# Wie das Silo-Denken überwinden? Eine Auslegeordnung

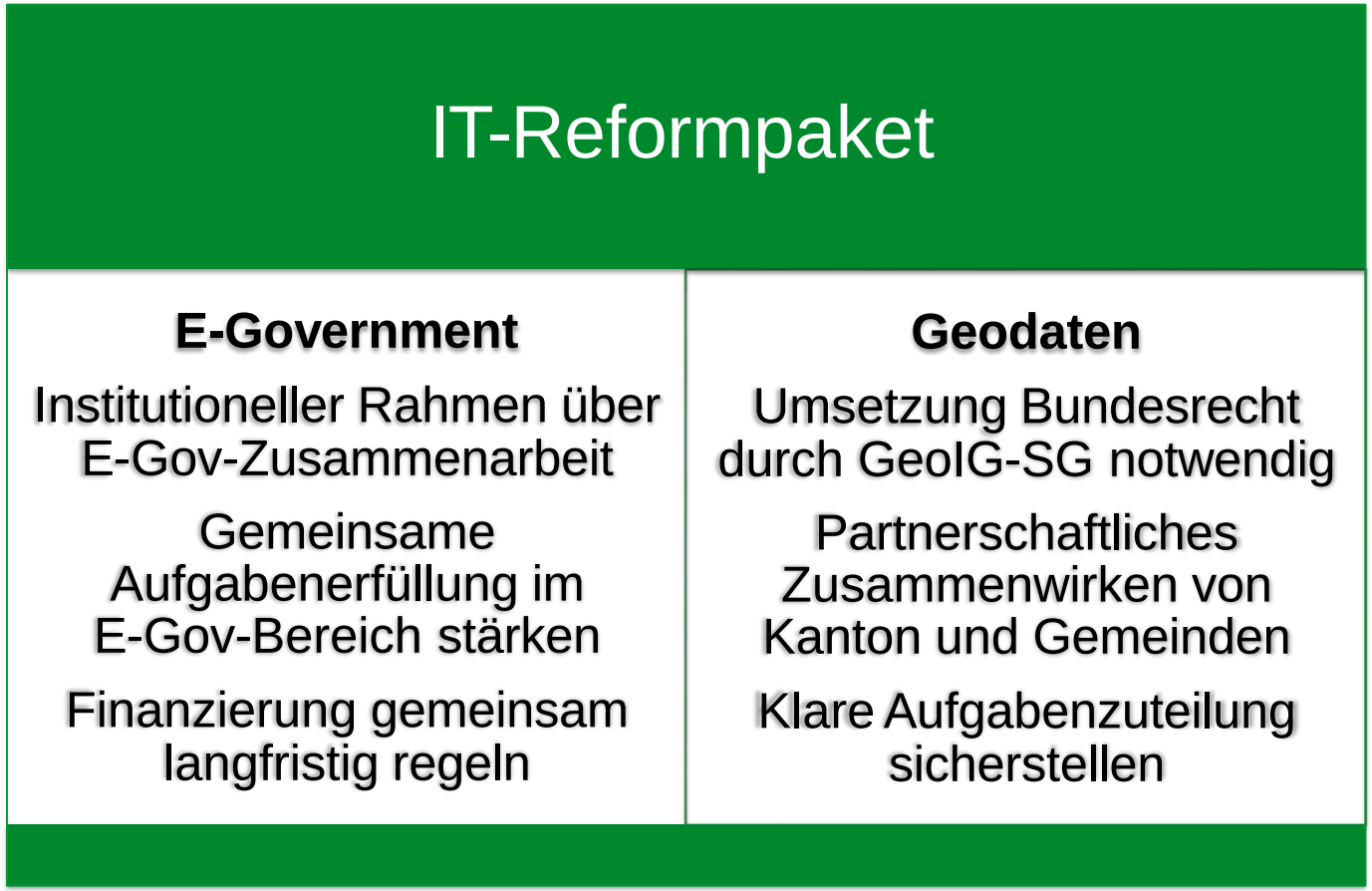
9. Luzerner Management Forum für die öffentliche Verwaltung

Beni Würth, Ständerat, ehem. Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen

# Agenda

- Case eGovernment St. Gallen
- Case Digitale Verwaltung Schweiz
- Zusammenfassung / Learnings / Empfehlungen
- Aktuelle Erfahrungen aus der Bundespolitik

