeinden engagiert. Dazu gehören insbesondere Vertretungen im Steuerungsausschuss von eGovernment Schweiz,

im Steuerungsausschuss des Schweizer Portals ch.ch (sowie jenem des angegliederten Stellenportals publicjobs.ch) und ebenfalls in der Plenarversammlung der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK, Beobachter). Dazu nimmt der SGV Einsitz in der Arbeitsgruppe Städte- und Gemeindefinformatik (AGSGI der SIK) und im Fachbeirat der InfosocietyDays. Mit der parlamentarischen Gruppe «Digitale Nachhaltigkeit» besteht nach Bedarf eine punktuelle, informelle Zusammenarbeit.

Andererseits stellt der SGV mit seinen Aktivitäten im Bereich Information und Kommunikation (Fachzeitschrift «Schweizer Gemeinde», Website und Newsletter) sicher, dass die Gemeinden laufend über die neusten eGovernment-Aktivitäten auf Bundesebene informiert sind und gegenseitig von bestehenden, guten und praxisbezogenen Beispielen profitieren können. Diese verständlich formulierten Berichte fassen die wesentlichen Entwicklungen im IT- und eGovernment-Bereich für Gemeinden zusammen und richten sich an alle Schweizer Gemeinden (und werden sehr geschätzt).

Zusätzlich dazu ist der SGV an der Ausarbeitung des Aktionsplans eGovernment Schweiz beteiligt und ebenso in zahlreichen priorisierten eGovernment-Vorhaben des Bundes vertreten und/oder hat zumindest daran mitgewirkt (z.B. Projekte Baubewilligungen, Registerauszüge, Zuzug und Umzug, Geoinformationsdienste, Zivilstand, Parkkarten, Fundbüro, eRechnung, eGov-Architektur, Prozessaustauschplattform, eGov-Landkarte). Dem ist allerdings beizufügen, dass der SGV nicht systematisch in alle auch die Gemeinden betreffenden eGovernment-Projekte eingebunden wird (z.B. Projekte eGRIS, Open Government Data, Referenzdatenbank) und von einigen Projektleitern eine Vertretung auf operativer, nicht aber auf strategischer Stufe (Projekt vote électronique) vorgeschlagen wird.

Schliesslich unterhält der SGV in Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule die Plattform gemeindezukunft.ch, welche den Ideen- und Erfahrungsaustausch unter Gemeinden und zwischen Gemeinden und Fachhochschulen erleichtern soll. Auf gemeindezukunft.ch können Ideen und Erfahrungen orts- und zeitunabhängig ausgetauscht werden. Einfach und kostengünstig gelangt man zum Know-how der Fachhochschulen, erhält Informationen zu aktuellen Themen, Trends und Veranstaltungen. Mithilfe der Plattform können eigene Produkte und Veranstaltungen vermarktet, Herausforderungen mit interessierten Partnern und Experten angepackt sowie neue innovative Projekte lanciert werden.

Was sollen Gemeinden im Bereich eGovernment beachten, fordern und tun?

Angesichts der steigenden Anforderungen an die Gemeinden und den gleichzeitig sinkenden verfügbaren Mitteln möchte der SGV eGovernment in Gemeinden in Zukunft weiterhin mit Nachdruck fördern. Mit modernen Informations- und Kommunikationsmitteln können die Qualität, Effizienz und Transparenz von kommunalen Dienstleistungen erhöht und die bestehenden Abläufe und Arbeitsprozesse vereinfacht werden. Ziel dieser Bestrebungen muss es aber zwingend sein, dass es durch IT- und eGovernment-Projekte zu einer wesentlichen Entlastung der Gemeinden kommt und der Aufwand hierfür so klein wie möglich

gehalten wird. Mithilfe der Informatik sollen also die betroffenen Mitarbeiter in den Gemeinden entlastet, die bestehenden Arbeitsprozesse durch intelligente Automatisierungen vereinfacht sowie die Qualität, Effizienz und Transparenz der erbrachten Dienstleistungen bei sinkenden (oder mindestens gleich bleibenden) Kosten erhöht werden.

