

Horizontale Steuerung in der Hierarchie

Die Herausforderungen von horizontaler Steuerung und Governance im Zuge der digitalen Transformation der Bundesverwaltung, dargestellt am Beispiel der Bundeskanzlei

Projektarbeit eingereicht an der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Lukas Zollinger**
aus Glattfelden (ZH)
Lorrainestrasse 15
CH-3013 Bern

Bern, 31. Januar 2021

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Zusammenfassung

Die vorliegende Projektarbeit versucht im Rahmen einer Einzelfallanalyse die Frage zu beantworten, welche Auswirkungen die digitale Transformation der Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben hat auf die staatliche Organisation bzw. die Governance sowie auf die Denk- und Handlungsweisen der an der Transformation Beteiligten. Der Fragestellung liegt die Arbeitshypothese zugrunde, dass die horizontale Steuerung und Koordination an Bedeutung zunehmen werden mit der steigenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) als strategische Ressource. Dieser Bedeutungszuwachs benötigt eine institutionelle Entsprechung. Zur Eingrenzung der Fragestellung wurde insbesondere die Rolle der Bundeskanzlei bei der digitalen Transformation näher beleuchtet. Als Stabstelle des Bundesrates fallen ihr seit ihrem Bestehen koordinative und planerische Aufgaben zu – bspw. in den Bereichen Kommunikation, politische Planung (Legislaturplanung) und Steuerung (Generalsekretärenkonferenz) sowie Controlling.

Die Arbeit verfolgt einen explorativen Ansatz, da bezüglich der oben formulierten Fragestellung nur wenige empirische Untersuchungen vorliegen. Dabei wird in einem ersten Schritt (Kapitel 4) auf theoretische Konzepte von Governance und ihre konstitutiven Merkmale zurückgegriffen. Allgemein zeichnet sich Governance dadurch aus, dass sich Interessen, in einem Kontext von territorial und funktional nicht mehr klar abgegrenzten Kompetenzbereichen, verstärkt über Aushandlungsprozesse und partnerschaftliche Kooperation in Netzwerken durchsetzen, allerdings im «Schatten der Hierarchie» (Scharpf). Gegenüber den Anspruchsgruppen setzt sich ein Selbstverständnis durch, das bezogen auf Fragen der Steuerung und Koordination weniger auf Hierarchien baut als auf eine Mischung von einseitiger Durchsetzungsmacht und Kooperation. Da inhaltliche und prozedurale Schnittstellen in Netzwerken zunehmen, zeichnet sich erfolgreiches Verwaltungshandeln vermehrt durch das Management von Interdependenzen aus. Unter Bezugnahme auf Dunleavy's Konzept der «digital-era»-Governance wird der Governance-Begriff im Hinblick auf die digitale Transformation konkretisiert. Dunleavy versteht darunter die Integration von Prozessen und Verantwortlichkeiten und die konsequente Bedürfnisorientierung der Leistungserfüllung öffentlicher Organisationen.

Da die Sicherstellung von Kooperation und Koordination in ausdifferenzierten, multiorganisationalen Organisationen wie der Bundesverwaltung kein neues Phänomen ist, wurde in einem zweiten Schritt (Kapitel 5) die bestehenden verwaltungsrechtlichen Grundlagen und institutionellen Lösungen für die horizontale Koordination untersucht. Diese Aufgabe kommt Konferenzen und eigenständige Verwaltungseinheiten zu. Es zeigt sich, dass insbesondere Institutionen, die sich mit Aspekten der IKT beschäftigen, einen höheren Organisationsgrad in Form eigenständiger Verwaltungseinheiten aufweisen und weitgehende Kompetenzen besitzen. Ihre Aufgabe ist es, die «positive Koordination» (Scharpf) zwischen den Departementen sicherzustellen. Bei den Verwaltungseinheiten handelt es sich um das Kompetenzzentrum Cybersicherheit (NCSC) unter politischer Führung des Departementchefs des EFD und um die neu geschaffene Abteilung Digitale Transformation und IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (DTI) unter Führung des Bundeskanzlers.

Abschliessend wurden die konstitutiven Merkmale von Governance und Digital Governance auf ihre praktische Relevanz hin geprüft im Rahmen von offenen, Leitfaden gestützten Interviews mit vier zentralen Akteuren des digitalen Wandels der letzten Jahre. (Kapitel 6) Dabei stimmten die Befragten darin überein, dass es sich bei der digitalen Transformation um eine komplexe Wechselwirkung von Technik und Organisation handle. Die Transformation führe dazu, dass Prozesse und Formen der Datenbewirtschaftung neu gedacht werden müssten, in ihrer konsequenten Ausrichtung auf die Kundinnen und Kunden. Gleichzeitig erfolge schon seit längerer Zeit ein schrittweiser Umbau der bestehenden Aufbauorganisation in Richtung Agilität und Holokratie. Damit diese Phase organisatorischer Unübersichtlichkeit nachvollziehbar bleibe, bedürfe es der Klärung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen (AVK) der an diesem Prozesse beteiligten Akteure – es brauche eine Governance im engeren Sinn. Zudem komme systematischen Entscheidungs- und Eskalationsprozessen eine wichtige Aufgabe zu. Eine gemeinsame Strategie helfe der Kommunikation und sprachlichen Vermittlung, welchen in diesen Netzwerkorganisationen einen hohen Stellenwert zukämen. Zunehmend träten einzelne, unternehmerisch denkende und innovative Akteure in den Vordergrund – unabhängig von ihrer hierarchischen Zugehörigkeit. Diese schrittweise, evolutive Transformation der Verwaltung, die sich neu *auch* als ein datenverarbeitendes – und veredelndes sowie innovatives System verstehen müsse, könne allerdings zu «regulativen Löchern» führen. Der Umgang mit diesem Handlungsspielraum unter gleichzeitiger Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit stelle für Politik und Verwaltung die Herausforderung der nächsten Jahre dar.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
BK	Bundeskanzlei
BPV	Bundespersonalverordnung
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung
CyRV	Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
GSK	Generalsekretärenkonferenz
HRK	Human-Resources-Konferenz
HR	Human Resources
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IRB	Informatikrat Bund
KID	Konferenz der Informationsdienste
NPM	New Public Management
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
VDTI	Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Reform-Leitbilder und Digitalisierung (Hervorhebung durch den Autor).....	13
Tabelle 2: Kategorien von Governance und ihre Subkategorien.....	23

Inhalt

Zusammenfassung	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	5
1. Einleitung	8
2. Ausgangslage und Problemstellung.....	8
3. Fragestellung	9
4. Begriffsklärung und theoretische Konzepte zur «Governance» im Zuge der digitalen Transformation	10
4.1 Definition Governance.....	10
4.2 Digital Governance und digitale Transformation	11
4.2.1 Reintegration staatlicher Einheiten und Prozesse («Reintegration»).....	13
4.2.2 Bedürfnisorientierte, ganzheitliche Betrachtung des staatlichen Handelns («Needs-Based Holism»)	14
5. Verwaltungsrechtliche Grundlagen für eine horizontale Koordination	15
5.1 Institutionalisierte Konferenzen.....	16
5.1.1 Konferenz der Informationsdienste (KID)	16
5.1.2 Human-Resources-Konferenz (HRK).....	17
5.1.3 Generalsekretärenkonferenz (GSK)	17
5.2 Eigenständige Verwaltungseinheiten.....	18
5.2.1 Kompetenzzentrum Cybersicherheit (National Cyber Security Centre, NCSC) ...	18
5.2.2 Der wechselvolle Weg zur Schaffung der Abteilung Digitale Transformation und IKT-Lenkung in der Bundeskanzlei (DTI).....	19
5.3 Fazit zu den bestehenden institutionellen Lösungsansätzen.....	21
6. Empirische Untersuchung: Einzelfallanalyse	21
6.1 Methodische Überlegungen	21
6.2 Sample: Auswahl der Schlüsselpersonen	22
6.3 Interpretation und Kategorienbildung.....	23
6.4 Ergebnisse.....	24
6.4.1 Ausgangslage und Problemdefinition «Digitale Transformation».....	24
6.4.2 Governance vor dem Hintergrund der digitalen Transformation.....	24
6.4.3 Persönliche Einschätzung und Deutung der digitalen Transformation.....	26

7. Schlussfolgerungen und Ausblick	26
Literaturverzeichnis	29
Rechtsquellenverzeichnis	31
Materialien.....	31
Anhang 1: Interviewleitfaden	32
Anhang 2: Interview mit Herrn Jörg de Bernardi, Leiter Interne Dienste Bundeskanzlei / Projektleiter Transition Digitale Transformation und IKT-Lenkung Bundesverwaltung	34
Anhang 3: Interview mit Herrn Daniel Markwalder, Delegierter für digitale Transformation und IKT-Lenkung Bundeskanzlei	38
Anhang 4: Interview mit Herrn Peter Fischer, Leiter Informatikstrategieorgan des Bundes (bis 31.12.2020).....	42
Anhang 5: Interview mit Frau Rahel von Kaenel, Generalsekretärin EFD.....	47
Anhang 7: Musterbrief für Interviewanfrage (elektronischer Versand).....	51
Selbständigkeitserklärung.....	53

