

**Vernehmlassung zur Erneuerung der
Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz**

**Stellungnahme der KdK zuhanden des
Steuerungsausschusses E-Government Schweiz**

30. September 2011

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Die nationale E-Government-Strategie hat die Sensibilisierung für die Modernisierung der staatlichen Geschäftsprozesse auf allen föderalen Ebenen deutlich verstärkt und zwar sowohl auf der politischen Führungsebene als auch in der Verwaltung. Zudem konnten durch die zentrale Koordination Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren, welche E-Government Vorhaben umsetzen, erreicht werden. Um E-Government und insbesondere den medienbruchfreien Behördenverkehr weiter voranzutreiben und möglichst wirtschaftlich, bevölkerungsnah und unternehmensfreundlich zu verwirklichen, ist eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden erforderlich. Die Kantonsregierungen erachtet die Rahmenvereinbarung deshalb als notwendig und sinnvoll und begrüssen die Erneuerung für weitere vier Jahre.

1.2 Im Interesse der Kontinuität und nachhaltigen Weiterentwicklung von E-Government Schweiz begrüssen die Kantonsregierungen die geplante Stossrichtung zur Erneuerung der Rahmenvereinbarung im Sinne einer Stärkung der E-Government Zusammenarbeit Bund-Kantone grundsätzlich. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass bezüglich der Steuerung der Vorhaben, des Einbezugs der Gemeinden, der Verbindlichkeit der Standards und der finanziellen Grundlagen Handlungsbedarf besteht. Die entsprechenden Anpassungen wie z.B. die Festsetzung eines Aktionsplans und die neuen Aufgabenbeschriebe tragen diesen Erfahrungen grundsätzlich Rechnung und gehen in die richtige Richtung. Insbesondere der Aktionsplan als wesentliche Neuerung ist zu begrüssen. Die Kantonsregierungen erhoffen sich dadurch wichtige Hinweise für die Planung der eigenen Vorhaben und die Koordination mit den Gemeinden sowie eine bessere Bündelung der Staatsebenen übergreifenden Anstrengungen.

1.3 Für eine wirtschaftlich tragbare Umsetzung der angestrebten Ziele und eine hohe Ausschöpfung von Synergien ist die Formulierung und Durchsetzung verbindlicher Standards entscheidend. Die vorgesehene stärkere Steuerung von E-Government über alle staatlichen Ebenen darf aber auch künftig nicht in die Kompetenz- und Organisationsbereiche der Kantone eingreifen und muss weiterhin gemeinsam erfolgen. Nur so lässt sich der Föderalismus wie in der Präambel stipuliert, als Chance für Innovation nutzen.

1.4 Als grundsätzlich zweckmässig erachten die Kantonsregierungen die vorgeschlagenen Aufgaben, Kompetenzen und Organisation des politischen Steuerungsausschusses. Allerdings wäre auch eine konkretere und verbindlichere Umschreibung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Vereinbarungspartner und aller weiteren Beteiligten erwünscht. Dies betrifft insbesondere die neuen Aufgabenbereiche wie Festlegung, Controlling und Einhaltung der Rahmenbedingungen für die priorisierten Vorhaben oder die Bewirtschaftung des Aktionsplans. In Anbetracht der vorgesehenen Finanzierung ist auch zu prüfen, ob Nachvollziehbarkeit und Transparenz ausreichend sichergestellt sind.

1.5 Die Kantonsregierungen sind grundsätzlich damit einverstanden, dass die gemeinsam identifizierten und im Aktionsplan festgelegten Schlüsselvorhaben von Bund und Kantonen auch gemeinsam finanziert werden. Allerdings ist hier auch darauf hinzuweisen, dass die Kantone bereits hohe Investitionen für Basisdienstleistungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen leisten. Im Gegenzug ist Finanzierung der übergeordneten, gesamtschweizerischen Koordination und Kommunikation aus Sicht der Kantonsregierungen in erster Linie Sache des Bundes. Deshalb stehen die Kantonsregierungen einer gemeinsamen Finanzierung der Geschäftsstelle E-Government Schweiz ablehnend gegenüber. Zudem ist die Geschäftsstelle aufgrund ihrer klaren Einbettung in der Bundesverwaltung dem Einfluss der Kantone weitestgehend entzogen. Auch aus diesem Grund sollte sie weiterhin vom Bund allein finanziert werden.