# Übersicht IT-Reformpaket



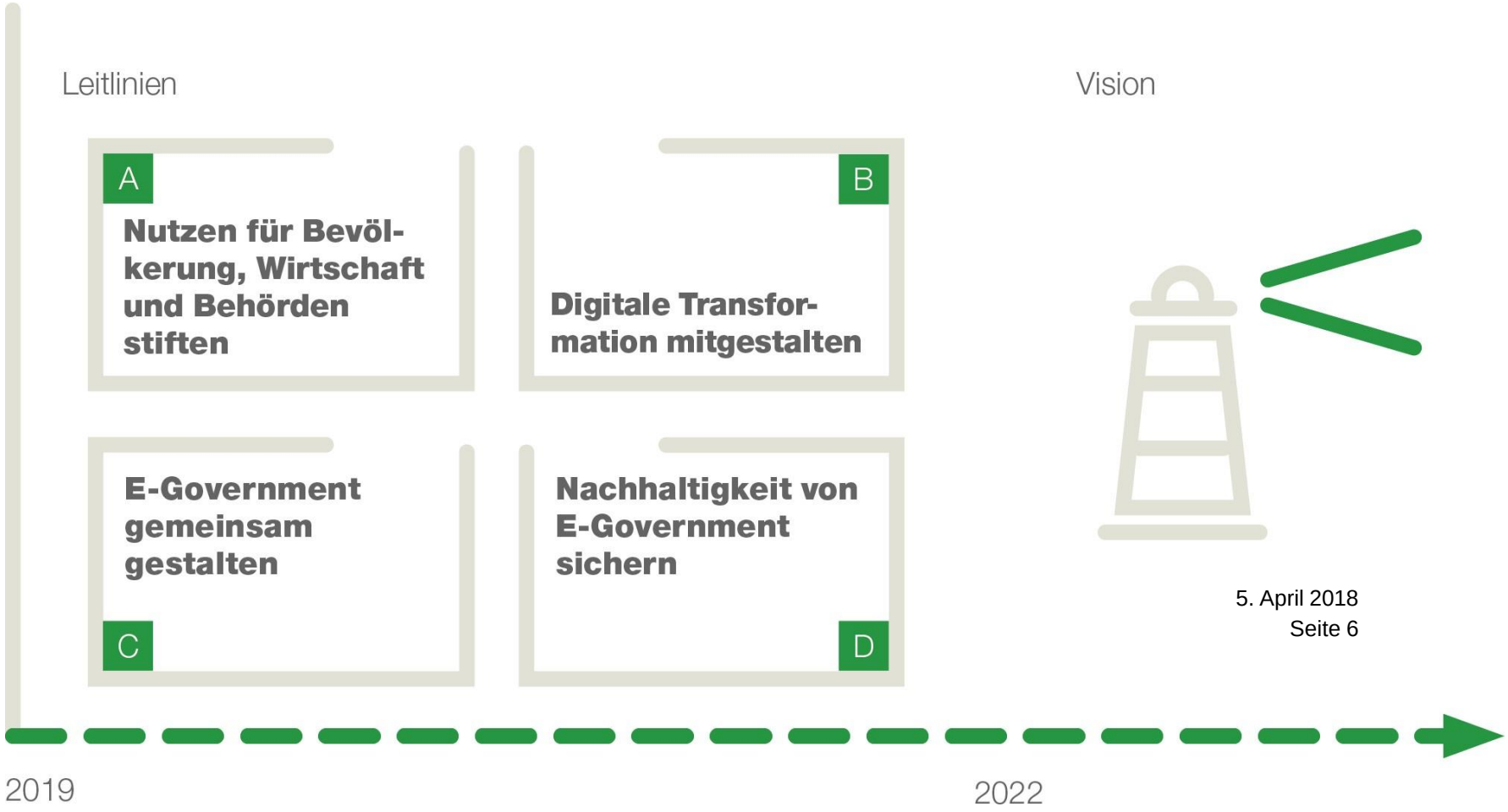
# Was ist E-Government ?

# Vision E-Government-Strategie

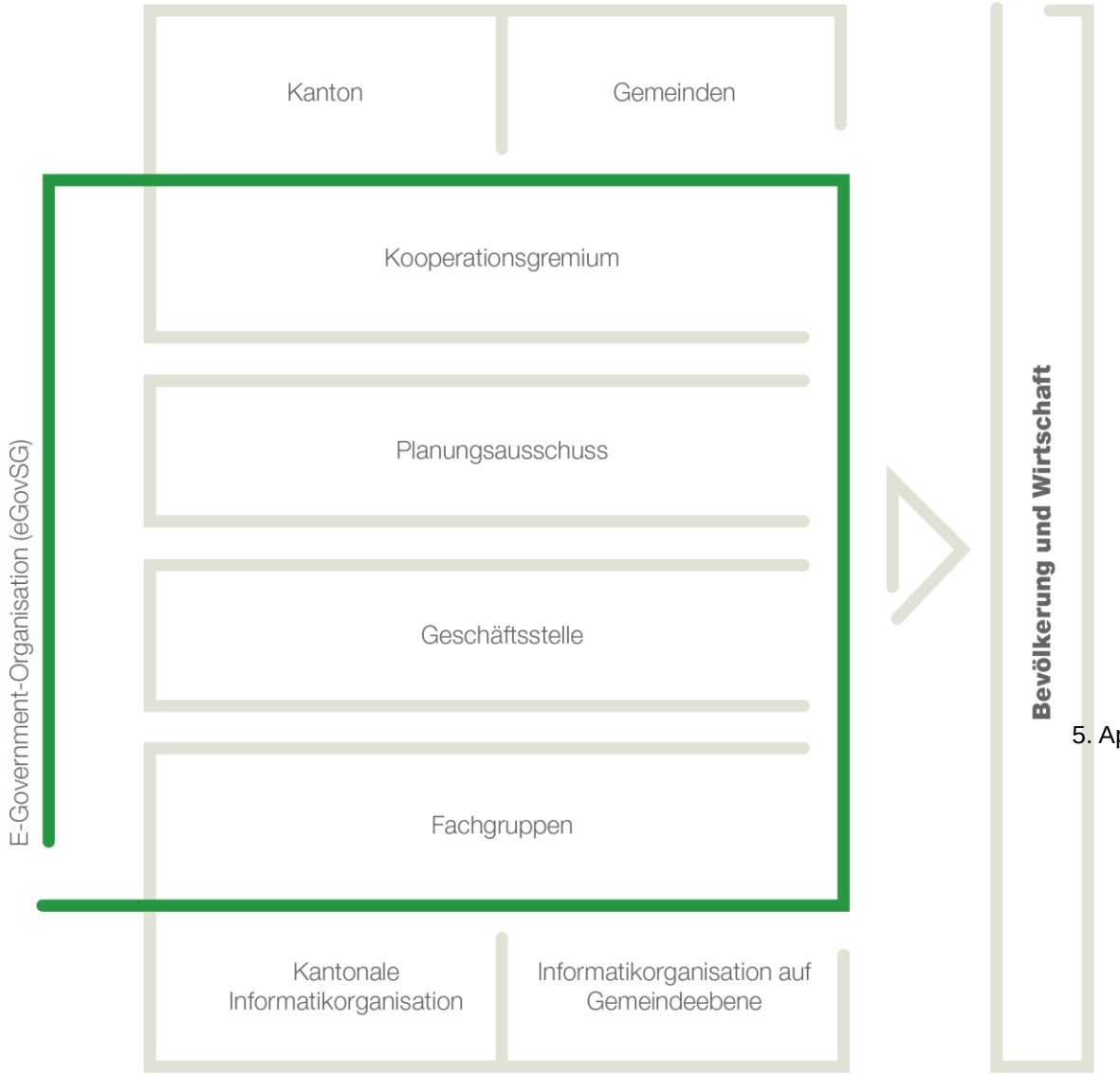
**E-Government ist für die St.Galler Bevölkerung und Wirtschaft selbstverständlich.**