1. Einleitung

Die organisatorischen Grundzüge der Bundesverwaltung sind seit der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 nahezu unverändert, auch wenn verschiedentliche Versuche unternommen wurden, diese zu reformieren (Germann & Germann, 1998). So ist die Bundesverwaltung auch heute noch in sieben Departemente aufgeteilt, an deren Spitze gemäss Artikel 187 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) ein von der Bundesversammlung gewähltes Exekutivmitglied steht. Dieses Mitglied führt als Departementsvorsteher oder Departementsvorsteherin das Departement und trägt dafür die politische Verantwortung (Art. 37 Abs. 1 RVOG). Diese vertikale Ausrichtung der Bundesverwaltung, auch «Departementsprinzip» genannt, erleichtert zwar eine eindeutige Zuschreibung politischer Verantwortlichkeiten, sie wird in Folge der alle Politikbereiche durchdringenden Globalisierung und der Zunahme an Interdependenzen den Anforderungen an eine effektive und effiziente Verwaltung jedoch je länger desto weniger gerecht. Die Folge ist ein verstärktes Bedürfnis nach horizontaler Steuerung und Koordination in der öffentlichen Verwaltung (Peters, 2015). Ein weiterer Treiber für Veränderungen, der seit kurzem auch in der öffentlichen Verwaltung an strategischer Bedeutung gewinnt, ist der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) bzw. die sogenannte digitale Transformation. Diesem Aspekt gilt die Aufmerksamkeit der vorliegenden Untersuchung.

2. Ausgangslage und Problemstellung

Der Bundesrat hat nach längeren und vertieften Erwägungen am 3. April 2020 beschlossen, die digitale Transformation und IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung neu zu organisieren. Dabei soll ein neuer Bundesratsausschuss geschaffen, diesem eine Geschäftsstelle zur Seite gestellt und die Rolle der Generalsekretärenkonferenz (GSK) gestärkt werden. Die Geschäftsstelle ist direkt dem Bundeskanzler untergeordnet. Da dieser auch die GSK leitet, kann insgesamt von einer Stärkung der Bundeskanzlei als Stabstelle des Bundesrates gesprochen werden.

Mit diesem neuen Lenkungsmodell soll «die übergeordnete politische Steuerung der Arbeiten des Bundes zur digitalen Transformation und der IKT-Lenkung gestärkt werden» (Bundeskanzlei, 2020b, S. 1). Mit einem neu zu schaffenden Ausschuss «Digitalisierung und IKT» des Bundesrates sollen die «horizontalen Aspekte der Auswirkung der Digitalisierung auf Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft» beraten werden (ebd.). Hierzu trifft er sich regelmässig mit themenspezifisch ausgewählten Expertinnen und Experten.

Den Aspekt der horizontalen Steuerung berücksichtigt in Folge auch die Strategie der Bundeskanzlei für die Jahre 2020-2023. So hält diese einleitend fest, dass immer mehr staatliche Aufgaben nur durch eine interdisziplinäre Herangehensweise und im Verbund von mehreren Akteuren erfolgreich angegangen werden können. Dies führe «zu einem wachsenden Bedarf an horizontaler (interdepartementaler) Koordination» (Bundeskanzlei, 2020a, S. 4). Die Bundeskanzlei als Stabstelle des Bundesrates solle sich in der genannten Strategieperiode noch mehr als bisher mit der Aufgabe auseinandersetzen müssen, «wie sie den Bundesrat bei der Koordination der Bundesverwaltung unterstützen kann» (ebd.).

3. Fragestellung

Die vorliegende Untersuchung will die Frage beantworten, welche Auswirkungen die digitale Transformation der Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben auf die staatliche Organisation bzw. die Governance sowie auf die Denk- und Handlungsweisen der an der Transformation Beteiligten hat.

Der Fragestellung liegt die These zugrunde, dass mit der steigenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnik in der Verwaltung die horizontale Steuerung und Koordination an Bedeutung gewinnen. Dieser Bedeutungszuwachs ist zum einen damit zu erklären, dass die digitale Leistungserbringung konsequent vom Leistungsbezüger her gedacht wird und entsprechend die Prozesse der Leistungserstellung in den Vordergrund rücken. Letztere sind allerdings selten bis nie kongruent mit einer historisch und politisch gewachsenen Aufbauorganisation. Zum anderen führen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Erwägungen zur Informationssicherheit beim Einsatz von IKT zur Forderung nach Skalierungen und Reduktion von Schnittstellen, was wiederum zur Forderung nach dem Einsatz von Standardanwendungen und -prozessen führt, die flächendeckend in der ganzen Organisation eingesetzt werden.

Die erwähnte horizontale Steuerung steht in einem Spannungsverhältnis – oder fallweise auch im offenen Konflikt – mit der vertikalen Aufbauorganisation der Departemente und der direkten Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung, wie sie das verfassungsmässig verbrieftes Departementsprinzip fordert. Auch zentrale Aspekte des New Public Management (NPM) wie Wettbewerb, Dezentralität und unternehmerische Verantwortung auf Amtsstufe können in Konflikt treten mit horizontalen Steuerungsimperativen (Dunleavy, 2005; Ritz & Thom, 2019). Als konkreter Untersuchungsgegenstand dient in vorliegender Arbeit die zentrale Bundesverwaltung, wobei zur Eingrenzung des Gegenstands der Fokus auf der Stabstelle des Bundesrates, der Bundeskanzlei, liegen soll. Denn der Bundeskanzlei kommt gemäss Artikel 32 RVOG definitionsgemäss die rechtmässige Rolle zu, den Bundesrat bei der Planung und bei der Koordination zu beraten und zu unterstützen.

Die Fragestellung grenzt sich mit ihrer Binnenperspektive der Zentralverwaltung folglich ab von Fragen zum optimalen Zusammenspiel der föderalen Ebenen im Bereich der digitalen Transformation, wie sie verschiedentlich im Zusammenhang mit E-Government Schweiz behandelt wird. Es soll im Weiteren auch nur am Rande darauf eingegangen werden, welche Chancen und Risiken der Einsatz digitaler Dienstleistungen bei der öffentlichen Leistungserbringung birgt (Brüesch, 2017; Frey et al., 2017).

Da es zu dieser Fragestellung nur wenige empirische Untersuchungen gibt, verfolgt die vorliegende Projektarbeit einen primär explorativen Ansatz. Nach der Herleitung und Formulierung der Fragestellung sollen in einem ersten Schritt auf Grundlage bestehender theoretischer Überlegungen und empirischer Untersuchungen die konstitutiven Merkmale von «Governance» im Allgemeinen und von «Digital Governance» bzw. «digital-era governance» (Dunleavy, 2005) im Speziellen hergeleitet werden. Auf Grundlage von Ritz & Thom (2019) wird

letzterer Ansatz historisch eingebettet in die verschiedenen Reformkonzepte der letzten Jahrzehnte. (Kapitel 4) Zudem sollen bestehende institutionelle Arrangements in der Bundesverwaltung hinsichtlich ihres Koordinations- und Governance-Aufgaben dargestellt werden. (Kapitel 5) Anschliessend sollen diese Merkmale von Digital Governance bei zentralen Akteuren im Rahmen von leitfadengestützten Interviews nachgefragt und mit den theoretischen Annahmen verglichen sowie bei Bedarf differenziert werden (Kapitel 6), so dass abschliessend ein einzelfallspezifisches Verständnis von Digital Governance hergestellt werden kann. (Kapitel 7)

4. Begriffsklärung und theoretische Konzepte zur «Governance» im Zuge der digitalen Transformation

4.1 Definition Governance

Ritz & Thom (2019, S. 84–89) betten den Governance-Begriff paradigmatisch in verschiedene Reformkonzepte der letzten Jahrzehnte ein. Vor dem Hintergrund der Reformen des New Public Managements und weiterer liberal-konservativer und neoliberaler Konzepte des «minimal state», bildet die Frage nach einer besseren Governance im «aktivierenden Staat» bzw. Gewährleistungsstaat den Schwerpunkt der Modernisierungsdiskussionen ab der Jahrtausendwende. So bezeichnet «Public Governance» komplexe Formen der Interaktion zwischen Regierung, Verwaltung und gesellschaftlichen bzw. marktwirtschaftlichen Akteuren. Es findet eine Abkehr von einem primär hierarchischen Verständnis der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit statt, auch wenn Steuerung, Koordination und Kontrolle nach wie vor zentrale Bestandteile der Exekutiv- und Verwaltungsaufgaben darstellen (Ritz & Thom, 2019, S. 86). Allerdings wendete man sich in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung bereits in den 1970er Jahren vom Begriff der Steuerung ab, implizierte dieser doch die Vorstellung einer zentralen Steuerungsinstanz, die ihr Interesse hierarchisch durchsetzen könne. Von nun an standen Aushandlungsprozesse und partnerschaftliche Kooperation im Vordergrund, allerdings weiterhin im «Schatten der Hierarchie» (Scharpf nach Göhler et al., 2010, S. 693). Denn top-down orientierte Anordnungen stellen sich als ungenügend heraus, «um in einem Kontext von territorial und funktional nicht mehr klar abgegrenzten Kompetenzbereichen Ziele erreichen zu können» (ebd.). Mit Rückgriff auf Benz formuliert Ritz vier konstitutive Merkmale der Public Governance (Ritz & Thom, 2019, S. 87; Hervorhebungen durch die Autoren):

