

ERROR 404 – Not Found

Die Corona-Krise hat die Digitalisierungslücke bei Bund und Kantonen schonungslos offengelegt. Die Verwaltung braucht dringend ein Update.

von FLORENCE VUICHARD

Er hat es getan, nicht weil er musste. Auch nicht, weil ihn jemand darum gebeten hatte. Sondern einfach, weil er dachte, dass es zur Bekämpfung der Pandemie hilfreich sein könnte, aktuelle Zahlen zu deren Verbreitung zu haben. Und weil er es konnte. So machten sich Andreas Amsler und sein Team vom kantonalzürcherischen Statistikamt sowie Mitstreiter aus der Open-Data-Szene im vergangenen März daran, die kantonalen Daten zu den Covid-19-Fällen zusammenzutragen und aufzubereiten - ohne komplizierten Ausschreibungsprozess, ohne Vernehmlassung, ohne zuvor mehrere Gremien zu gründen, sondern unkompliziert und mit einfachen Werkzeugen, die schon existierten. Und mit vielen Überstunden.

Doch Amsler und sein Team sind Ausnahmen. Und viel Lob ernteten sie mit ihrer Arbeit eigentlich auch nicht. Im Gegenteil: Politik und Behörden reagierten eher irritiert, ja gar etwas pikiert. Vielleicht auch, weil die Zürcher Statistiker und ihre Mitstreiter allen deutlich machten, wie schwer sich die zuständigen Stellen mit der digitalen Erfassung, Weiterleitung und Auswertung von Daten tun, und dies auch noch ein Jahr nach dem Ausbruch der Pandemie. «Die Corona-Krise hat das Ausmass der Digitalität in der Verwaltung blossgestellt», sagt Judith Bellaiche, grünliberale Nationalrätin und Geschäftsführerin des Wirtschaftsverbands der ICT- und Online-Branche Swico. «Nichts hat geklappt, wirklich gar nichts.»

HSG-Professor und Smart-Government-Spezialist Kuno Schedler spricht in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltung von einem «Riesenproblem». Es gebe eine grosse Diskrepanz zwischen dem, was möglich wäre, und dem, was wir erleben. «Die Gründe dafür sind institutionell, politisch und organisatorisch.» Kurz zusammengefasst: Es mangelt so ziemlich an allem - an der notwendigen Infrastruktur, weil die Kosten über- und der Nutzen unterschätzt würden, an den gesetzlichen Grundlagen und an den Kompetenzen des politischen Personals insbesondere in den Exekutiven, «das in der Regel keine Ahnung hat von Digitalisierung», wie Schedler betont.

FAX, BLEISTIFT UND PAPIER

Und so gabs in der Pandemie Fallmeldungen per Fax, Contact Tracing mit Papier und Bleistift, dauerbesetzte Hotlines, fehlerhafte Software sowie Papierberge von Kurzarbeitsabrechnungen, von den Unternehmen mit Excel ausgefüllt, ausgedruckt und per Post eingeschickt. Ein schmerzender Kontrast etwa ►

NACHHOLBEDARF

Die Verwaltung muss dringend aufrüsten und ihre technologischen Kompetenzen erweitern.

Montage: BILANZ, Fotos: Getty Images, Bern.com



Im Papierberg

Wirtschaftsminister Guy Parmelin besucht am 26. März 2020 eine Arbeitslosenkasse in Bern und muss feststellen, dass Kurzarbeitsanträge auf Papier ausgefüllt und per Post eingeschickt werden.

► zur SwissCovid-App aus den Labors der EPFL, die international Standards gesetzt hat und zu einer Erfolgsgeschichte hätte werden können, letztlich aber auch daran krank, dass die Codes teilweise mit zig Tagen Verzögerung eingegeben werden, weil nur bestimmte Personen oder Stellen dazu befähigt sind.

Auch die von den Behörden gebetsmühlenhaft wiederholten Floskeln über die «gute Zusammenarbeit» können nicht darüber hinwegtäuschen, dass es an den entscheidenden Schnittstellen eben gerade nicht gut läuft. Doch von Selbstkritik ist wenig zu spüren. Meist sind die anderen schuld, wenn wieder mal etwas nicht funktioniert, wie etwa die nationale Contact-Tracing-Lösung, die auf der ursprünglich in Deutschland für die Ebola-Krise entwickelten Sormas-Software basiert und vom Bund für Kantone helvetisiert wurde und danach «unbrauchbar» war, wie der bernische Regierungsrat Pierre-Alain Schnegg festhält. Jedenfalls mussten die Kantone die Software nochmals überarbeiten.