Bevölkerung und Wirtschaft nutzen E-Government-Services des Kantons und der Gemeinden flächendeckend. Die Behörden machen der Bevölkerung und der Wirtschaft ihre Daten zur Einsicht und zur Nutzung zugänglich. Die Behörden arbeiten effizient in digitalisierten Prozessen zusammen und schaffen wirtschaftliche Vorteile.

# Leitlinien


Leitlinien
Vision
A
Nutzen für Bevöl-kerung, Wirtschaft und Behörden stiften
B
Digitale Transfor-mation mitgestalten
E-Government gemeinsam gestalten
C
Nachhaltigkeit von E-Government sichern
D
2019
2022

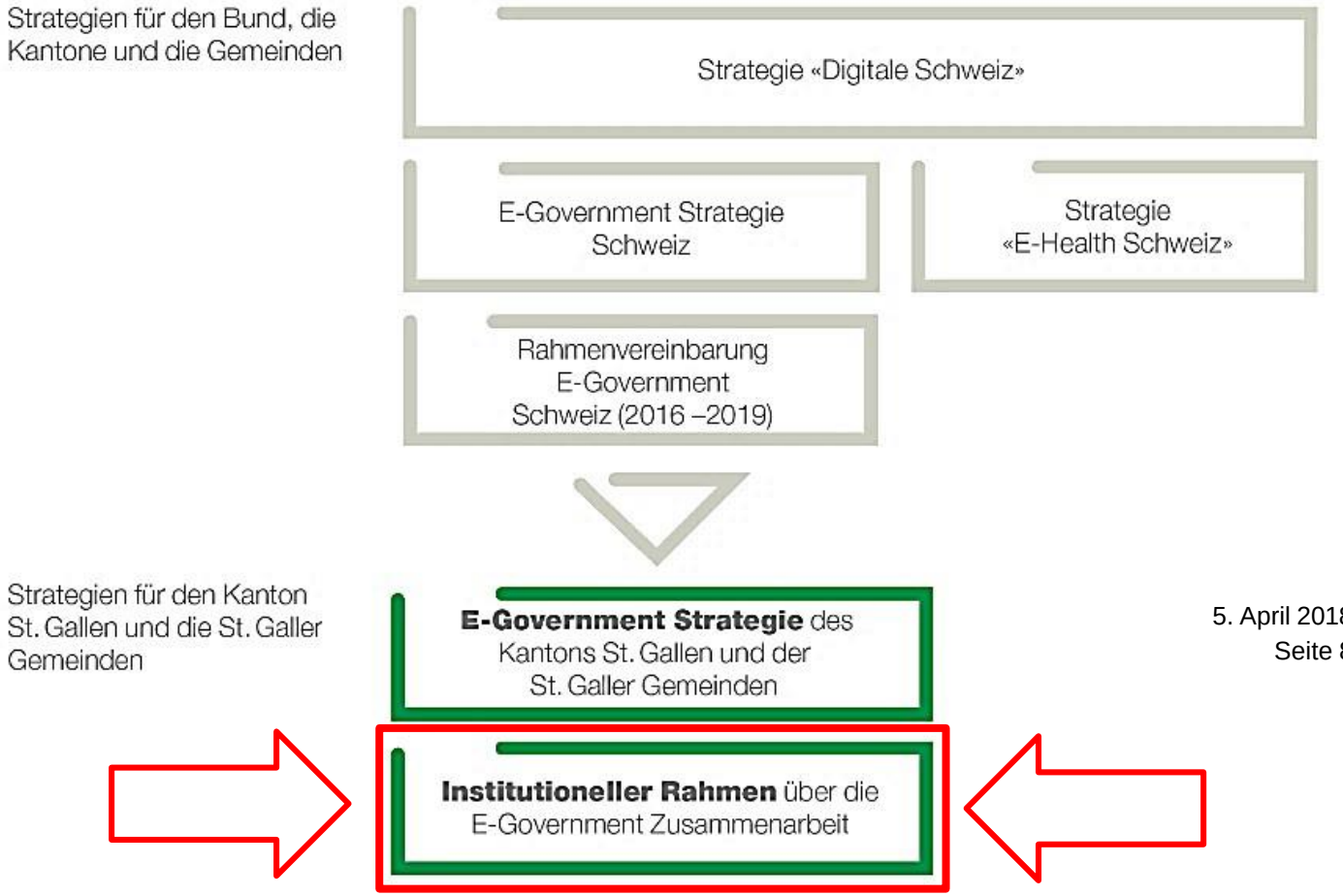
# Governance E-Government im Kanton St.Gallen






**Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden**
**Geschäftsstelle E-Government**

# Strategisches Umfeld E-Government



# Ziele E-Government-Gesetz

- Bestehendes und Bewährtes sichern – Institutionalisierung E-Government-Organisation
- Fokus auf Bedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung ausrichten (E-Government-Strategie)
- Stärkung staatsebenenübergreifende Zusammenarbeit
- Gemeinsame Festlegung von Standards und strategischen E-Government-Services
- Nutzung von Skaleneffekten ermöglichen (Kostenoptimierung)

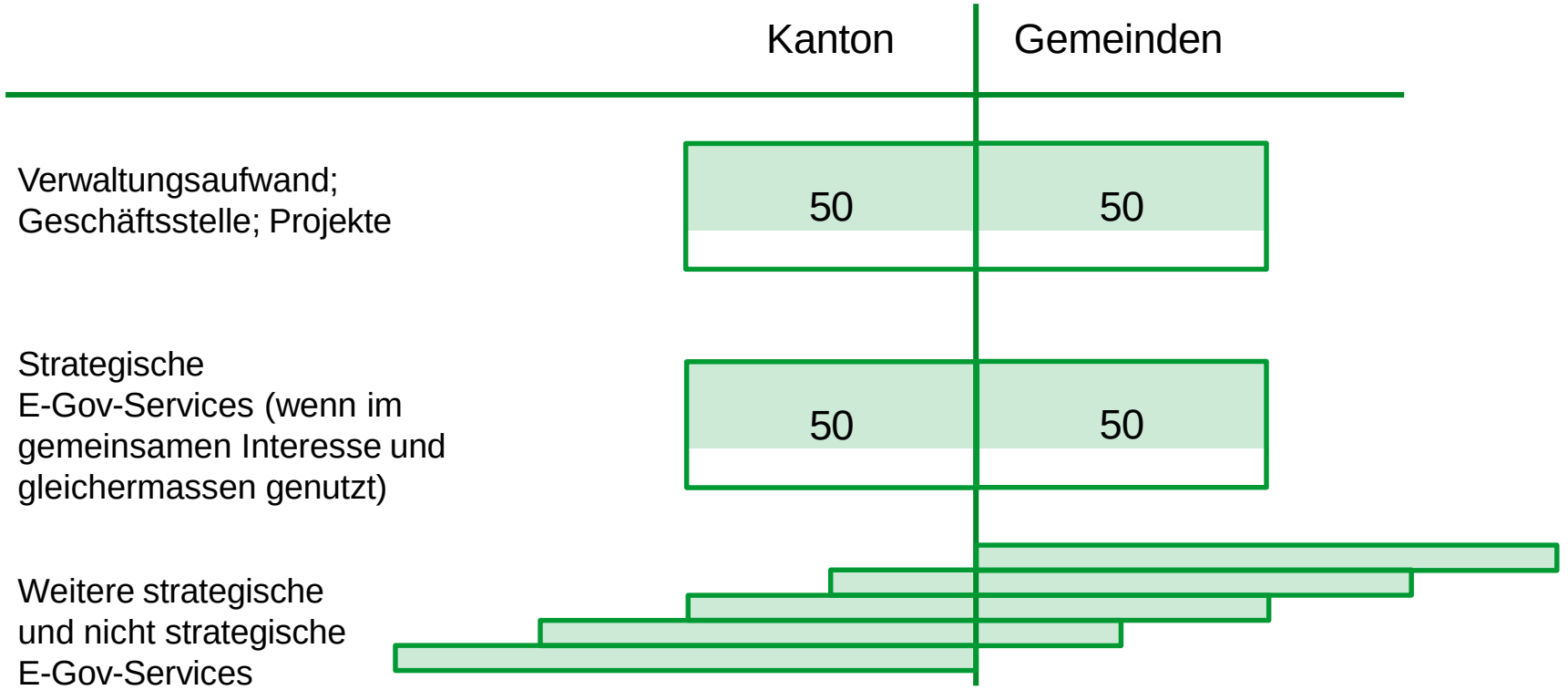
# Organisationsform

- Öffentlich-rechtliche Anstalt
  (eigene Rechtspersönlichkeit)
- Träger: Kanton St.Gallen und politische Gemeinden
- Übertragung Verordnungskompetenz: ermöglicht gemeinsame Regelungen im Verbund (Mitwirkung Kanton und Gemeinden)

# Weitere «Regelungsbereiche»

- Festlegen von Standards und **strategischen E-Government-Services**
- Beschaffungen für E-Government-Infrastruktur und E-Government-Services gemeinsam vornehmen (**Beschaffungsstelle**)
- Führen des **Datenkatalogs** für Kanton und Gemeinden (u.a. zur Festlegung der zuständigen Stelle für Bewirtschaftung von Daten)
- **Datenaustausch** auf Prozesse ausgerichtet, rechtlich nachvollziehbare Regeln

# Finanzierung I




- Erhebliche Eigenleistungen können beim Kostenteiler berücksichtigt werden.
- Es ist von einem Finanzbedarf von rund 1,5 Mio. Franken/Jahr auszugehen.