- Das Selbstverständnis von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gegenüber den Anspruchsgruppen bzw. Leistungsempfängern ist *nicht mehr ein primär hierarchisch übergeordnetes*.
- Regierungs- und Verwaltungstätigkeit findet laufend an den Schnittstellen von funktionalen oder territorialen Schnittstellen statt und zeichnet sich gerade durch das (erfolgreiche) Management von *Interdependenzen* aus.
- Sie steuert und koordiniert aus einer *Mischung von einseitiger Durchsetzungsmacht und Kooperation*.
- Sie misst den Prozessen der *Interaktion, Initialisierung, Verhandlung und Moderation* mehr Gewicht bei als institutionalisierten Strukturen.

Die Folge ist, dass dem Staat die Gewährleistungsverantwortung zukommt für eine ordnungsgemässe, effiziente und effektive (ev. auch sparsame) Leistungserfüllung. Durch diese anspruchsvolle Form der Leistungserfüllung gewinnen das Public Management und der «Entrepreneurial State» (Mazzucato, 2014) an Bedeutung. Bezogen auf die Effektivität der öffentlichen Leistungserbringung kann man folgende Schlussfolgerungen ziehen: «In that perspective governance means a substantial level of coordination not only within the public sector but also between the public and private sector. [...] This interactive conception of governing assumes that hierarchical control through governments will be less effective in generating coordination than will more collaborative interactions among social actors, with or without the public sector being involved» (Kooiman zitiert in Peters, 2015, S. 7). Die Folgen dieser Neuausrichtung aufgrund struktureller Veränderungen auf den Bereich der digitalen Verwaltung sollen im nächsten Kapitel 4.2 dargestellt werden. Zunächst muss allerdings, auch Bezug nehmend auf die vorgängige Definition von Governance, eine analytische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands vorgenommen werden: Der Forschungsschwerpunkt bei Governance im Spannungsfeld von Hierarchie, Markt und Netzwerk liegt häufig auf dem Zusammenspiel von staatlicher Leistungserbringung und Interessensorganisation bei «public policies» (bspw. Varone et al., 2019). So werden herkömmliche, idealtypische Vorstellungen von staatlichem Handeln, die in der Tradition von Max Webers mechanischem Bürokratiemodell stehen, stärker erfahrungsgesättigten Vorstellungen von partizipativen Mitwirkungsprozessen und Interessensvertretungen in einer politischen Arena gegenübergestellt. Dieser Aspekt von Governance spielt auch eine Rolle bei der Ausgestaltung von digitalen Dienstleistungen, insbesondere, wenn damit Datenmodelle und IKT-Fachanwendungen auf den verschiedenen föderalen Ebenen betroffen sind und wenn Fragen des öffentlichen Beschaffungswesens sowie Finanzierungsmodelle wie Public Private Partnership (PPP) hinzukommen. Das wechselvolle Verhältnis zwischen Bund und Kantonen mit deren Mechanismen der «checks and balances» ist mitunter Ursache für eine häufig beklagte, schleppende Umsetzung des E-Governments in der Schweiz. So steht die Schweiz im E-Government Development Index der Vereinten Nationen auf Rang 16 (von 193 Ländern), was allenthalben als mangelhaft betrachtet wird (*UN E-Government Knowledgebase*, 2020). Diesem Aspekt partizipativer Aushandlungsprozesse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf und zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen gilt jedoch explizit nicht das Augenmerk dieser Arbeit, auch wenn er von grosser Bedeutung und hohem analytischen Interesse ist. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich aus forschungsökonomischen Gründen und im Sinne einer explorativen Herangehensweise auf die Analyse der Governance in der Binnenperspektive einer Verwaltungsebene – der Bundesebene.

4.2 Digital Governance und digitale Transformation

Haben wir im letzten Kapitel den Begriff der Governance eingeführt als eine kollaborative Form der staatlichen Leistungserbringung in einem Netzwerk verschiedener Akteure im Schatten der Hierarchie, soll in diesem Kapitel der Begriff konkretisiert werden auf Formen der Governance, die im Zuge der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung entstehen. Mit Bezug auf Dunleavy (2005) wird nach Ritz & Thom (2019, S. 608–612) mit der

«Digital Governance» eine neues Leitbild von Staat und Verwaltung erkennbar. Der Leitmedienwechsel¹, der mit der Durchsetzung der digitalen Informations- und Kommunikationstechnik in allen Lebensbereichen verbunden ist, hat Auswirkungen auf drei zentrale Bereiche der öffentlichen Verwaltung:

- Er fördert und fordert die Transparenz (Open Government Data, offene Behördendaten).
- Er verlangt eine direktere, effizientere und schnellere Kommunikation zwischen Staat und Individuum.
- Er beschleunigt den Wandel hin zu einer stärker kooperativ und *organisationsübergreifend ausgerichteten Leistungserstellungsprozessen*.

Dabei steht v.a. der letzte, organisationssoziologische Aspekt im Fokus dieser Arbeit. Denn wie Ritz & Thom (ebd.) betonen, bringt das neue Leitbild der Digital Governance einen weiteren Aspekt von Staat und Verwaltung zur Geltung: So betont dieses die «Integration und Vernetzung administrativer Aufgaben und Strukturen» während die New Public Management-Reformen «die Dezentralisierung und Disaggregation organisationaler Hierarchien sowie Förderung von Wettbewerb und Anreizstrukturen vorantrieben.» Im Rückblick ist es einigermaßen erstaunlich, dass es keine wesentliche Vereinigung der beiden Reformströme von NPM und E-Government gab. Sie entwickelten sich vielmehr parallel zueinander: «NPM fokussierte auf strukturelle und steuerungsorientierte Lösungsansätze und weniger auf die Integration von Prozessen, Technologien und Aufgaben mittels Informations- und Kommunikationstechnologien» (ebd.). Tabelle 1 gibt eine Zusammenfassung über die konstitutiven Merkmale der Digital Governance wie sie Dunleavy definiert (Dunleavy, 2005; Ritz & Thom, 2019, S. 610):

¹ Unter einem Wechsel des Leitmediums kann, bezogen auf die Verwaltungstätigkeit, die Abkehr von der analogen Aktenführung hin zu elektronischen, (teil-)automatisierten Geschäftsprozessen verstanden werden.

	Leitgedanke	Aufgaben- und Strukturmerkmale	Rolle von IKT
<i>Bürokratie</i>	Klare Zuständigkeitsordnung (= Hierarchie)	Papierbasierte Schriftlichkeit Hierarchie und Professionalismus Gleichbehandlung vor dem Recht	<i>Minimal</i> Automatisierung, Kodifizierung zur Verstärkung von Zentralisierung, Standardisierung und Effizienzsteigerung
<i>NPM</i>	Effiziente und effektive Steuerung (= Markt)	Dezentralisierung Wettbewerb Anreize	<i>Peripher</i> Keine umfassende IKT-Integration Einzelaktivitäten zur Stärkung der Dienstleistungsorientierung Parallelentwicklung E-Government
<i>Digital Governance</i>	Integration und Vernetzung (= Netzwerk)	Reintegration staatlicher Einheiten und Prozesse Bedürfnisorientierte, ganzheitliche Betrachtung des staatlichen Handelns Neue Modelle der Aufgabenerfüllung Digitalisierung aller Kommunikationssysteme Computergestützte Transparenz gegen innen und aussen	<i>Zentral</i> Transaktionale Services Statische Websites, Portale <i>Integral</i> Umfassend bedürfnisorientiert Zeit-, raumübergreifende, vertikale und horizontale Vernetzung Ko-Produktion

Tabelle 1: Reform-Leitbilder und Digitalisierung (Hervorhebung durch den Autor)

Im Folgenden sollen die zwei konstitutiven und in Tabelle 1 hervorgehobenen Themenfelder der Digital Governance im Hinblick auf die Organisation der Verwaltung nach Dunleavy (2005) näher ausgeführt werden und wo sinnvoll mit Beispielen aus der Bundesverwaltung exemplarisch dargestellt werden. Es ist an dieser Stelle allerdings relativierend darauf hinzuweisen, dass das Vereinigten Königreich, wie auch Australien, Neuseeland und die Vereinigten Staaten, die Dunleavy bei seinen kritischen Ausführungen zu Auswirkungen von NPM primär vor Augen hat, die Reformen viel tiefgreifender, zuweilen auch dogmatisch umgesetzt haben als dies in der Schweiz der Fall war. Die Schweiz nahm wie Deutschland und Österreich gegenüber den Public-Management-Reformen eine eher abwartende und reservierte Haltung ein. Für einen Vergleich der internationalen Reformentwicklungen siehe zusammenfassend Ritz & Thom (2019, S. 93–95).

