

Stellungnahme

Konsultation zur E-Government-Strategie 2020-2023

Plenarversammlung vom 27. September 2019

Die Kantonsregierungen danken den Mitgliedern des Steuerungs- und Planungsausschusses sowie der Geschäftsstelle herzlich für ihr Engagement und die geleistete Arbeit bei der Umsetzung der E-Government-Strategie 2016-2019. Dem vorliegenden Entwurf der E-Government-Strategie 2020-2023 sowie der adaptierten "Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz 2020" können die Kantonsregierungen grundsätzlich zustimmen, sofern die gemäss dieser Stellungnahme beantragten Anpassungen vorgenommen werden.

1. Allgemeine Bemerkungen zur E-Government-Strategie 2020-2023

1 Die E-Government-Strategie 2020-2023 greift die wesentlichen Ziele, Prinzipien und Handlungsfelder der "Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung" vom 27. September 2018 auf, wenn auch die Handlungsfelder der Digitalen Verwaltung mit leicht unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen adressiert werden. Die Inhalte der Strategie stehen grundsätzlich nicht im Widerspruch zu diesen Leitlinien und sollen wie letztere die Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen respektieren und für die Kantone nicht verbindlich sein. Für die weitgehende Berücksichtigung der Leitlinien im Strategieprozess möchten die Kantonsregierungen an dieser Stelle danken.

2. Detailbemerkungen zur E-Government-Strategie 2020-2023

2 Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip ist die Einleitung in Ziff. 2.1 "Zweck", 3. Absatz aus Sicht der Kantonsregierungen dahingehend zu ergänzen, dass der Fokus auf jenen Handlungsfeldern liegt, bei denen ein koordiniertes Vorgehen des Bundes, der Kantone sowie der kommunalen Ebene für die Bewältigung der digitalen Transformation erforderlich ist. Erfolgskritisch ist aus Sicht der Kantonsregierungen die Bewältigung von Querschnittsherausforderungen, namentlich die Definition einer öffentlichen Datenpolitik, unter Wahrung der Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen. Dabei soll diese öffentliche Politik das Ziel verfolgen, Bevölkerung und Wirtschaft die sichere Nutzung digitaler Daten zu ermöglichen. Gegenstand dieser öffentlichen Politik sind z.B. die Festlegung von Standards in Bereichen wie Datenhaltung, -hoheit, -sicherheit, -standardisierung und -schutz, Dienste für Datentransporte und Stammdatenmanagement sowie die Identifizierung und Bereitstellung von Basisdienstleistungen wie z.B. Identitätsdienste oder Transaktionsportale. Neben der Standardisierung dient die Verwendung von offenen Schnittstellen einer nachhaltigen und kostensparenden Bewältigung der digitalen Transformation der Verwaltung. Von hoher Bedeutung sind auch die Skalierbarkeit

der Lösungen und die Erreichung einer kritischen Masse bei Anbietern und Nutzern mittels der Förderung der Wiederverwendbarkeit. Zudem spielt der Zeitfaktor eine immer grössere Rolle.

3 Die heutigen, organisch gewachsenen Strukturen im Bereich Digitalisierung / E-Government können diese Anforderungen nicht erfüllen und führen sogar erschwerend zu einer immer aufwendigeren und komplexeren Koordination und Steuerung der Aktivitäten, Initiativen und Projekte. Dies insbesondere deshalb, weil die Vielzahl von Gremien auf den verschiedenen Verwaltungsstufen und ausserhalb der Verwaltung weder vertikal noch horizontal die notwendige durchgehende Führungs- und Steuerungsqualität haben. So sind zwar viele Aktivitäten und Initiativen am Laufen, die Mittel können jedoch nicht genügend effektiv eingesetzt werden, weshalb der gesellschaftliche Gesamtnutzen nicht den steigenden Erwartungen von Bevölkerung und Wirtschaft entspricht. Mit einer Stärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit, die die föderalen Strukturen der Schweiz sowie die Zuständigkeiten und Autonomie der Kantone wahrt, können die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Schweiz bezüglich Servicebreite und -qualität im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung auch in Zukunft ein attraktiver Wirtschaftsstandort und Wohnort bleibt.

4 Die Abbildung unter Ziff. 2.3 "Meilensteine der bisherigen E-Government Zusammenarbeit" stellt diese übersichtlich dar. Es wäre dennoch wünschenswert, diese Grafik durch einen kurzen Text zu ergänzen, der die wichtigsten Meilensteine einordnet und eine qualitative Aussage zu deren Bedeutung für die Weiterentwicklung von E-Government in der Schweiz macht. Es ist aus unserer Sicht unabdingbar, dass im Rahmen des Einleitungskapitels eine kurze Einschätzung zur bisherigen E-Government-Zusammenarbeit und zur Umsetzung der E-Government-Strategie 2016-2019 vorgenommen wird. Diese Einschätzung sollte zusammen mit der erwähnten Abbildung in Ziff. 2.2 "Aktueller Stand von E-Government in der Schweiz" integriert werden.