# Finanzierung II

- Abgeltung Bereitstellung E-Government-Services:
  In **Leistungsauftrag** oder **Leistungsvereinbarung** geregelt.
- Abgeltung Bereitstellung strategischer E-Government-Services:
  → Nach Kostenschlüssel, wenn Service gemeinsam und gleichermassen genutzt wird (Kanton und pol. Gemeinden).
  → Kooperationsgremium kann im **Leistungsauftrag** jedoch eine abweichende Kostenverteilung vorsehen.
- Abgeltung Bereitstellung nicht strategischer E-Government-Services:
  → Erfolgt durch Kanton oder durch Gemeinden, je nachdem wer den entsprechenden Service nutzen möchte.
  → Die Verteilung der Investitions- und Betriebskosten wird durch eine **Vereinbarung** geregelt.

# Fallbeispiel Schülerverwaltung

1. **Ausgangslage: Medienbrüche in 4 Richtungen**

a) Lehrpersonen wechseln Schule innerhalb des Kantons
b) Lehrpersonen unterrichten an mehreren Schulen oder Stufen innerhalb des Kantons
c) Schülerinnen und Schüler wechseln Schule innerhalb des Kantons
d) Schülerinnen und Schüler wechseln Stufe innerhalb des Kantons

**2. Einschätzung**

Grosse, mittlere, kleinere Gemeinde

**3. Finanzierungslösung**

Gesamtkosten, Opportunitätskosten, gebundene Ausgaben

# Erfolgsfaktoren für das Projekt

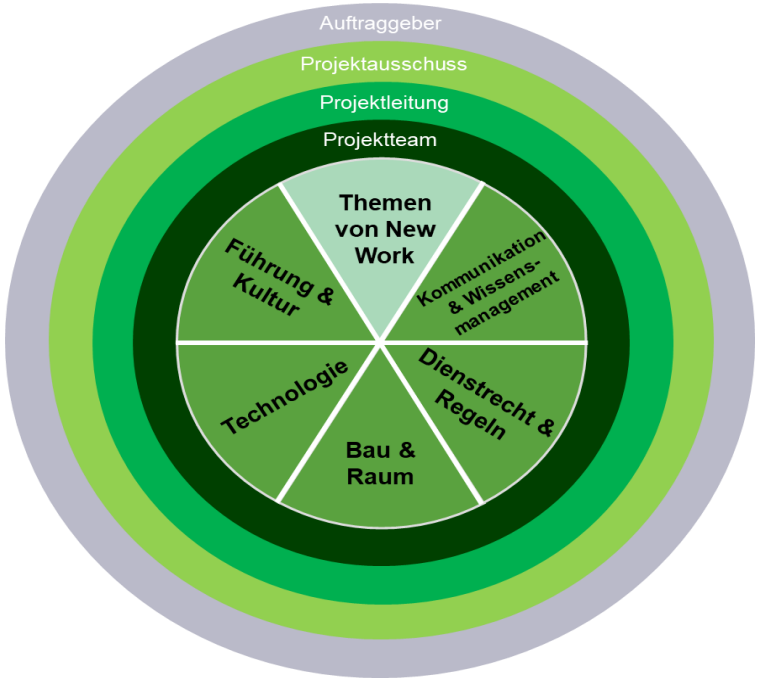
- Sense of urgency aufgrund des Malaise, z.B. im Bereich Geodaten
- Personelle Konstellation auf kantonaler wie kommunaler Ebene
- Positive Erfahrungen
- Parität zwischen den Staatsebenen im Entscheidungsprozess und hinsichtlich fiskalischer Äquivalenz
- Entscheidungsfähige Gremien in einer gemeinsamen Organisation: Übertragung Verordnungskompetenz ermöglicht gemeinsame Regelungen im Verbund
- Staatsebenenübergreifender Ansatz bremst departementales Silodenken im Kanton

# Erfolgsfaktoren für das Projekt

- Gegenseitiges Vertrauen Kanton und Gemeinden
- Einsicht, dass Gesamtlösungen auf lange Sicht sinnvoller sind, auch wenn im Einzelfall eine isolierte Lösung günstiger erscheint
- Einsicht, dass Grössenvorteile das Kosten/Nutzenverhältnis positiv beeinflusst
- Fokus auf Kundenbedürfnisse anstelle von Partikularinteressen
- Politischer Wille und «unité de doctrine» bei den politischen Entscheidungsträgerinnen  und –träger