Schwierigkeiten gabs auch bei der vom Bund bestellten Impfsoftware für die Kantone. Die zuständige Mitarbeiterin im Bundesamt für Gesundheit (BAG), Virginie Masserey, sprach von «kleinen Pannen» und davon, dass dies Probleme seien, «auf die man typischerweise zu Beginn des

Einsatzes eines neuen Informatikwerkzeugs trifft. Leider.» Anders gesagt: Das ist immer so, wir können nichts dafür. «Nein», entgegnet Judith Bellaiche. «Das ist eben nicht immer so.» Private Unternehmen jedenfalls könnten sich solche Aussagen und Fehler nicht leisten, auch wenn in der Wirtschaft bei Weitem nicht immer alles auf Anhieb klappt. Doch dort werden die Fehler in der Regel ausgemerzt, bevor die Neuerung aufgeschaltet wird.

Es ist eine unschöne Mischung aus Kompetenzmangel und Ambitionslosigkeit, welche die Verwaltung in Bezug auf Digitalisierungsfragen derzeit zur Schau stellt - und das mit einer verblüffenden Selbstverständlichkeit, was die Kritiker nur noch mehr ärgert. Schliesslich geht es hier um essenzielle Fragen: um Milliarden-schäden für Wirtschaft und öffentliche Hand. Und vor allem um Menschenleben. Hannes Gassert, Digital-Unternehmer und

Open-Data-Aktivist, ist einfach «wirklich enttäuscht», wie er selbst sagt. Hier gehe es nicht um Einzelfälle, nicht um eine Verkettung unglücklicher Umstände. Die Krise offenbare eine Handlungsunfähigkeit. «Die Schweiz ist in einer gefährlichen Lage. Die technologischen und wissenschaftlichen Kompetenzen von Politik, Behörden und Zivilgesellschaft liegen weit unter dem, was heutige Problembewältigung erfordert.»

Doch wie konnte es so weit kommen? An umfangreichen Grundlagenpapieren zur digitalen Schweiz mangelt es jedenfalls nicht. Es fehlt hingegen an «Digitalbewusstsein», wie Bellaiche es ausdrückt. «Digitalisierung besteht nicht darin, dass ein Papier, das bis anhin per Fax eintrudelte, neu als PDF-Attachment verschickt wird. Digitalisierung bedeutet, dass ganze Prozesse neu gedacht werden müssen.» Hinderlich sind die starke Hierarchie-

Kompetenzmangel und Ambitionslosigkeit prägen das Bild, welches die Verwaltung zur Schau stellt.

gläubigkeit, die verinnerlichte Nulltoleranz in Bezug auf Fehler und die fehlende Kultur einer offenen Zusammenarbeit. Das jedenfalls erzählen jene, die innerhalb der Verwaltungen bei Bund und Kantonen etwas ändern möchten, aber immer wieder auf Widerstand und nicht selten an die gläsernen Wände des eigenen Amtes stossen. Denn Kooperationen über Amts-, geschweige denn Departementsgrenzen hinweg erweisen sich in der Praxis als äusserst schwierig. Auch Daniel Markwalder, der neu inthronisierte «Mister Digitalisierung» unter der Bundeshauskuppel, weiss, dass die Digitalisierungsbemühungen in der Verwaltung nicht nur an der Technik zu scheitern drohen: «Eine Herausforderung liegt darin, dass das Wissen der Bundesverwaltung derzeit in den Silos der Ämter oder gar der Sektionen versteckt ist. Es ist kaum horizontal zugänglich.»

Das ist wohlwollend formuliert. Denn vielerorts ist man froh um das Silo, schützt es doch vor Veränderung. Der Widerstand kommt aber nicht nur aus den Ämtern und der Politik, sondern auch aus der Wirtschaft. Will etwa eine Behörde eine Dienstleistung nur noch online anbieten, laufen die Interessensverbände der betroffenen Branchen Sturm. Und auch in der Schweizer Bevölkerung gibts eine Grundskepsis digitalen Lösungen gegenüber,

Warner



Judith Bellaiche
Die Swico-Chefin und grünliberale Nationalrätin kritisiert das fehlende Digitalbewusstsein.



Hannes Gassert
Der Unternehmer ist tief enttäuscht und fordert ein Upgrade für die Schweiz.