4.2.1 Reintegration staatlicher Einheiten und Prozesse («Reintegration»)

Der Reintegrationsprozess von Organisationseinheiten und Geschäftsprozessen erfolgt durch die Zusammenführung der im Zuge von NPM getrennten Funktionen und Wissensbereichen unter einer *gemeinsamen Führung* und einer Stärkung der Kooperation auf Kosten des Wettbewerbs. Die Rückführung in vermeintlich vertraute Organisationsstrukturen darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese auf Grundlage von neu integrierten IKT-Strukturen

erfolgt und neue Formen der Zusammenarbeit erfordert. In der Bundesverwaltung kann ein exemplarischer Integrationsprozess in Folge eines umfassenden Digitalisierungs- und Transformationsvorhabens in der Zollverwaltung beobachtet werden, wo im Rahmen des Programms «DazIT» Dienstleistungen und Prozesse des Grenzwachtkorps mit denjenigen des Zolls im Zuge einer grundlegenden Erneuerung der IKT organisatorisch zusammengeführt werden – zwei Bereiche, die sich in ihrem Verständnis kulturell und organisatorisch doch stark unterscheiden.

Neben der Reintegration von Funktionen, Wissen und Prozessen werden externe Ressourcen *internalisiert*, um internes Know-how aufzubauen bzw. zu sichern sowie um die Nähe von Geschäft und Technik für den Betrieb und die Weiterentwicklung digitaler Dienste sicherzustellen (Stichwort «DevOpsBiz»). Weiter werden Prozesse *zentralisiert* und standardisiert, um Mehrspurigkeiten zu eliminieren und die Prozesseffizienz zu erhöhen, nicht nur bei E-Government-Basisdiensten, sondern auch im Bereich der Supportprozesse wie Logistik, Beschaffung, Personal, Finanzen und Vertragsmanagement. Diese beruhen in der Schweiz häufig auf einer gemeinsamen SAP-Infrastruktur. Ein weiteres Element ist das Ziel, die *Prozesskosten* mit Hilfe von IKT radikal zu reduzieren. Durch die Analyse und Systematisierung der Geschäftsprozesse können die Anzahl an Fachanwendungen und die zahlreichen Schnittstellen reduziert und dadurch die Fehler behoben werden, die durch das NPM diesbezüglich entstanden sind. Wie Dunleavy (2005) zugespitzt formuliert: «In the NPM countries where IT system messes were merely outsourced but not modernized or redesigned, this potential is considerable.» Ein weiterer Punkt, die *Vereinheitlichung der Beschaffungsprozesse* und der Integration der Fachkompetenzen in eine Organisationseinheit, ist in der Bundesverwaltung mit der Schaffung des Kompetenzzentrums öffentlicher Beschaffungen im Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) bereits weit fortgeschritten. Auch hier hat die Beschaffungsplattform *simap.ch* zu einer Integration und Standardisierung der Beschaffungsprozesse geführt. Schliesslich soll die Anzahl an *Regulierungsbehörden und Aufsichtsorganen* möglichst klein gehalten werden: «Streamlining regulatory overviews and simplifying underlying networks can stop the creation of multiple management teams in highly balkanized policy areas, each of which partly make more work for others to handle» (Dunleavy, 2005, S. 483).

4.2.2 Bedürfnisorientierte, ganzheitliche Betrachtung des staatlichen Handelns («Needs-Based Holism»)

Staatliches Handeln verlangt in der Digital Governance eine konsequent dienstleistungsorientierte und bürgerzentrierten bzw. bedürfnisorientierte Organisation. Dabei fördern neue politische Kräfteverhältnisse und Koalitionen sowie neue politische Bewegungen mit ihren Mobilisierungsformen einen Wandel. Hatte NPM einen starken Fokus auf effiziente Geschäftsprozesse gelegt, führt der bürger- oder bedürfnisorientierte Ansatz dazu, dass Verwaltungseinheiten *rund um diese Zielgruppen* zusammengeführt werden. Technisch treiben «one-stop

shops»² oder Konzepte wie «once-only»³ diese Formen staatlichen Handelns voran, die konsequent *kunden- und bedürfnisorientiert* ausgerichtet sind. Auf der technischen Ebene werden vorhandene Daten in *Data Warehouses* auf einer Plattform harmonisiert und Redundanzen aufgehoben. Die Folge ist nicht nur eine Vereinfachung der Interaktion zwischen Bürgerin/Bürger und der Verwaltung, sondern im Idealfall auch eine Effizienzsteigerung der Prozesse. Diese Prozesse werden nun neu quer zu allen unter NPM als miteinander im Wettbewerb stehenden Organisationseinheiten als «*end-to-end services*» konzipiert, was zu einer stärkeren horizontalen Ausrichtung der Geschäftsprozesse auf Kosten vertikaler Zuständigkeiten führt. Als Treiber für diese Neuausrichtung erwähnt Dunleavy (2005, S. 484): «The key stimuli for taking a broader view have been all the processes above, plus the migration of key government information systems to the Web, which dramatizes and makes public the interconnectedness of provision. An end-to-end approach ensures that project teams focus through the whole process without artificially demarcating their analysis at existing agency boundaries.» Schliesslich haben schwerwiegende Krisen wie die Terroranschläge in den USA im Jahr 2001 und die derzeitige Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie zu neuen und *agilen* Formen der Entscheidungsverfahren geführt, die besser geeignet sind, den Anforderungen einer «VUCA-Umwelt»⁴ zu entsprechen (Van der Wal, 2020; Wessels, 2020). Wie solche Entscheidungsverfahren im Kontext einer bürokratischen, an legitimen Verfahren orientierten öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden können, soll Gegenstand der empirischen Untersuchung sein (siehe Kapitel 6).

5. Verwaltungsrechtliche Grundlagen für eine horizontale Koordination

In den verwaltungsrechtlichen Grundlagen ist bislang nicht die Rede von Governance, sondern von vertikaler und horizontaler Koordination (siehe Sägesser, 2007). Kann man die vertikale Koordination als die möglichst kohärente und konsistente Ausrichtung der Organisation auf gemeinsame Ziele in einer hierarchischen Konstellation verschiedener Akteure verstehen, verfolgt die horizontale Koordination die gleiche Zielsetzung in einem eher diffusen Macht- und Herrschaftsgefüge eines Netzwerks. Der Bedarf nach horizontaler Koordination nimmt

² Bei einem «One-Stop-Shop» können BürgerInnen oder Unternehmen sämtliche Behördengänge über einen einzigen Account mit einheitlicher Benutzerführung abwickeln – über alle Behördenstufen vom Bund über den Kanton bis zu Gemeinden. Regelmässig benötigte Bürger- oder Firmendaten (z. B. Handelsregisternummer, Adressdaten) müssen nur einmal erfasst werden (siehe Once-only-Prinzip). (<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-68670.html>; abgerufen am 25.01.2021)

³ Unter dem «Once-only»-Prinzip wird verstanden, dass Daten und Dokumente von BürgerInnen und Unternehmen nur genau einmal – once only - in der Verwaltung produziert oder dort erfasst werden und bei Bedarf von anderen Behörden wiederverwendet werden, soweit dem keine Datenschutzinteressen der Betroffenen entgegenstehen. (www.oeffentliche-it.de/-/no-government; abgerufen am 25.01.2021)

⁴ Eine solche VUCA-Umwelt zeichnet sich durch folgende Merkmale aus: Volatilität (Volatility), Unsicherheit (Uncertainty), Komplexität (Complexity) und Mehrdeutigkeit (Ambiguity). Das VUCA-Konzept geht zurück auf die Management-Theorien von Warren Bennis und Burt Nanus und wurde vom US Army War College in den frühen 1990er Jahren entwickelt unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der Sowjetunion und des Endes des Kalten Kriegs. (siehe auch www.vuca-world.org; abgerufen am 2.12.2020) Dieser Umwelt begegnet man mit einer Vision (sprich: strategische Planung), Understanding (der Interdependenzen und Mitarbeitenden), Clarity (im Sinne von Einfachheit und Fokus auf das Wesentliche) und Agility (im Sinne von Flexibilität und durch das Aufbrechen von hierarchischem Management und Entwicklung von Innovation auf allen Stufen).

zu, je ausdifferenzierter und fachlich spezialisierter eine Verwaltung ausgestaltet ist (Peters, 2015, S. 5).