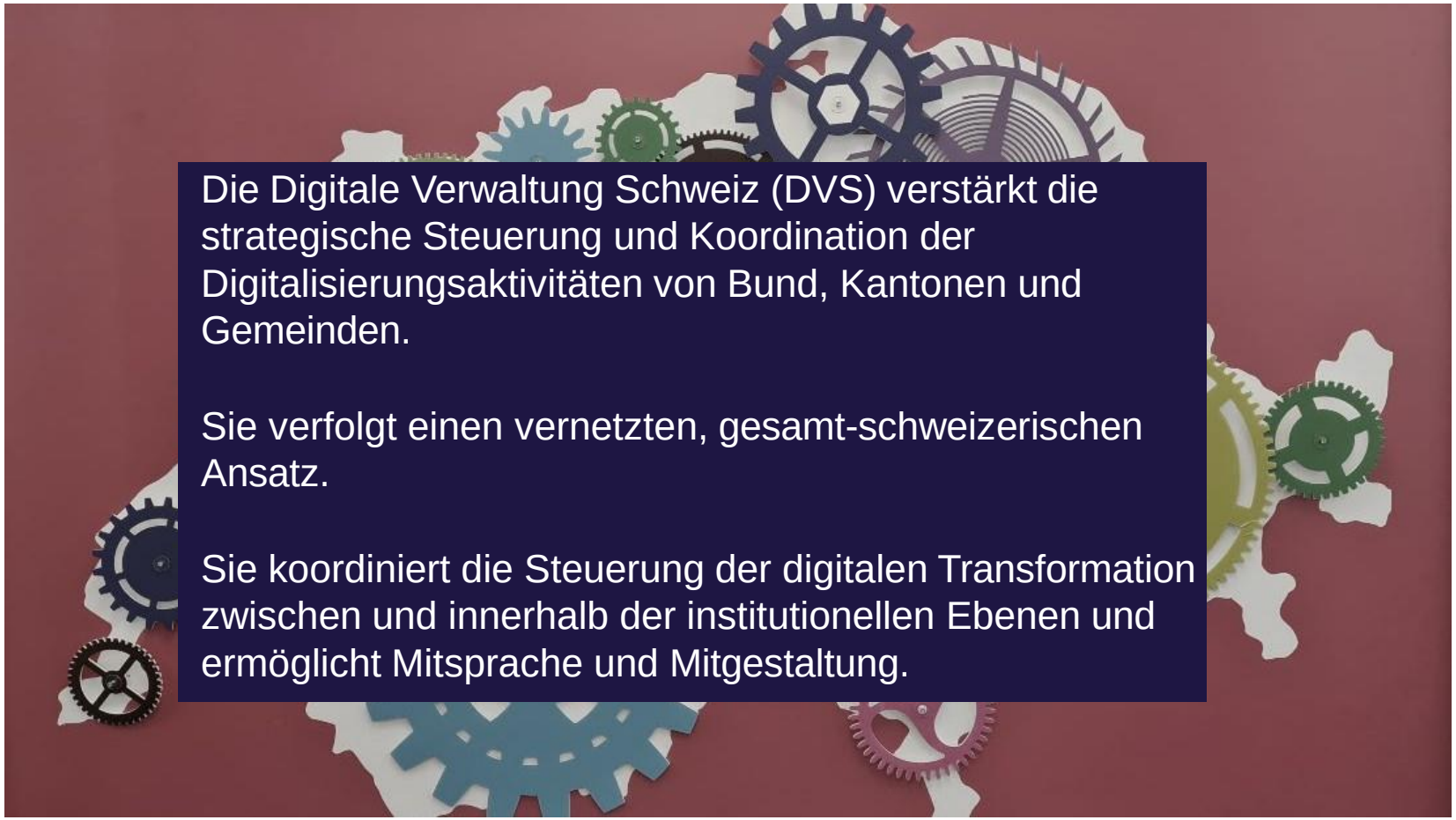
# Risiken des Projekts

- Horizontales Gemeindegefüge (Finanzierung)
- Kantonales top – down – Denken
- Kantonale Grossprojekte können bremsenden Effekt haben, Bsp. New Work



Zusammenspiel auf allen föderalen Ebenen

Zusammenspiel auf allen föderalen Ebenen



Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) verstärkt die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Sie verfolgt einen vernetzten, gesamt-schweizerischen Ansatz.

Sie koordiniert die Steuerung der digitalen Transformation zwischen und innerhalb der institutionellen Ebenen und ermöglicht Mitsprache und Mitgestaltung.

# Spannungsfelder der Digitalen Transformation

# Digitale Verwaltung Schweiz (DVS): Kurz erklärt

## Steuerung

Die DVS gestaltet die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden. In den Gremien der DVS sind **Mitglieder aller föderaler Ebenen** vertreten.

## Strategische Ausrichtung

Bund, Kantone und Gemeinden definieren in einer **Strategie**, welche Ziele sie gemeinsam bei der Digitalisierung verfolgen und welche Handlungsfelder zentral sind, um die digitale Transformation der Verwaltung aktiv zu steuern.

## Umsetzungsschwerpunkte

Mit der **Agenda** «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» setzen Bund und Kantone gemeinsame Schlüsselprojekte um.

## Zusammenarbeitsorganisation

Die **Rahmenvereinbarung** DVS regelt die **Zusammenarbeit von Bund und Kantonen** im Bereich der digitalen Transformation ihrer Verwaltungen. Sie versteht sich als politische und fachliche Plattform.