1.6 Weiter erscheint der für die Geschäftsstelle E-Government Schweiz geplante Betrag von jährlich CHF 1,8 Millionen für Personal- und Sachkosten im Verhältnis zur vorgesehenen Kostenobergrenzen für den Aktionsplan als unverhältnismässig hoch. Die personellen Kosten sollten vorwiegend für die Koordination und Kommunikation eingesetzt werden. Für die fachliche Projektbegleitung sollten der Expertenrat und vor allem die federführenden Organisationen in Zusammenarbeit mit den Projektbeteiligten besorgt sein. Diese werden durch die Geschäftsstelle lediglich koordinierend unterstützt, was eine Verdoppelung der Personalressourcen nicht rechtfertigt. Das Verhältnis zwischen Personal- und Sachkosten zu den Kosten für den Aktionsplan ist zugunsten von Letzterem zu verbessern, ansonsten droht ein bürokratischer Überbau. Anzustreben wäre ein Verhältnis von 1:3. Darüber hinaus sollten vor einer allfälligen Erhöhung der Ressourcen die bisherige Arbeit und Ausgabenstruktur der Geschäftsstelle offen dargestellt, evaluiert und auch kritisch bewertet werden. Insbesondere der Anteil an externer Unterstützung müsste offen kommuniziert werden.

1.7 Schliesslich erachten die Kantonsregierungen die fast durchgehend (in Art. 2 Abs. 1 und 3, Art. 8 Abs. 1, Art. 9 Abs. 6; dagegen nicht in Art. 8 Abs. 2 Bst. c und Art. 13 Bst. e) verwendete Formulierung „Städte bzw. Gemeinden“ für irreführend, da auch Städte Gemeinden sind und in den Kantonsverfassungen alle Gemeinden gleichgestellt sind. Auch im föderalen Staatsaufbau aus Bund, Kantonen und Gemeinden kommt den Städten staatsrechtlich keine Sonderstellung zu. Deshalb ist auf die besondere Erwähnung der Städte zu verzichten.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der Rahmenvereinbarung

2.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-6)

Art. 2 Zusammenarbeit

Die angestrebte Stärkung der E-Government-Zusammenarbeit zwischen allen föderalen Ebenen wird grundsätzlich unterstützt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Art. 2 Abs. 1 in Bezug auf Gemeinden, die der Vereinbarung nicht selbst beigetreten sind, an der Gemeindeautonomie scheitern kann. Die Kantone können ihre Gemeinden in der Regel ohne Gesetzesänderungen nicht dazu verpflichten, in Bereichen, in denen die Gemeinden nach kantonalem Recht autonom sind, was in der Verwaltungsinformatik und -organisation oft der Fall sein dürfte, bestimmte Vorgaben einzuhalten.

Auch Art. 2 Abs. 3 ist im Grundsatz zuzustimmen. Angesichts der bezüglich Grösse und Professionalisierung sehr heterogenen Gemeindelandschaft lassen sich kantonale E-Government Strategien nur dann gemeinsam entwickeln und umzusetzen, wenn die Gemeinden in erster Linie auf Verbandsebene einbezogen werden. Der Einbezug einzelner Gemeinden kann projektorientiert zweckmässig sein. Wie die einzelnen Kantone ihre Gemeinden einbeziehen, liegt in ihrem Ermessen.

Art. 2^{bis} Aktionsplan

Der Aktionsplan als Mittel zur gezielten Förderung von priorisierten Vorhaben mit breiter Wirkung auf allen föderalen Ebenen ist sinnvoll. Unklar ist jedoch, wie der Aktionsplan als Instrument gepflegt wird und nach welchen Schwerpunkten und Kriterien die Projekte berücksichtigt werden. So ist auch (noch) nicht erkennbar, welche Vorhaben und Massnahmen ab 2012 geplant sind. Eine rasche, verbindliche Festlegung der Projekte, die in den Aktionsplan aufgenommen werden, ist deshalb angezeigt.

Zudem besteht in Bezug auf die Formulierung von Art. 2^{bis} Abs. 1 Klärungsbedarf: Gemäss der vorgeschlagenen Formulierung müssen sich die im Aktionsplan genannten Massnahmen nicht zwingend auf priorisierte Vorhaben beziehen. Welchen Kriterien solche Massnahmen entsprechen müssen bleibt allerdings offen. Andererseits suggeriert der erläuternde Bericht, dass nur Massnahmen aufgeführt werden, die sich auf priorisierte Vorhaben beziehen. Vor diesem Hintergrund ist Art. 2^{bis} Abs. 1 wie folgt anzupassen:

¹ Aufgrund von Schwerpunkten 2012-2016 werden ~~in~~ einem Aktionsplan ~~werden~~ ~~ausgewählte Vorhaben aus dem Katalog der priorisierten Vorhaben mit breiter Wirkung auf alle föderalen Ebenen aufgeführt und~~ die wesentlichen kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen zur Umsetzung dieser Vorhaben festgelegt, ~~sowie ausgewählte Vorhaben aus dem Katalog der priorisierten Vorhaben aufgeführt.~~

2.2 Steuerungsausschuss, Expertenrat und Geschäftsstelle (Art. 7-13)

Art. 7 Aufgaben und Kompetenzen (Steuerungsausschuss)

Die finanzielle Ausgestaltung des Aktionsplans durch den Steuerungsausschuss sollte explizit erwähnt werden, weshalb Art. 7 Abs. 2 Bst. b^{bis} wie folgt zu ergänzen ist:

² Er hat namentlich folgende Aufgaben und Kompetenzen:

[...]

b^{bis}. Er beschliesst den Aktionsplan inklusive die Verteilung der Finanzmittel und überprüft die Zielerreichung periodisch.