5 Es wird vorgeschlagen, den Begriff "interföderale Organisation" in der Ziff. 2.5 zu streichen, da er unklar ist. Gemeint ist ja nicht die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Föderalstaaten, sondern die horizontale und vertikale bundesstaatliche Zusammenarbeit innerhalb des schweizerischen Bundesstaates. Entsprechend wäre in Ziff. 6.3 von "gesamtschweizerischer Zusammenarbeit" zu sprechen.

6 Aus Sicht der Kantonsregierungen ist es sinnvoll und wichtig, wie in Ziff. 2.6 "Datenschutz und Informationssicherheit", auf die hohe Bedeutung dieser beiden Themen für eine erfolgreiche Umsetzung von E-Government-Vorhaben hinzuweisen. Im Kapitel 4, Ziff. 4.5 "Austausch und Zusammenarbeit" (letzter Satz), sollte jedoch nicht nur der Datenschutz, sondern auch die Informationssicherheit nochmals explizit erwähnt werden. Auch in Bezug auf dieses Thema ist der frühzeitige Einbezug von Fachleuten in die Projektarbeit sicherzustellen. Zudem wäre zu prüfen, ob sich die Aussagen aus Ziff. 2.6 nicht sogar besser in das Kapitel 4 einbetten lassen.

7 In Ziff. 3 schlagen die Kantonsregierungen vor, das Leitbild um eine lit. c zu ergänzen: Bund, Kantone und Gemeinden achten auf eine inklusive Umsetzung und beugen einer digitalen Ausgrenzung vor. Weiter achten sie auf eine Minimierung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Umwelt.

8 Inhaltlich unterstützen die Kantonsregierungen die Prinzipien in Kapitel 4. Es ist allerdings unklar, ob es sich bei einzelnen dieser Prinzipien nicht eher um Handlungsfelder handelt, so z.B. das Prinzip 4.3 "Gemeinsame Datenverwaltung". In Bezug auf Ziff. 4.3 anerkennen die Kantonsregierungen die Notwendigkeit, die Register besser zu koordinieren. Sie fordern, dass Netzwerklösungen systematisch Vorrang haben vor zentralen Einzelregistern. Solange noch keine klar definierte öffentliche Datenpolitik gegeben ist, sollen die Kantone über Zugang,

Haltung und Wiederverwendung der Daten in ihrer Verantwortung gemäss den Prinzipien der Souveränität und Sicherheit frei entscheiden können.

9 Ziff. 4.4 "Offenheit und Transparenz" verlangt eine Präzisierung: Bei der Aufarbeitung und Bereitstellung von Daten durch Bund, Kantone und Gemeinden sind die Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen zu respektieren. Die Wiederverwendung der Daten muss ausgewogen, verhältnismässig und diskriminierungsfrei erfolgen. Weiter ist zu präzisieren, dass Privatpersonen und Unternehmen die Nutzung ihrer Daten durch die Behörden nachverfolgen können, nicht nur im Zusammenhang mit nicht-schützenswerten Daten, sondern gerade auch im Zusammenhang mit gemeinsam genutzter Basisregister wie sie in Ziff. 4.3 "Gemeinsame Datenverwaltung" beschrieben werden. Zu diesem Zweck sollten Privatpersonen und Unternehmen Zugang zu den Datenjournalen haben. Aus Sicht der Kantonsregierungen sollten personenbezogene Daten möglichst so bereitgestellt werden, dass die Betroffenen ihre Daten selbst elektronisch einsehen, wo sinnvoll auch pflegen, und die Weitergabe an Dritte autorisieren oder nicht autorisieren können. Weiter begrüssen die Kantonsregierungen, dass die Strategie die Notwendigkeit anerkennt, systematisch Spezialisten in den Bereichen Rechtsetzung und Datenschutz in die Projekte einzubeziehen. Diese Spezialisten sind gemäss den Leitlinien der Kantone ab Projektkonzeption einzubeziehen.

10 Die Kantonsregierungen begrüssen die in Ziff. 4.7 angesprochene Themen "Innovationsförderung und Technologiemonitoring". Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die erwähnten Bereiche wie Maschinelles Lernen, künstliche Intelligenz oder Blockchain lediglich technologische Bausteine sind. Für eine echte Verbesserung der Attraktivität und Nutzerfreundlichkeit von elektronischen Behördenleistungen sind für die Nutzer vor allem einfache, agile und transparente Prozesse erforderlich, unabhängig von den zugrundeliegenden technischen Ansätzen.

11 Die Kantonsregierungen erachten die Stossrichtungen der vier Handlungsfelder gemäss Kapitel 5 und der dazugehörigen strategischen Ziele gemäss Kapitel 6 als richtig und sinnvoll. Sie entsprechen weitgehend den Schlussfolgerungen der kantonalen Leitlinien. Die Etablierung einer nationalen E-ID ist entscheidend, um die digitale Verwaltung voran zu bringen. Die Nutzung von sinnvollen Synergien mit Themenbereichen, die nicht in der Strategie adressiert werden, wird in diesem Zusammenhang sichergestellt, im Speziellen mit eHealth.