## Ausblick

Die DVS wird etappenweise aufgebaut. Varianten zur **Weiterentwicklung** der Rechtsgrundlagen werden aktuell entwickelt und 2023 zur Beratung in den Bundesrat und die Kantonsregierungen gehen.

## Vernetzung

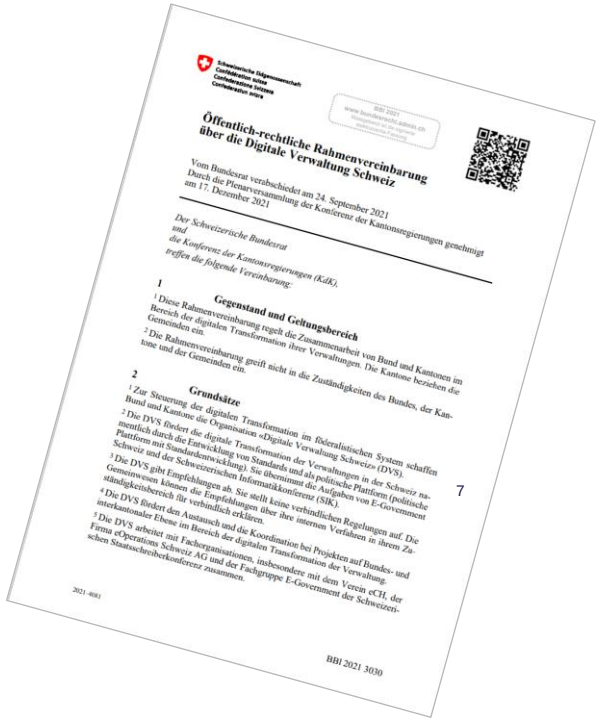
Die DVS **vernetzt Fachleute** und fördert den Dialog. Sie organisiert Fachveranstaltungen, informiert auf der Website digitale-verwaltung-schweiz.ch sowie über einen Newsletter und auf Social Media.

Die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) regelt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der digitalen Transformation ihrer Verwaltungen.

Sie greift nicht in die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein.

Bund und Kantone sind gleichberechtigte Träger der DVS. Entscheide kommen im Konsens zustande. Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) unterstützten die DVS als Partner.

Die Vereinbarung trat am 1. Januar 2022 in Kraft.



Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz

Vom Bundesrat verabschiedet am 24. September 2021
Durch die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen genehmigt am 17. Dezember 2021

*Der Schweizerische Bundesrat*
*und*
*die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK),*
*treffen die folgende Vereinbarung:*

1

**Gegenstand und Geltungsbereich**

[1] Diese Rahmenvereinbarung regelt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der digitalen Transformation ihrer Verwaltungen. Die Kantone beziehen die Gemeinden ein.
[2] Die Rahmenvereinbarung greift nicht in die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein.

2

**Grundsätze**

[1] Zur Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System schaffen Bund und Kantone die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS).
[2] Die DVS fördert die digitale Transformation der Verwaltungen in der Schweiz namentlich durch die Entwicklung von Standards und als politische Plattform (politische Plattform mit Standardentwicklung). Sie übernimmt die Aufgaben von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK).
[3] Die DVS gibt Empfehlungen ab. Sie stellt keine verbindlichen Regelungen auf. Die Gemeinwesen können die Empfehlungen über ihre internen Verfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich für verbindlich erklären.
[4] Die DVS fördert den Austausch und die Koordination bei Projekten auf Bundes- und interkantonaler Ebene im Bereich der digitalen Transformation der Verwaltung.
[5] Die DVS arbeitet mit Fachorganisationen, insbesondere mit dem Verein eCH, der Firma eOperations Schweiz AG und der Fachgruppe E-Government der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz zusammen.

7

2021-4081

BBl 2021 3030

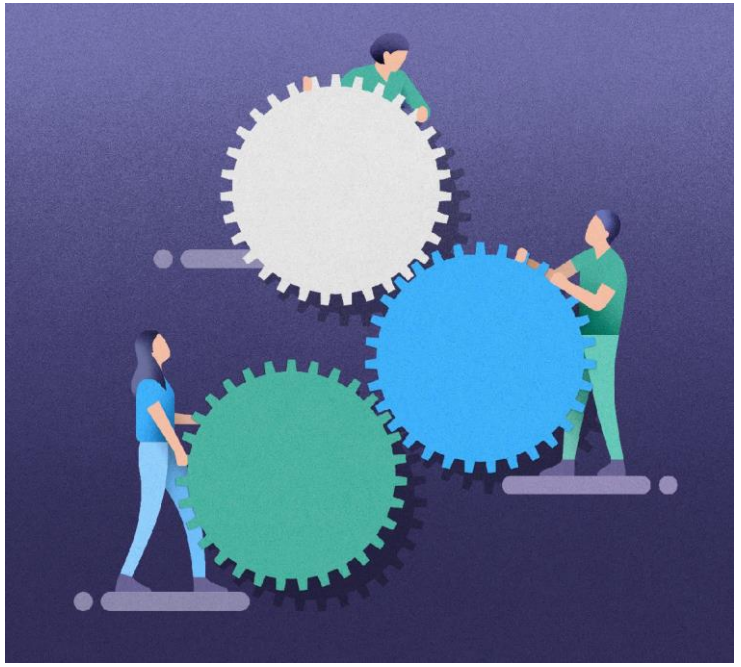
ergänzt

## Digitale Verwaltung Schweiz: Träger und Partner

Die operativen Aufgaben von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) wurden per 1. Januar 2022 in DVS überführt.