Das Departementsprinzip stellt in Anlehnung an Scharpf die «negative Koordination» sicher (Peters, 2015, S. 10). Darunter versteht man die minimale Voraussetzung für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, bei der sich die beteiligten Akteure auf eine gewisse Autonomie in ihren Zuständigkeitsbereichen einigen. Das Departementsprinzip – Scharpf spricht vom «Resortprinzip» – findet seinen rechtlichen Niederschlag in Art. 178 Abs. 2 BV und Art. 35 Abs. 2 RVOG, die festhalten, dass jedes Mitglied des Bundesrates ein Departement führt. Die hier interessierende Form der «positiven Koordination», die organisations- und Politikbereiche übergreifende, kohärente Programme und die Sicherstellung der Einhaltung von Standards sicherstellen soll, ist demgegenüber deutlich anspruchsvoller herzustellen und kann in Konflikt stehen mit der vertikalen Koordination. Gemäss RVOG (Art. 33 Abs. 1) erfolgt die departementsübergreifende Koordination der Gesamtplanung des Bundesrates, hier verstanden als horizontale Koordination, durch die Bundeskanzlei. Allerdings werden bspw. die Jahresziele, für welche die Bundeskanzlei die Koordination sicherstellt, formell vom Bundesrat nur zur Kenntnis genommen, «weshalb es Planungen der Departemente bleiben» (Sägesser, 2007, S. 476). In diesem Sinne wird letztlich der Stellenwert der vertikalen und negativen Koordination gemäss Artikel 178 Absatz 2 BV über denjenigen der horizontalen, positiven Koordination gestellt; ein Umstand, der aufgrund der Ausgestaltung der Exekutive als Kollegialbehörde nicht überraschen kann.

Die positive horizontale Koordination lässt sich durch zwei Formen ständiger vom Gesetz vorgesehener Organe gemäss Art. 55 RVOG verwirklichen: in Form von Konferenzen oder in Form von eigenständigen Verwaltungseinheiten. Zur ersten gehört das oberste Koordinationsgremium der Bundesverwaltung, die Generalsekretärenkonferenz (GSK), die unter Leitung des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin, die Koordinationstätigkeit in der Bundesverwaltung steuert (Art. 53 Abs. 1 RVOG). Diese zwei Formen unterscheiden sich bezüglich ihres Organisationsgrades. Konferenzen sind «organisatorisch weniger ausgeprägt und ihre Mitglieder verbleiben in ihren angestammten Einheiten» (Sägesser, 2007, S. 495). Dadurch sind die Mitglieder weiterhin primär an die Linienorganisation der Departemente gebunden. Verwaltungseinheiten mit übergeordneten Stabs-, Planungs- und Koordinationsaufgaben sind demgegenüber organisatorisch der politischen Führung eines Departementschefs/einer Departementschefin oder einer Bundeskanzlerin/eines Bundeskanzlers unterstellt. Im Folgenden sollen die bestehenden Gremien bezüglich Aufgaben und Kompetenzen näher dargestellt werden.

5.1 Institutionalisierte Konferenzen

5.1.1 Konferenz der Informationsdienste (KID)

Gemäss Art. 23 Abs. 3 RVOV ist die Konferenz der Informationsdienste (KID) ein ständiges vom Gesetz vorgesehenes Koordinationsorgan. In der Botschaft RVOG 93 umschreibt der Bundesrat ihr Verhältnis zur GSK wie folgt: «Im Verhältnis zur GSK bedeutet dies, dass die Informationskonferenz als Spezialorgan in Informationsfragen vorgeht und dass die Behandlung aller Koordinationsfragen in diesem Themenbereich ihr direkt obliegt» (BBl 1993 III

1103 zitiert nach Sägesser, 2007, S. 489). Zweck der KID ist die Sicherstellung einer gewissen Einheitlichkeit der Informationskonzepte der Departemente und die Verhinderung widersprüchlicher Informationen.

Zwar kann die BK in Zusammenarbeit mit der KID für die Koordination Weisungen erlassen, die KID selbst verfügt allerdings kein eigenständiges Weisungsrecht, sie kann allein Empfehlungen abgeben. Diese Empfehlungen können jedoch durch Kenntnisnahme durch den Bundesrat Weisungscharakter erlangen (so bspw. Bericht über das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen vom November 2001; Sägesser, 2007, S. 491).

5.1.2 Human-Resources-Konferenz (HRK)

Gemäss Art. 55 RVOG kann der BR weitere Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane entweder als institutionalisierte Konferenzen oder als eigenständige Verwaltungseinheiten (siehe Kapitel 5.2) einsetzen. Erstere sind «organisatorisch weniger ausgeprägt und ihre Mitglieder verbleiben in ihren angestammten Einheiten» (Sägesser, 2007, S. 495). Das heisst, wesentliche Aspekte der Führungs-, Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben bleiben in der Linienorganisation. Beispielhaft für diese Konferenzen steht die HRK. Sie setzt sich zusammen aus je einem HR-Vertreter der Departemente/BK, der Parlamentsdienste und des Bundesgerichts und steht unter Leitung der Direktorin/des Direktors des Eidgenössischen Personalamts (EPA).

Die HRK behandelt gemäss Art. 20 BPV Grundsatzfragen der Umsetzung der bundesrätlichen Personal- und Vorsorgepolitik (Bst. a), sie beurteilt die Entwicklung von Systemen und Instrumenten und prüft deren Einsatz (Bst. b). Obschon die HRK bei der Anwendung personalrechtlicher Grundlagen bzw. deren Entwicklung eine zentrale Rolle einnimmt, lässt das Bundespersonalrecht den Departementen einen grossen Handlungs- und Beurteilungsspielraum offen. «Um eine einigermaßen konsistente Anwendung der personalpolitischen und -rechtlichen Grundlagen gewährleisten zu können, hat die HRK eine Koordinationsfunktion inne.» (InfoPers, 2020) Sie kann Richtlinien erlassen, so bspw. im Bereich der finanziellen Unterstützung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung. Letztlich genießt das Departementsprinzip auch in diesem Bereich einen hohen Stellenwert.

5.1.3 Generalsekretärenkonferenz (GSK)

Die GSK ist das oberste Koordinationsorgan der Bundesverwaltung und trägt zu einer «vorausschauenden, wirksamen und kohärenten Verwaltungstätigkeit» bei. (Art. 16 Abs. 1 RVOV) Soweit für bestimmte Aufgaben oder Geschäfte keine besonderen Koordinationsorgane bestehen, nimmt die Konferenz selbst Koordinationsaufgaben wahr, namentlich zur Vorbereitung von Bundesratsgeschäften (Art. 53 Abs. 2 RVOG).

Der GSK kommt in nur wenigen Fällen Entscheidkompetenz zu und auch nur dann, wenn ein ausdrücklicher Beschluss des Bundesrates vorliegt (bspw. beim «CD Bund»). Die GSK kann nicht von sich aus Geschäfte an sich ziehen (Sägesser, 2007, S. 485). Es fehlt ihr die Kompe-

tenz zur «Regelung von Linienfragen». Ihre Aufgabe beschränkt sich darauf, die ihr zugewiesenen Angelegenheiten zuhanden des Bundesrates vorzubereiten. Sie kann nicht selbständig Antrag an den Bundesrat stellen und ist entsprechend kein neben dem Bundesrat bestehendes «Verwaltungskabinett» (Bericht Hongler) und keine «Zwischenstufe zwischen Bundesrat und Verwaltung» (ebd.). Die Antragstellung erfolgt allein über die Bundeskanzlerin/den Bundeskanzler oder eine Departementsvorsteherin/einen Departementsvorsteher.

Mit Beschluss vom 3. April 2020 wies der Bundesrat zu seiner Entlastung, nach einer längeren Findungsphase von rund drei Jahren, der GSK eine stärkere Rolle bei der Governance der digitalen Transformation zu. Ihre Aufgabe wird es künftig sein, überdepartementale Dienstleistungen (u. a. Standarddienste mit Bezugszwang) und Standardisierungskriterien für die Geschäftsarchitektur zu identifizieren und abschliessend festzulegen. Dadurch soll sie die Informationsbasis für ein «strategisches Business-IT-Alignment» sicherstellen (Bundeskanzlei, 2020b). Darüber hinaus soll sie eine kurz- bis langfristige (4-10 Jahre) Inventarisierung der Geschäftsbedürfnisse und «der dafür nötigen digitalen Funktionen» (ebd.) sicherstellen. Schliesslich führt sie die zentralen IKT-Mittel zur Abfederung von Investitionsspitzen.