Kuno Schedler
Der HSG-Professor ortet ein Problem bei den Exekutiven, die keine Ahnung haben von Digitalisierung.

was sich etwa auch daran zeigt, dass hierzulande nicht einmal 1,7 Millionen Menschen die SwissCovid-App aktiviert haben. Besonders gross ist der Gegendruck bei «starken Expertensystemen», wie Kuno Schedler sagt, etwa bei der Justiz oder beim Schul- und Bildungswesen. Oder eben im Gesundheitssystem, das masslos veraltet ist. Oder in den Worten von Roche-Chef Severin Schwan: «In Sachen Digitalisierung des Gesundheitswesens befindet sich die Schweiz im Steinzeitalter.»

MACHTVERLUST

Ein Befund, der auch von einer Studie der Bertelsmann-Stiftung gestützt wird. Diese zeigt auf, dass die Schweiz im internationalen Vergleich hinterherhinkt (siehe «Abgeschlagen» auf Seite 69). Natürlich sind Daten im Gesundheitsbereich besonders sensibel. «Datenschutz ist wichtig und gut», sagt auch der bernische Gesundheitsdirektor Schnegg. «Aber sein Zweck besteht darin, Personen zu schützen, und nicht, die Digitalisierung zu verhindern.» Und Unternehmer Gassert ergänzt: «Die SwissCovid-App etwa ist doch das beste Beispiel dafür, dass Datenschutz und Digitalisierung nicht im Widerspruch stehen.»

Seit bald zwanzig Jahren wird hierzulande über E-Health gesprochen, tatsächlich umgesetzt ist aber praktisch nichts. Auch das berühmt-

berüchtigte elektronische Patientendossier nicht. Dieses wurde im Parlament - insbesondere auf Druck der Ärztelobby, die sich wohl vor allem vor mehr Transparenz fürchtet - derart zurechtgestutzt, dass eigentlich nichts mehr von diesem übrig geblieben ist. «Digitalisierung bricht Machtstrukturen», betont Schnegg. «Ob bei Ämtern oder Ärzten: Werden deren Prozesse digitalisiert, verlieren sie an Macht.» Aber er ergänzt: Das sei nur ein kurzfristiger Effekt, mittel- bis langfristig würden alle profitieren. Aber bis dorthin ist es noch ein weiter Weg.

Die Prügel für all die Fehler im viel gescholtenen Bundesamt für Gesundheit muss jetzt Sang-Il Kim einstecken, der vor rund einem Jahr die Leitung der neu geschaffenen Abteilung Digitale Transformation im BAG übernommen hat, also mitten in der ersten Pandemie- und Fax-Welle. Verantwortlich dafür sind aber die Politiker, die im Epidemiengesetz für Ärzte und Labors nur die Pflicht zur Meldung, nicht aber die Form der Datenlieferung festgeschrieben haben. Und so wurde der Fax - ebenso wie die ebenfalls teilweise genutzte Briefpost - zugelassen, «weil wir letztlich froh sind um jede Meldung», wie Kim betont. Bei der zweiten Welle war dann die Faxflut aufgrund der enorm gestiegenen Fallzahlen für das Amt der ausschlaggebende Grund, die Ärzte von der Meldepflicht neuer Corona-Fälle zu «entlasten», während die Labors zur digitalen Übermittlung gezwungen wurden.

Das Impfmonitoring wiederum krankt zum einen daran, dass es kein zentrales Impfregeister gibt, zum anderen das BAG in der Vergangenheit hier nie mit den tatsächlichen Zahlen, sondern immer nur mit Hochrechnungen, basierend auf repräsentativen Stichproben aus den Bevölkerungsregistern operiert. «Das hat man immer so gemacht», sagt Kim, «und das hat auch niemanden gestört.» So ist auch die viel zitierte, weil zu tiefe Schweizer Masern-Durchimpfungsrate letztlich nur eine Schätzung.

An der zentralen Contact-Tracing- und der Monitoring-Daten- ►



Mit Papier und Stift

Im Sommer übte sich die Schweiz im föderal-analogen Contact Tracing: Jeder Kanton erhob andere Daten, jedes Lokal auf eine andere Art und Weise - und nicht selten einfach mit Papier und Kugelschreiber.

Fotos: Guy Parmelin via Twitter, Imago, Keystone, Marco Zanoni / Lumax, PD

► bank wird laut Sang-Il Kim «unter Hochdruck» gearbeitet. Sie soll, so seine Prognose, ab März einsetzbar sein. Erschwert wird der Aufbau einer nationalen Contact-Tracing-Lösung, weil sich bisher nur 16 Kantone für die auf Sormas basierende Bundeslösung entschieden haben und insgesamt nicht weniger als neun verschiedene Systeme ange-dockt werden müssen.