**Bund und Kantone** agieren als gleichberechtigte Träger der DVS (gestützt auf Rahmenvereinbarung). Gemeinden unterstützen die DVS als Partner. Sie wirken in den Entscheidungsgremien mit:

- Politisches Führungsgremium
- Operatives Führungsgremium
- Delegiertenversammlung



## Organe der DVS

## Aufgaben

**Digitalisierungsvorhaben fördern**
- Schweizweite Basisdienste und digitale Lösungen
- Innovationsprojekte

**Grundlagen und Rahmenbedingungen**
- Förderung von politischen Geschäften, Rechtsgrundlagen und Anreizpolitiken
- Vertrauen, Fähigkeiten und Kulturwandel

**Förderung von Standardisierung und Interoperabilität**
- Standardentwicklung
- E-Government-Architektur
- Prozessentwicklung

**Dienstleistungen zur Unterstützung der Gemeinwesen**
- Bereitstellung von digitalen Behördenleistungen
- Koordination bei gemeinsamer ICT-Beschaffung
- Empfehlungen und Hilfsmittel

## Fokus der Zusammenarbeit: Ambitionen der Agenda Nationale Infrastrukturen und Basisdienste

Digitaler Kanal zwischen Bevölkerung und Verwaltung ist etabliert.

Potenzial zur Automatisierung und Vereinfachung für die Wirtschaft ist ausgeschöpft.

Behördenübergreifende digitale Identifikation ist etabliert.

E-ID-Gesetz

Vertrauensinfrastruktur

Pilotprojekte auf allen Staatsbenen

Föderales Datenmanagement ist aufgebaut.

Nationaler Adressdienst (NAD)

Ausbau der Datenaustauschinfrastruktur

Interoperabilitätsplattform

Institutionelle Grundlagen für Cloud-Dienste in der Verwaltung sind geschaffen.

## Wie kann föderale Zusammenarbeit gelingen?

Auf bestehende Zusammenarbeitsgeschichte aufbauen

Fachlicher Dialog und Zusammenarbeit fördern und erleichtern

Schulterschluss der politischen und fachlichen Ebene

Sich auf (wenige) gemeinsame Ziele verständigen, Risiken gemeinsam tragen

«Duales Betriebssystem» aktivieren

> *John P. Kotter, 2014, XLR8:*
> *«Even in mature organizations, informal networks of change agents frequently operate under the hierarchical radar to make something new happen faster… [They are] seamlessly connected to and coordinated with the hierarchy in a number of ways, chiefly through the people who populate both systems»*

Die DVS wird etappenweise weiterentwickelt.

Die erste Etappe ab 2022 sieht die Umsetzung einer politischen Plattform mit Standardentwicklung vor:

- Realisieren der gemeinsamen Projekte
- Rechtlichen Möglichkeiten des *Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben* (EMBAG) (in Beratung in den Parlamenten).

Für eine Weiterentwicklung der DVS in Richtung politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung (weitere Etappe) sind neue rechtliche Grundlagen notwendig.

Varianten zur Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen werden zurzeit diskutiert.

# Erfolgsfaktoren für das Projekt

- Zahlreiche politische Vorstösse schaffen Druck
- Personelle Konstellation
- Gemeinsame Digitale Richtlinien der Kantone schaffen Grundverständnis
- Parität zwischen den Staatsebenen sowie gemeinsame Organisation schaffen Vertrauen
- Staatsebenenübergreifender Ansatz bremst departementales Silodenken auf Bundesebene
- Step by Step – Ansatz mit ansteigendem Ambitionslevel (Start mit gemeinsamer Organisation)
- Politischer Wille der Entscheidungsträgerinnen und -träger

# Risiken des Projekts

- Verfassungsrechtliche Vorbehalte ( >> aktuell Ausarbeitung von möglichen Optionen bis Frühling 2023)
- Entscheidungsfähige Gremien nur bedingt
- Koordination unter den Kantonen (KdK?, Fachdirektoren-konferenzen?) >> zeitgemässes Föderalismusverständnis?
- Koordination im Bundesrat bzw. zwischen den Departementen, weil sich die neuen Herausforderungen nicht immer departemental einordnen lassen (>> zeitgemässes Regierungsverständnis?)

# Aktuelle Entwicklungen Bundesebene

- Gescheiterte E-ID Abstimmung
- Bundesgesetz über den Einsatz elektronische Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (mit Erfüllung Motion 21.4377 «digitale Leuchtturmprojekte»)
- Motion der WBK-S 22.3890: Rahmengesetz für die Sekundärnutzung von Daten
    1. Hohe Dringlichkeit: Verkehrsdaten, Gesundheitsdaten, Energiedaten etc.
    2. Hohe Komplexität: PPP-Ansätze

# Erfolgsfaktoren

- Einfache Botschaften: z.B. Digitalisierung läuft schneller als Gesetzgebung in Bern oder digitaler Rückstand passt nicht zur High Tech Nation Schweiz
- Kantone / Gemeinden als Partner, nicht als Bremser oder Gegner
- Verwaltung als Partnerin, nicht als Bremserin oder Gegnerin