Aus Sicht des SGV sind für Gemeinden folgende Fragen zur Beurteilung von Projekten im Bereich eGovernment zentral:

- Was ist der Hauptnutzen des Projekts für eine Gemeinde?
- In welcher Form und in welchem Umfang wird die tägliche Arbeit der in einer Gemeinde vom Projekt betroffenen Angestellten erleichtert?
- Welchen konkreten Nutzen haben die Einwohner und andere Ansprechpartner der Gemeinden aus dem Projekt?
- Welcher personelle, organisatorische und finanzielle Aufwand entsteht den Gemeinden durch das Projekt?
- Mit welchen anderen Projekten wird ein neues Projekt koordiniert, respektive welche konkreten Synergien bestehen zu welchen anderen Projekten und wie werden diese genutzt?
- Wie sind der Fortbestand des Projekts nach der Pilotphase, die organisatorischen und technischen Anpassungen sowie die langfristige Finanzierung sichergestellt?
- Wie werden die durch das Projekt bedingten Anpassungen der administrativen Prozesse identifiziert, unterstützt und dokumentiert?
- Wie werden die relevanten Softwareanbieter einbezogen, respektive wie wird die langfristige kommerzielle Umsetzung und Standardisierung sichergestellt?

Dieser Fragenkatalog soll Gemeinden helfen, ihren konkreten Nutzen aus einem Projekt und die dafür notwendigen Aufwände besser beurteilen zu können. Damit sollen ihre Prioritäten im eGovernment-Bereich besser gesetzt und die vorhandenen Ressourcen möglichst optimal eingesetzt werden können. Je nach Art (gesetzliche Verpflichtung, Pilot, priorisiertes oder eigenes Vorhaben) und Ausrichtung eines Projekts (G2C, G2G, G2B) ist es sodann unter Umständen wichtig, dass von einer Projektleitung von Anfang an ein differenzierter Ansatz verfolgt wird, der den unterschiedlichen Bedürfnissen der Gemeinden Rechnung trägt. Klar erscheint aus diesen Schilderungen schliesslich, dass individuelle Pilotprojekte für Gemeinden im IT- und eGovernment-Bereich zwar grundsätzlich jederzeit möglich (und manchmal durchaus erwünscht) sind, vom SGV aber nur in Ausnahmefällen unterstützt werden, da der Aufwand für die allermeisten Gemeinden schlicht zu gross ist, respektive in einem ungünstigen Verhältnis zum erwarteten Nutzen steht.

Bei eGovernment-Projekten von Bund und Kantonen, welche sich auf den elektronischen Austausch zwischen Behörden (G2G) beziehen, soll einerseits ein besonderer Fokus auf die ausführliche Definition von standardisierten Schnittstellen gelegt werden (im Rahmen von eCH.ch). Die meisten Städte verfügen über die notwendigen Ressourcen, um neue Vorgaben selbständig in ihrer Architektur zu integrieren, können mit solchen Schnittstellen bei der

Umsetzung aber merklich entlastet werden. Andererseits sollen Bund und Kantone in solchen Projekten den Fokus auf einen möglichst flächendeckenden Einsatz legen, also sicherstellen, dass Neuerungen in möglichst vielen Gemeinden umgesetzt werden. Hierfür lohnt es sich, die Umsetzung in den auf dem Markt erhältlichen Standardprodukten neben den Schnittstellen-Vorgaben zusätzlich zu unterstützen, indem den Gemeinden beispielsweise ein Teil der Softwarekosten von entsprechenden Modulen bei Privatanbietern subventioniert wird (wie z.B. anlässlich der Registerharmonisierung bei den EWK). Diese Kosten sollen von Anfang an in den Projekten vorgesehen werden und direkt an die Gemeinden ausbezahlt werden.

Im Bereich der elektronischen Kommunikation von Behörden und Einwohnern (G2C), welche primär in die Kompetenz der Gemeinden fällt, können Bund und Kantone mit der Definition von standardisierten und gut dokumentierten Schnittstellen (eCH.ch) eine wichtige Unterstützung liefern. Alternativ könnte zudem vermehrt die Möglichkeit von Rahmenverträgen geprüft werden, mit denen ein Produkt in der ganzen Schweiz (oder in einem Kanton) zu besseren Konditionen zur Verfügung gestellt wird (z.B. Fundservice Schweiz, evtl. publicjobs.ch). Dabei gilt es zu beachten, dass bei interaktiven Online-Angeboten gerade die mittleren und kleineren Gemeinden dank guten Standardprodukten oftmals fortschrittlicher aufgestellt sind als vereinzelt Städte mit selber programmierten Lösungen. Die Zusammenarbeit von Gemeinden soll im IT- und eGovernment-Bereich aber sicherlich noch weiter ausgebaut werden, nicht zuletzt aufgrund finanzieller Überlegungen im Beschaffungswesen.