Entsprechend den gemachten verwaltungsrechtlichen Ausführungen ist es allerdings nicht die GSK als Gremium, sondern die Bundeskanzlerin/der Bundeskanzler, die/der entscheidet und dem Bundesrat Antrag stellt. Die GSK wird lediglich «angehört». Mit der Auflösung des Informatiksteuerungsorgans des Bundes im Finanzdepartement (EFD) und dessen Überführung in die Bundeskanzlei sowie mit der Eingliederung des neu geschaffenen Delegierten des Bundesrates zur digitalen Transformation und IKT-Lenkung (DTI) unter die Führung des Bundeskanzlers wurden also vor allem auch die Koordinations- und Führungsaufgaben des Bundeskanzlers in einem strategisch relevanten Bereich gestärkt. Für weitere Ausführungen hierzu siehe Kapitel 5.2.2

5.2 Eigenständige Verwaltungseinheiten

5.2.1 Kompetenzzentrum Cybersicherheit (National Cyber Security Centre, NCSC)

Diese Verwaltungseinheiten sind einem Departement zugeordnet und bilden einen eigenen Führungsbereich. Sie gehören zum Bestand der Bundesverwaltung und unterstehen einer politischen Führung (Departementschef/-in, Bundeskanzler/-in). Im Januar 2019 hat der Bundesrat zur Stärkung seiner Rolle zu Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken ein Kompetenzzentrum Cybersicherheit (NCSC), unter Leitung eines Delegierten des Bundes für Cybersicherheit, beschlossen. Der Delegierte ist dem Departementschef des EFD unterstellt und in das GS EFD eingliedert.

Die Verordnung über die Organisation des Bundes zum Schutz vor Cyberrisiken (Cyberrisikenverordnung, CyRV) wurde vom Bundesrat in seiner Sitzung vom 27. Mai 2020 verabschiedet. Sie trat am 1. Juli 2020 in Kraft. Der Delegierte leitet das NCSC und sorgt für eine «optimale Abstimmung der überdepartementalen Arbeiten der Bereiche Cybersicherheit, -

dfence und -strafverfolgung (Art. 11 Bst. b). Weiter erlässt er verbindliche Informatiksicherheitsvorgaben und entscheidet über Abweichungen von diesen Vorgaben (Art. 11 Bst. e und f).

5.2.2 Der wechselvolle Weg zur Schaffung der Abteilung Digitale Transformation und IKT-Lenkung in der Bundeskanzlei (DTI)

Der Bundesrat hat am 8. November 2018 das EFD beauftragt, eine Arbeitsgruppe bestehend aus hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente und der BK einzusetzen, die konkrete Empfehlungen zur IKT-Organisation und Unterstützung der digitalen Transformation in der Bundesverwaltung formuliert. Vorausgegangen war eine von Bundesrat, Parlament und Eidgenössischer Finanzkontrolle bereits seit längerer Zeit geäusserte Kritik, dass zum einen der Bundesrat über Aspekte der IKT beschliessen müsse, die nicht stufengerecht sei. Zum anderen fehle eine zeitgemässe und zweckmässige Steuerung im Bereich der Digitalisierung der Bundesverwaltung. Die Arbeitsgruppe (AG) unter Leitung des Direktors der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) setzte sich ausschliesslich aus Amtsdirektorinnen und -direktoren zusammen und entsprechend erhielt die Perspektive der Leistungsbeziehenden bewusst mehr Gewicht. Es dominierte mit anderen Worten die Sicht der unternehmerischen Verwaltungsangestellten, die im Rahmen ihres Leistungsauftrags selbständig und dezentral gemäss dem oben skizzierten Modell des NPM handeln. Die AG kam zum Schluss, dass die Geschäftsprozesse und Produkte nicht notwendigerweise bestehenden Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten entsprächen, sondern auch neue Governance-Strukturen benötigten (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2019a). Im Vordergrund stünde die Stärkung der Leistungsbezüger und die Reduktion der zentral geführten IKT-Standards bzw. vorgegebenen Standarddienste, so dass insgesamt die Verantwortung wieder verstärkt an Departemente, Bundeskanzlei und Verwaltungseinheiten delegiert werden sollte. Jedoch soll ein interdepartementales Gremium «mit weitreichenden Kompetenzen die Interessen der Departemente und Verwaltungseinheiten bei IKT-Grundsätzen wie auch bei Standards vertreten» (ebd.). Der Bundesrat folgte dieser Dezentralisierungsagenda nur bedingt. Übersetzt in die eingeführte Begriffsbildung von horizontaler Steuerung und Koordination (Netzwerk) sowie vertikaler Zuständigkeiten (Hierarchie) stellte er fest, dass es im Hinblick auf die Governance in den Bereichen IKT und Unternehmensarchitektur in den letzten Jahren «(...) zunehmend schwieriger wird, zwischen der Standardisierung durch Zentralisierung einerseits und dem Autonomiebedarf der Departemente und Ämter und ihren spezifischen Bedürfnissen andererseits einen Ausgleich zu finden» (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2019b, S. 3). Schliesslich beschloss der Bundesrat am 25. November 2020 die Neuorganisation der Koordination der digitalen Transformation und der IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung, und er genehmigte die Totalrevision der Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011 (neu: Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, in Kraft per 1.1.2021, VDTI).

Die wichtigste Neuerung besteht in der Schaffung eines neuen Bereichs in der Bundeskanzlei, der direkt dem Bundeskanzler unterstellt ist und der von einem Delegierten für digitale Trans-

formation und IKT-Lenkung geführt wird (DTI-Delegierter). Hierzu wird das für Steuerungsaufgaben betraute Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB) im Eidgenössischen Finanzdepartement, bei dem weiterhin die Bundesinformatik, die Geschäftsstelle E-Government und der Delegierte des Bundes für Cybersicherheit angesiedelt sind, aufgelöst und in die Bundeskanzlei integriert. Die Kernaufgaben des DTI-Delegierten umfassen u.a.:

- die kohärente und wirksame Festlegung und Anwendung von Geschäftsprozessen, Datenmodellen, Anwendungen und Technologien (Art. 4 Abs. 2 VDTI)
- die Führung von Standarddiensten und die Leitung von Projekten und Programmen (Art. 4 Abs. 4 VDTI)

Der DTI-Delegierte kann hierzu verbindliche Weisungen erlassen (Art. 17 VDTI)

- zu Strategien mit mittleren Zeithorizont
- zum departementsübergreifenden Zusammenspiel der Geschäftsprozesse, der Datenmodelle, der Technologie sowie der IKT-Produkte und -dienstleistungen
- zu Standards, die sich aus der Unternehmensarchitektur ergeben und die für die Interoperabilität, die Wirtschaftlichkeit und die Sicherheit unabdingbar sind
- zu Standarddiensten mit Bezugszwang, die zentral erbracht und vielfach verwendet werden
- zur Koordination der Studien, Programme und Projekte im Bereich der digitalen Transformation
- zum Geschäftscontrolling

Ihm zur Seite gestellt wird der Digitalisierungsrat, in dem die Departemente, der Beauftragte des Bundes und der Kantone für die digitale Verwaltung Schweiz und je eine Vertretung der Informatikbetreiberkonferenz, des National Cybersecurity Council (NCSC) und des Bundesamtes für Statistik (BFS) vertreten sind. Der Digitalisierungsrat hat eine beratende Funktion gegenüber dem DTI-Delegierten (Art. 5 VDTI).

Dem Bundeskanzler kommt in der auf Anfang 2021 in Kraft getretenen Organisation eine wichtige Rolle zu. Denn diesem ist gemäss Artikel 4 VDTI der Delegierte für digitale Transformation und IKT-Lenkung direkt unterstellt. Der Bundeskanzler kann neue Weisungen über die Standarddienste mit Bezugszwang erlassen, und er entscheidet über die Zuteilung der im Voranschlag zentral eingestellten Mittel (Art. 18 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 2). Die GSK muss er vor einer Entscheidung lediglich anhören (Art. 18 Abs. 2 und ebd.).

Mit dieser Reorganisation stärkt der Bundesrat deutlich die Position der Bundeskanzlei bzw. des Bundeskanzlers – auf Kosten des Ressourcendepartements, dem Eidgenössischen Finanzdepartement. Dadurch verändert sich auch die Aufgabe der Bundeskanzlei, zumindest im Bereich der Digitalen Transformation: Sie wird von einer Stabstelle des Bundesrates zur Stabstelle der Bundesverwaltung, die ihre Leistungen quer zu den bestehenden departementalen Strukturen erbringt.