12 Aus Sicht der Kantonsregierungen sind die unter den Ziff. 6.2 und 6.3 erwähnten strategischen Ziele prioritär. Mit einem ausgebauten nationalen Angebot an Basisdiensten, insbesondere digitale Services (eServices) wie Identitätsdienste, digitale Signaturen, Portale sowie elektronische Kundenpostfächer, können sich die Kantone und Gemeinden auf die Digitalisierung ihrer Prozesse sowie die Aufbereitung digitaler Inhalte und Leistungen konzentrieren. Die unter Ziff. 6.3 erwähnte Prüfung des Rechtssetzungsbedarfs sollte sich nicht alleine auf die benötigten Regulierungen im Zusammenhang mit der Schaffung verbindlicherer Zusammenarbeitsstrukturen beschränken. Damit digitale Lösungen durchgängig umgesetzt werden können, ist der rechtliche Handlungsbedarf sowohl in Bezug auf die bestehende Gesetzgebung als auch prospektiv zu überprüfen. Dabei ist die jeweilige Regulierungsstufe (z.B. Bund / Kanton / Gemeinde) zu klären. Neue Regulierungen sollten möglichst transversal ausgestaltet sein und die notwendigen Handlungsspielräume offenlassen.

13 Ein Anliegen der Kantonsregierungen, das nicht in die vorliegende Strategie eingeflossen ist, ist die Beschreibung zweckmässiger Finanzierungs- und Betriebsmodelle für die Entwicklung, Beschaffung und den

Betrieb gemeinsam genutzter Lösungen. Aus Sicht der Kantonsregierungen muss dieses Thema in die Strategie aufgenommen werden, namentlich in den strategischen Zielen 6.2 und 6.3. Ohne geeignete Finanzierungs- und Betriebsmodelle kann die digitale Transformation der Verwaltung nicht bewältigt werden.

14 Als wichtige Zielsetzung geht Ziff. 6.4 (letzter Satz) auf den Kulturwandel ein. In Anbetracht seiner Bedeutung für die digitale Transformation der Verwaltungen sollte diese Zielsetzung, auch als interinstitutionelle Herausforderung, besser verdeutlicht werden. Dementsprechend beantragen die Kantonsregierungen folgende Anpassung: "Die Verwaltung soll darüber hinaus das interne Verständnis für neue Technologien und deren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt fördern und Wissen sowie Fähigkeiten aufbauen, um neue digitale Arbeitsweisen und -formen zu nutzen und den verwaltungsübergreifenden Kulturwandel zu ermöglichen".

15 Bei zwei Erläuterungstexten zu den Handlungsfeldern (Textboxen auf S. 11) wird explizit die Haltung bzw. Sicht der Kantone dargestellt. Innerhalb eines tripartit erarbeiteten und konsolidierten Dokuments sind diese Formulierungen nicht stufengerecht.

3. Bemerkungen zur öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung

16 Den vorgeschlagenen Anpassungen an der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarungen stimmen die Kantonsregierungen unter der Bedingung zu, dass der Bund ihre umfassende Mitwirkung bei der Definition der Prinzipien, Ausrichtung und Organisation hinsichtlich der Weiterentwicklung von E-Government anerkennt, unabhängig von einem allfälligen neuen rechtlichen Rahmen. Mit Blick auf die verfassungsmässige Ordnung beantragen die Kantone zudem folgende Anpassungen an der Rahmenvereinbarung:

Präambel

[...] gestützt auf die E-Government Strategie vom 20.12.2019, ~~die dem Leitbild "Digital first" folgt, und gestützt auf Artikel 25 Abs. 2 der Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz 2016-2019 (BBl 2015 9637), der die Verlängerung der Rahmenvereinbarung 2016-2019 zweimal um ein Jahr vorsieht, sofern die Vertragsparteien nicht kündigen,~~

Art. 2 Abs. 1 Zusammenarbeit

1 Bund, Kantone und Gemeinden (Gemeinwesen) stellen eine koordinierte Umsetzung der E-Government Strategie Schweiz sicher. Sie unterstützen einander ~~im Rahmen der Rahmenvereinbarung in der Erfüllung des gemeinsamen Leitbildes zur Förderung der Weiterentwicklung von E-Government.~~ Sie richten sich für ihren Bereich (unverändert) [...]

Die Verlängerung der Rahmenvereinbarung um maximal zwei Jahre, wie sie bereits in der Rahmenvereinbarung von 2015 angelegt war, erscheint angesichts des laufenden gemeinsamen Projekts EFD-KdK zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination im Sinne einer Übergangslösung als sinnvoll. Ziel muss sein, auf Basis der Schlussfolgerungen aus diesem Projekt die Zusammenarbeit im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung in den kommenden Jahren unter Wahrung der Zuständigkeit der verschiedenen staatlichen Ebenen auf eine neue Grundlage zu stellen.