VIRTUELLER SCHALTER

Es geht aber auch anders unter der Bundeshauskuppel, wie das Beispiel der Covid-19-Kredite zeigt. Innert zweier Wochen hat der Bund im ersten Lockdown Kredite im Wert von rund 17 Milliarden Franken an die gegen Liquiditätsgengpässe kämpfenden Unternehmen ausbezahlt. Dies dank der Mobilisierung der Banken, die sich bei dieser Aktion als Schalterhalle der Nation profilieren konnten, dank einer unkomplizierten Zusammenarbeit zwischen dem Finanzdepartement und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und dank Easygov.swiss, dem 2017 lancierten virtuellen Schalter für KMUs. «Ohne diese Basis hätten wir das nie so schnell hinbekommen», sagt Martin Godel, Chef KMU-Politik beim Seco. Heute können Firmen per Klick via Easygov.swiss etwa Handelsregistereinträge mutieren oder ihre Angestellten bei den Sozialversicherungen anmelden. Alle sechs Monate wird eine weitere Behördenleistung aufgeschaltet, inklusive eingebauter Nutzerbewertung, wie Godel anfügt. «Nur so können wir den Prozess permanent verbessern.»

Ein anderes positives Beispiel ist die Impfsoftware des Kantons Bern, der auf eine eigene Lösung mit eingebautem Reportingsystem gesetzt hat. Regierungsrat Schnegg hatte sich für den Alleingang entschieden, weil er nicht länger auf den Entscheid des Bundes warten wollte - oder konnte, denn die Entwicklung einer Software brauche eine bestimmte Zeit. Heute ist er froh darüber, kann er doch anders als der Bund und die Kantone, die auf die Bundeslösung vertraut haben, jederzeit abrufen, wie viele Perso-

Ausnahmen



Martin Godel hat über den virtuellen Seco-Schalter Easygov eine Lösung für die Corona-Kredite gebaut.



Pierre-Alain Schnegg geht mit der Impfsoftware einen eigenen Weg - und hat dafür immer aktuelle Zahlen.



Andreas Amstler hat mit Mitstreitern korrekte Corona-Fallzahlen zusammengetragen, als der Bund es nicht konnte.

Regisseure



Daniel Markwalder leitet seit Anfang Jahr das neue Digitalisierungs-Kompetenzzentrum beim Bund.



Peppino Giarritta soll als Beauftragter von Bund und Kantonen die Digitalisierungsschritte besser koordinieren.

Nicht selten scheitern digitalisierungswillige Beamte an den gläsernen Wänden ihres Amtes.

nen wo mit welchem Vakzin geimpft worden sind. Zudem können sich alle impfwilligen Bernerinnen und Berner jetzt schon registrieren, was das Frustrationspotenzial der Bevölkerung massiv dämpft, auch wenn viele derzeit aufgrund ihres Risikoprofils und mangelnden Impfstoffes noch keinen fixen Termin erhalten. Hinter Vacme.ch steht die Firma DV Bern, die mit Taxme.ch vor 16 Jahren schweizweit die Benchmark für die elektronische Steuererklärung gesetzt hatte und - aufbauend auf einem Pilotprojekt der Stadt Bern - für den ganzen Kanton das voll-digitalisierte Kinderbetreuungsgutschein-System (Kibon.ch) aufgebaut hat. Eine Lösung, für die sich nun auch andere Kantone interessieren.

Der Kanton Bern macht mit seiner Digitalisierungsoffensive vorwärts, die Exekutive, die dank Schnegg einen früheren IT-Unternehmer in ihren Reihen zählt, will die E-Government-Aktivitäten der gesamten Kantonsverwaltung bes-

ser koordinieren. Ein neuer, umfassender Ansatz also. Und einer, bei dem die Digitalisierung zur Chefsache erklärt wurde. Auch beim Bund tut sich etwas in diese Richtung. Jedenfalls gibt es nun neu einen Bundesratsausschuss «Digitalisierung und IKT», der von Finanzminister Ueli Maurer geleitet wird und zu dem auch die Chefs des Wirtschafts- und Innendepartements gehören, Guy Parmelin und Alain Berset, sowie der Bundeskanzler Walter Thurnherr. Unterstützt wird dieser Ausschuss vom neu geschaffenen Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI), dem von Markwalder geleiteten neuen Kompetenzzentrum für Fragen der Digitalisierung in der Bundesverwaltung, das departementsneutral in der Bundeskanzlei angesiedelt wurde. «Konkret wollen mein Team und ich sicherstellen, dass Verwaltungsleistungen, Daten, Prozesse und Technologien wo notwendig departementsübergreifend

Fax für immer

In den Arztpraxen ist der Fax noch immer ein zentrales Kommunikationsinstrument, weshalb im Gegenzug der Bund den Fax-Kanal offen lassen muss, wenn er über die neuen Fälle informiert werden will.