Schwerpunkte des SGV im Bereich IT und eGovernment

Der SGV wird sich künftig aufgrund der beschränkten internen Ressourcen auf einzelne Schwerpunkte konzentrieren müssen: Diese beziehen sich, erstens, auf die Vertretung der Interessen der Gemeinden in der Politik des Bundes, was weiterhin die strategischen Arbeiten in Vernehmlassungen und die Vertretungen in den wichtigsten nationalen Gremien beinhaltet. Zweitens sollen Städten und Gemeinden in Zusammenarbeit mit der SIK vermehrt kostengünstige und standardisierte ICT-Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden. Und drittens soll der SGV bezüglich der Kommunikation von kommunalen Anliegen im Bereich eGovernment eine aktivere, nach Möglichkeit und in Absprache mit der Geschäftsstelle eGovernment Schweiz koordinierende Rolle einnehmen und diese Aktivitäten insgesamt verstärken.

Aufgrund der beschränkten Ressourcen scheint es aus Sicht des SGV zentral, dass die politische Arbeit auf die wichtigsten strategischen Fragen der Bundespolitik konzentriert wird. Hierfür soll die Betreuung im Rahmen des Steuerungsausschusses eGovernment Schweiz sowie den anderen wichtigsten Gremien des Bundes nach Möglichkeit verstärkt werden, mithilfe von regelmässigen Briefings sowie einer besseren Koordination der kommunalen Interessen. Gleichzeitig sollen die Vertreter der kommunalen Ebene für den SGV in den operativen Arbeitsgruppen des Bundes grundsätzlich über die AGSGI der SIK organisiert und koordiniert werden, wobei der Informationsaustausch zur

Geschäftsstelle sichergestellt werden muss. Die Zusammenarbeit mit dem Standardisierungsverein eCH.ch wurde ebenfalls bereits verbessert.

Der SGV wird sich weiter dafür einsetzen, dass von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsame eGovernment-Strategien festgelegt werden und dabei die unterschiedlichen Interessen der Gemeinden gebührend berücksichtigt werden. So sollen Bund und Kantone bei G2G-Projekten beispielsweise systematisch angehalten werden, zusammen mit den Gemeinden adäquate Lösungen (am einfachsten über Standardprodukte) auszuarbeiten und anzubieten, falls diese nicht über die Ressourcen verfügen, die gewünschten Änderungen selber umzusetzen. Diese Massnahmen zielen generell darauf ab, die Zusammenarbeit weiter zu fördern, sodass die Gemeinden gemeinsame Produkte einsetzen. Dies soll jedoch immer auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basieren. Zu prüfen wären schliesslich Betriebsmodelle, die sich aus rechtlichen Vorgaben ergeben, wo der Bund und/oder die Kantone für Gemeinden bei G2G-Geschäften einfache Standardanwendungen entwickeln und, gegebenenfalls gegen ein pay-as-you-go-Entgelt, zur Verfügung stellen.

Aus Sicht des SGV müssen analog der nationalen unbedingt auch alle Kantone eine gemeinsame eGovernment-Strategie mit ihren Gemeinden vereinbaren. Ohne einen solchen ganzheitlichen Ansatz, bei dem sowohl der Kanton als koordinierende Stelle als auch alle Gemeinden mit ihren unterschiedlichen Möglichkeiten und Anliegen sowie die entsprechenden Technologie-Partner in eine behörden- und verwaltungsübergreifende Politik einbezogen werden, kann eGovernment auf Gemeinde- und Kantonsebene nicht nachhaltig mit Erfolg umgesetzt werden. Der Bund könnte dabei insbesondere auch Hilfestellungen für solche kantonalen eGovernment-Strategien sowie für die rechtlichen Auswirkungen von IT- und eGovernment-Vorhaben auf die kantonale und kommunale Gesetzgebung liefern. Schliesslich sollen im Rahmen einer engen Zusammenarbeit mit der SIK ICT-Dienstleistungen für die Mitglieder des SGV noch ausführlicher beworben werden. Die Kommunikation dieser standardisierten Rahmenverträge soll im SGV entsprechend verstärkt werden.