5.3 Fazit zu den bestehenden institutionellen Lösungsansätzen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Fragen zur horizontalen Koordination und zur Sicherstellung einer departementsübergreifenden Kohärenz politischer Programme schon seit langer Zeit behandelt werden und unterschiedliche institutionelle Antworten gefunden wurden. Bei Konferenzen verbleiben die Mitglieder weiterhin an die Linienorganisation gebunden. Grundlegende Differenzen werden in den Bundesrat eskaliert, wenn nicht vorgängig – bspw. in der GSK – eine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann. Eigenständige Verwaltungseinheiten weisen demgegenüber einen höheren Organisationsgrad aus und sind organisatorisch einer Magistratsperson unterstellt. Bei Differenzen kann diese grundsätzlich abschliessend entscheiden. Konferenzen dienen der Sicherstellung der Koordination; das Fällen allgemeinverbindlicher Beschlüsse ist von diesen Konferenzen nicht vorgesehen. Im Bereich der digitalen Transformation hat der Bundesrat einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad vorgesehen, indem die neu geschaffene Einheit bzw. besser der Bundeskanzler verbindliche Standards für die ganze Bundesverwaltung festlegen kann. Gleichzeitig spielt die Koordination zwischen den Departementen und Ämtern eine wichtige Rolle. Zu ihrer Sicherstellung wurden zum einen die Kompetenzen einer bestehenden Institution (GSK) erhöht, zum anderen wurde mit dem Digitalisierungsrat eine neue geschaffen, die eine integrative Sicht von Geschäft und IKT auf die digitale Transformation sicherstellen soll.

6. Empirische Untersuchung: Einzelfallanalyse

6.1 Methodische Überlegungen

Wie bereits verschiedentlich erwähnt, verfolgt die vorliegende Arbeit einen explorativen Ansatz zur Klärung des Einflusses der digitalen Transformation auf die Governance und Aufbauorganisation der Bundesverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Stabsaufgaben der Bundeskanzlei. Dieser Ansatz begründet sich dadurch, dass der Forschungsgegenstand in der Literatur noch weitgehend unterbeleuchtet ist oder, wenn er denn doch einmal in den Fokus rückt, die Analysen häufig allgemein-abstrakt ausfallen (exemplarisch Fountain, 2001). Vor diesem Hintergrund und nachdem die theoretischen Grundlagen der Governance gelegt worden sind, sollen letzter mit Hilfe von Interviews mit ausgewählten Schlüsselpersonen der Bundesverwaltung auf ihre Relevanz geprüft werden. Methodologisch greift das Vorgehen auf die allgemeinen Überlegungen von Yin (2015a, 2015b) zurück. Dieser hat hervorgehoben, dass es bei einer «Case Study» darum gehe, «[...] contemporary phenomenon (the *case*) within its *real-world context*» (Yin, 2015a, S. 194) zu untersuchen. Dabei gilt es als erstes den konkreten, zu untersuchenden Fall zu benennen, der idealerweise eine konkrete Einheit darstellt und vom ihn umgebenden Kontext abgegrenzt werden muss. Die vorliegende explorative Untersuchung behandelt einen Einzelfall, wobei der untersuchte Fall die Bundesverwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Bundeskanzlei ist. Durch die Wahl eines einzelnen Falles, die vor allem aus forschungsökonomischen Gründen erfolgte, entfällt die Vergleichsmöglichkeit des Falles mit anderen, besonders kontrastierenden Fällen, wie es Yin (2015a, S. 198) zwecks Herstellung von Glaubwürdigkeit (*credibility*), Generalisierbarkeit

und Validität empfiehlt. Gegenstand weiterführender Forschung müsste also sein, den Einzelfall zu ergänzen mit Untersuchungen zur Auswirkung der digitalen Transformation entweder auf die Aufbauorganisation kantonaler oder kommunaler Verwaltungen innerhalb der Schweiz (interkantonaler/interkommunaler Vergleich) oder auf die Aufbauorganisation anderer Staaten (internationaler Vergleich).

Die Einzelfallanalyse dient der Überprüfung der vorhergehend theoretisch hergeleiteten Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Aufbauorganisation öffentlicher Verwaltungen. Entsprechend wurde der Leitfaden anhand dreier thematischer Schwerpunkte strukturiert: In einem ersten Schritt sollen die befragten Schlüsselpersonen eine Problemdefinition dazu vornehmen, welche Auswirkungen aus ihrer Sicht die digitale Transformation auf die Organisation hat. In einem zweiten Schritt geht es vertieft um Fragen der Governance. In einem dritten Schritt sollen die Befragten eine persönliche Einschätzung der digitalen Transformation vornehmen.

6.2 Sample: Auswahl der Schlüsselpersonen

Die vorliegende Arbeit beobachtet einen Gegenstand, der sich zum Zeitpunkt seiner Betrachtung verändert und dynamisch ist. Dadurch erklärt sich auch die Auswahl der befragten Schlüsselpersonen. Zum einen handelt es sich um Personen, die in die künftige Organisation eingebunden sein werden: Der Leiter der internen Dienste der Bundeskanzlei, Herr Jörg de Bernardi (DBJ), war der Projektleiter für die Überführung des Informatikstrategieorgans des Bundes in die Bundeskanzlei. Die Projektphase wurde «Transition» genannt. Der Delegierte des Bundesrates für die digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundesverwaltung (DTI), Herr Daniel Markwalder (MWD), wird die neue Organisationseinheit gleichen Namens führen und für die Phase «Transformation» verantwortlich sein. Beide Personen sind auch Mitglieder der Geschäftsleitung der Bundeskanzlei. Zum anderen handelt es sich um Vertreter der früheren Organisation, in der sie leitende Positionen einnahmen: Die Generalsekretärin des EFD, Frau Rahel von Kaenel (VKR), war ebenfalls in der Generalsekretärenkonferenz (GSK) vertreten, in welcher die Reorganisation zuhanden des Bundesrates vorbereitet wurde. Im EFD war das ISB und sind immer noch die Geschäftsstelle E-Government, das NCSC und das Bundesamt für Informatik (BIT) angesiedelt. Frau von Kaenel wird ab dem 1. März 2021 die Leitung des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) übernehmen. Herr Peter Fischer (FIP) ist der ehemalige Leiter des Informatikstrategieorgans des Bundes (ISB). Er verlässt die Bundesverwaltung per 31. März 2021.

Durch die Zusammensetzung des Samples kann sowohl eine retrospektive Perspektive auf die künftige Organisation wie auch eine in die Zukunft gerichtete Betrachtung der Vergangenheit gesichert werden. Zusätzlich kann eine minimale Kontrastierung der Perspektiven eines zahlenmässig kleinen Samples die Validität der Case Study erhöhen (Yin, 2015a, S. 198). Allerdings soll hier nochmals die primäre Zielsetzung von qualitativen Einzelfallanalysen in Erinnerung gerufen werden – mit einem besonderen Blick auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse: Es handelt sich dabei um einen Versuch mit noch weitgehend fehlenden «mechanischen Verfahren, plausible Verallgemeinerungen vorzunehmen, und zwar «regardless of the number of cases» (ebd., S. 200).

6.3 Interpretation und Kategorienbildung

Die Ergebnisse werden dem Leitfaden entsprechend (siehe Anhang 1: Interviewleitfaden) strukturiert durch die drei thematischen Schwerpunkte «Ausgangslage und Problemdefinition», «Governance» und «Persönliche Einschätzung und Deutung der digitalen Transformation». Der Aspekt der Governance, dem die Hauptaufmerksamkeit der Untersuchung gilt, wurde konkretisiert auf Grundlage der theoretischen Überlegungen wie sie in Kapitel 4 vorgenommen wurden. Schwerpunkte bilden die allgemeinen Aspekte der Governance (siehe Kapitel 4.1) und die spezifischen Aspekte der Digital Governance (siehe Kapitel 4.2). Die offene Form der Fragestellungen im Interviewleitfaden sollte ein möglichst praxisnahes Gespräch ermöglichen und zugleich die Gefahr von zu stark subsumtionslogischen Schlussfolgerungen vermindern. Die Einzelfallanalyse soll Aufschluss darüber geben, welche Aspekte der Governance aus Sicht der Befragten die wichtigsten sind. Die Gespräche wurden in zusammenfassenden Fallprotokollen festgehalten (siehe Anhänge 2 bis 5). Anschliessend wurden die Aussagen auf die theoretisch begründeten Kategorien untersucht (siehe Tabelle 2 unten) und kodiert. Für die Methode der Kategorisierung und Kodierung wird auf das Standardwerk von Flick (1995, S. 163–165) verwiesen.