Impfen im Blindflug

Das Impfmonitoring funktioniert mit der Impfsoftware des Bundes nur ungenügend. So ist es nicht einfach, den Überblick zu bewahren, wie viele Menschen sich wo mit welchem Vakzin haben impfen lassen.

aufeinander abgestimmt werden», hält Markwalder fest. «Es braucht allgemein eine Koordination und eine Einigung für gewisse gemeinsame Standards auf technischer Ebene, aber auch auf Ebene der Datenhaltung und der Geschäftsprozesse, um das grosse Wissen der Bundesverwaltung besser nutzen zu können.»

Schützenhilfe kann Markwalder von der noch im Aufbau begriffenen Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» erwarten, welche für eine bessere Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sorgen soll, etwa bei der Festlegung von verbindlichen Standards im Bereich des Datenmanagements oder der Durchgängigkeit von Prozessen. Zum Chef respektive Beauftragten der neuen Organisation wurde Peppino Giarritta ernannt, der zuvor die Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government der Staatskanzlei des Kantons Zürich geleitet hatte.

Grosse Hoffnungen setzen die digitalisierungswilligen Kräfte in der Verwaltung auf die staatlich anerkannte elektronische Identität (E-ID), über die am 7. März abgestimmt wird. Ohne E-ID, so der Tenor, würde sich der Rückstand der Schweiz nochmals vergrössern. Kritisiert wird die Vorlage vor allem, weil der Staat diese sensible Aufgabe nicht selber meistert, sondern sie auslagert. Letztlich haben Politik

und Verwaltung kapituliert vor dem eigenen Unvermögen, das sich in der Vergangenheit in millionenteuren Informatikflops manifestiert hatte, wie etwa in jenem der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Insieme). Gassert spricht vom «digitalen Staatsbankrott», und auch die Swico-Che-

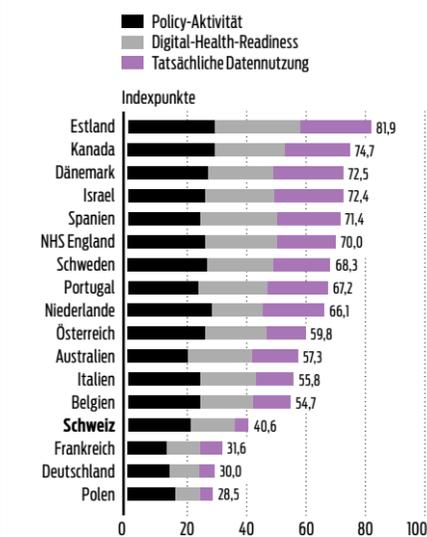
fin Bellaiche erkennt darin eine «Bankrott-erklärung». Trotzdem setzt sich die Nationalrätin - entgegen der Nein-Parole ihrer Partei - für ein Ja zur E-ID ein, denn der Status quo sei nicht nachhaltig.

Das hat die Corona-Krise nun deutlich aufgezeigt. Die Faxgeräte im BAG sind nur ein Symbol für ein viel tiefer liegendes Problem, darin sind sich die Kritiker einig. Gassert hofft nun auf Selbsterkenntnis als ersten Schritt zur Besserung, als Antrieb, damit Parlamente und Verwaltungen auf ein technologisch nächstes Level gebracht würden. «Es braucht jetzt einen Effort, um das Verständnis und den effektiven wie effizienten Einsatz von Technologie zu fördern.» Denn das sei «essenziell für eine gesunde Wirtschaft, unseren Wohlstand und das Gemeinwohl», es sei «eine Bedingung für einen souveränen, agilen und handlungsfähigen Staat». Konkret: «Es braucht jetzt dringend ein Upgrade.»

Dafür hat Gassert mit Gleichgesinnten wie dem Epidemiologen Marcel Salathé und der Wikimedia-Präsidentin Muriel Staub soeben die Organisation CH++ gegründet, die Staat und Gesellschaft wissenschaftliches und technisches Know-how zugänglich machen will. Und vielleicht gibts diesmal - anders als für die Zürcher Statistiker - gar etwas Lob.

Abgeschlagen

Digitale Transformation im Gesundheitswesen



Quelle: Bertelsmann, Interpharma

Fotos: Getty Images, PD (3), Keystone, Lucas Ziegler, Jean-Christophe Bott / Keystone