Da die Kantonsregierungen eine gemeinsame Finanzierung der Geschäftsstelle ablehnen, ist Art. 7 Abs. 2 Bst. i ersatzlos zu streichen. Über das Budget und die Jahresrechnung der Geschäftsstelle muss ein Organ des Bundes beschliessen.

Die Umsetzung der eCH-Standards steht erst am Anfang und die verschiedenen Akteure agieren noch weitgehend unabhängig voneinander. Namentlich fehlt eine von allen Beteiligten akzeptierte zentrale Anlaufstelle, die in der Lage ist, sowohl bestehende als auch neue eCH-Standards während ihres Lebenszyklus fortwährend zu begleiten und bei spezifischen Problemen die Implementierung zu unterstützen. Deshalb erscheint eine offenere Formulierung von Art. 7 Abs. 2 Bst. j angezeigt, die mehr Möglichkeiten offen lässt:

² Er hat namentlich folgende Aufgaben und Kompetenzen:

[...]

j. Er ~~beobachtet aktiv die Entwicklung im Bereich E-Government Standards und beschliesst gegebenenfalls kann Fördermassnahmen zur Implementierung von E-Government-Standards beschliessenderen Förderung in Absprache mit dem Verein eCH.~~

Im Sinne einer Stärkung der Kohärenz wird in Art. 7 Abs. 2 zudem die Aufnahme einer zusätzlichen Aufgabe vorgeschlagen:

² Er hat namentlich folgende Aufgaben und Kompetenzen:

[...]
^{bis} Er stellt sicher, dass zu Themen, die im Rahmen priorisierter Vorhaben und insbesondere des Aktionsplans bearbeitet werden, weder auf Stufe Bund noch in den Kantonen parallele Vorhaben ohne geregelte Abstimmung in Auftrag gegeben werden.

Art. 13 Aufgaben (Geschäftsstelle)

Im Hinblick auf eine verstärkte Vernetzung und Verankerung von E-Government ist eine Erwähnung der Fachgruppe E-Government der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz in Art 13. Abs. 2 Bst. e angezeigt:

² Sie hat namentlich folgende Aufgaben:

[...]
 e. Sie arbeitet mit der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, namentlich deren Fachgruppe E-Government, und der Geschäftsstelle der SIK als Kommunikations- und Koordinationsdrehscheibe zu den Kantonen und den Gemeinden zusammen.

Da die Kantonsregierungen eine gemeinsame Finanzierung der Geschäftsstelle ablehnen, ist Art. 13 Abs. 2 Bst. i zu streichen.

2.3 Finanzierung (Art. 14-15)

Art. 14 Organisation und Finanzierung (Geschäftsstelle)

Da die Kantonsregierungen eine gemeinsame Finanzierung der Geschäftsstelle ablehnen, ist auf die vorgeschlagene Anpassung des Art. 14 zu verzichten.

Art. 15 Trägerschaft und Finanzierung

Im Hinblick auf die Planbarkeit der Aufwendungen wird die Festlegung einer Kostenobergrenze grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Da die Kantonsregierungen eine gemeinsame Finanzierung der Geschäftsstelle ablehnen, sind hier folgende Anpassungen am Entwurf der revidierten Rahmenordnung erforderlich:

³ Die Kostenbeiträge für die im Aktionsplan aufgeführten Vorhaben ~~sowie die Kosten der Geschäftsstelle~~ werden durch den Bund und die Kantone gemeinschaftlich getragen. Der Bund und die Kantone übernehmen je die Hälfte der Kosten.

⁴ Die jährlichen Kosten ~~des Aktionsplans~~ dürfen ~~4.2-2.4~~ Millionen Franken nicht übersteigen. Der auf die Kantone entfallende Anteil wird gemäss dem Kostenteiler der Konferenz der Kantonsregierungen aufgeteilt.

Da der Aktionsplan noch nicht vorliegt, behalten sich die Kantonsregierungen ein Beurteilung, ob die Höhe der für den Aktionsplan vorgesehenen Mittel angemessen sind, bzw. eine abschliessende Stellungnahme hierzu ausdrücklich vor.

Zudem sind in den Kantonen die Budgetprozesse für das Jahr 2012 bereits soweit fortgeschritten, dass grundsätzlich keine zusätzlichen Mittel mehr für das Jahr 2012 eingestellt werden können. Deshalb sind die ersten Ausgaben für den Aktionsplan erst ab 2013 vorzusehen. Die erforderlichen Vorlaufzeiten der Finanz- und Budgetplanung sind bei einer allfälligen zukünftigen Erneuerung der Rahmenvereinbarung zu berücksichtigen.