Kategorie	Abk.	Subkategorie
Governance	G1	Wandel des Selbstverständnisses gegenüber den Anspruchsgruppen (Aushandlung in Netzwerken)
	G2	Management von Interdependenzen (Schnittstellen)
	G3	Mischung von einseitiger Durchsetzungsmacht und Kooperation
	G4	Zunehmende Bedeutung von Interaktion, Initialisierung, Verhandlung und Moderation auf Kosten institutionalisierter Strukturen
«Digitale-era Governance»: Reintegration	R1	Gemeinsame Führung und Stärkung der Kooperation
	R2	Internalisierung von Ressourcen und Know-how
	R3	Zentralisierung von (Geschäfts-)Prozessen
	R4	Reduktion von Prozesskosten
	R5	Reduktion der Regulierungsbehörden und Aufsichtsorgane
«Digitale-era Governance»: Bedürfnisorientierung	B1	Zusammenführung von Geschäftsprozessen für Zielgruppenansprache; Ausrichtung auf horizontale Geschäftsprozesse im Sinne von «end-to-end services»
	B2	Konsequente Kunden- und Bedürfnisorientierung staatlichen Handelns
	B3	Effizienzsteigerung der Prozesse
	B4	Agile Form der Entscheidungsverfahren

Tabelle 2: Kategorien von Governance und ihre Subkategorien

6.4 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Befragungen werden zusammenfassend dargestellt. Dabei wird bei Bedarf auf einzelne Fallprotokolle verwiesen. Der Verweis erfolgt mit Hilfe des Identifier (ID) des Interviewleitfadens (siehe Anhang 1: Interviewleitfaden) und des Kürzels des/der Befragten (siehe Kapitel 6.2).

6.4.1 Ausgangslage und Problemdefinition «Digitale Transformation»

Die digitale Transformation sei ein bereits seit längerer Zeit andauernder Veränderungsprozess, der heute aber wohl stärker wahrgenommen und organisatorisch berücksichtigt werde (siehe 1, VKR). Der Prozess wird von den Befragten im Sinne einer komplexen Wechselwirkung beschrieben. Denn ebenso sehr, wie die IKT und Datenverarbeitung dazu führe, dass sich Organisationen verändern und dem Wandel anpassen müssten, veränderten und entwickelten die Anforderungen von Organisationen die IKT (1, DBJ; 2.2 MWD). Handwerkliche Voraussetzung sei die Digitalisierung (1, FIP). Darunter kann man die technische, datenbasierte Übersetzung von bestehenden Prozessen mit Hilfe der IKT verstehen. Die digitale Transformation jedoch habe den weiterführenden Anspruch, Prozesse und Datenbewirtschaftung grundlegend neu zu denken, so dass einzelne Prozessschritte und ganze Aufgaben entfielen (ebd.). Es entstünden neue Geschäftsmodelle und Berufsbilder, während andere obsolet würden (1, MWD).

6.4.2 Governance vor dem Hintergrund der digitalen Transformation

Alle Befragten teilen die Ansicht, dass die digitale Transformation zu einer neuen Governance führe. Das bedeute, dass sich die Verwaltung stärker in (teils auch zeitlich befristeten) Netzwerken organisieren werde, die quer zur Aufbauorganisation stünden (bspw. «Matrixorganisation», 2.1, MWD; «Aufbrechen von Silos», siehe unten). Als Treiber hierzu wird von den Befragten auf die steigende Bedeutung von Daten und Datenmanagement hingewiesen. Denn Daten entstünden in horizontalen Geschäftsprozessen – quer durch die Bundesverwaltung, so dass eine konsequente Ausrichtung auf «end-to-end services» und auf die Bedürfnisse der Leistungsbezüger (bzw. Kunden) zu einem Aufbrechen der Datensilos führen werde und zur Infragestellung des «barocken Charakters» (2.2, FIP) der öffentlichen Verwaltungen (analog: 2.2, DBJ). Dabei müsse sich das Selbstverständnis der Verwaltungen ändern: Sie müssten sich *auch* verstehen als Daten-verarbeitende Systeme, die Informationen sammeln, bearbeiten und mit einem Mehrwert weitergeben würden (2.2, FIP). Im Gegensatz zu den Handlungen privater Akteure hätten jedoch sämtliche öffentliche Handlungen auf rechtlichen Grundlagen zu beruhen. Ansonsten lasse sich eine gewisse Konvergenz von staatlicher und privater Leistungserbringungen feststellen (2.5, DBJ). Es sei auch für die öffentliche Verwaltung zunehmend denkbar, dass neben finanziellen Anreizstrukturen auch symbolische eingesetzt würden, um eine innovative Unternehmenskultur zu fördern (2.5, MWD). Exemplarisch erwähnt wird von einem Befragten der Einsatz von Ratingfunktionen wie er bei Konsumentenplattformen üblich ist. Dabei funktionierten Reputationsgewinne oder -verluste seiner Erfahrung gemäss besser als finanzielle Anreize (ebd.).

Die beschriebene Transformation erfolge schrittweise und über einen längeren Zeitraum, sie könne zu «Löchern» in der bestehenden Organisation führen, wie ein Befragter anschaulich darlegt (2.3, FIP). Als Folge nehme der Bedarf zur Klärung von Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen (AVK) im Bereich einer informations- und datenorientierten Verwaltung zu. Die meisten Befragten verstehen unter Governance denn auch die Klärung der AVK unter den Vorzeichen einer digitalen Verwaltung. Darüber hinaus umfasse eine Governance in diesem engeren Sinne auch die Definition von Führungs- und Steuerungsinstrumenten wie Budgets, Risikomanagement und Reportings (2.1, DBJ). Im Rahmen dieses laufenden Prozesses spielten Eskalationsmechanismen und interdepartementale Foren der Verhandlung und Verständigung wie die GSK oder der neue geschaffene Digitalisierungsrat, in dem sowohl Vertreter der IT wie auch des Geschäfts der Departemente vertreten sind, für die Führung und Steuerung eine zunehmend wichtige Rolle (2.1, DBJ). Damit diese Foren allerdings nicht zu reinen Diskussionsgremien oder «Durchlauferhitzern» verkämen, müssten Beschlüsse auch einseitig gefällt und durchgesetzt werden können (2.2, DBJ). So sagt ein Befragter auch, dass es auch Situationen geben könne, bei welchen «gewisse Anwendungen auch von Departementen und Ämtern <weggenommen> werden müssen» (2.5, MWD).

Die einseitige Durchsetzungsmacht hänge stark von Personen und von der ihnen zugeschriebenen und allgemein akzeptierten Legitimation ab. Die Durchsetzung könne «top-down» aber auch «bottom-up» erfolgen (2.2, VKR). So könnten Ämter mit innovativer Betriebskultur und einer entsprechende Führung Anwendungen oder Prozesse entwickeln, die zu einem späteren Zeitpunkt für andere Organisationen zur Verfügung gestellt werden (ebda.). Die Koordination erfolgt durch die Departementsstäbe (GS), die einen guten Überblick über innovative Vorhaben ihrer Ämter hätten (2.2, DBJ; 2.2, VKR).

Die Befragten weisen auf den gestiegenen Stellenwert der Kommunikation und der sprachlichen Vermittlung zwischen IKT, Geschäft und Politik hin. Dieser steige zusätzlich durch interdisziplinäre Governancestrukturen, in welchen der Verhandlung und Moderation eine so zentrale Rolle zukomme (2.3, VKR; 3.1, MWD). Dabei sei vor allem auch die externe Kommunikation mit den Anspruchsgruppen zu stärken. Heute sei die Kommunikation noch zu stark gegen innen gerichtet (2.5, MWD). Als wichtiger Bezugsrahmen könne – in dieser neuen Unübersichtlichkeit einer in Netzwerken operierenden Verwaltung – eine von allen zentralen Akteuren geteilte Strategie betrachtet werden (2.3, VKR). Diese Strategie sollte auch als Kommunikationsinstrument für eine Koordination der Interessen von Politik (Bundesrat, Parlament), Geschäft und IKT dienen.

Neben dieser Vermittlungsaufgabe bestätigen die Befragten auch die zunehmende Bedeutung des Managements von funktionalen und territorialen Schnittstellen. Gerade die Festlegung der organisatorischen Schnittstelle zwischen der Autonomie der Departemente und der Festlegung von allgemeingültigen Standards werde weiterhin eine grosse Herausforderung sein (2.2, VKR). Dieses Management von Interdependenzen werde neu die zentrale Aufgabe der Bundeskanzlei als «Centre of Government» sein. Sie sei auch die Schnittstelle zwischen der politischen Führungsebene (Bundesrat) und der Verwaltung. Um diese Aufgabe erfolgreich bewältigen zu können, werde sie auf die Verfügbarkeit von aktuellen, stufengerecht aufbereiteten Führungsinformationen angewiesen sein (2.4, FIP). Allerdings können technologische

Entwicklungen die Komplexität dieser Aufgabe reduzieren; so würden sich bspw. die Interessenskonflikte reduzieren durch die vertikale Entflechtung der verschiedenen Technologie-Layers und durch die Einführung von sogenannten Micro-Services und Application Programming Interfaces (API) (2.4, DBJ; 2.5 MWD). Schliesslich müssten in einem stark föderalen politisch-administrativen System, wie es die Schweiz darstellt, auch die Schnittstellen zu den Kantonen und Gemeinden im Rahme der E-Government-Initiativen aktiv bewirtschaftet werden. Dabei komme dem Bundesrat eine besondere Koordinations- und Führungsrolle zu (2.3, VKR).

6.4.3 Persönliche Einschätzung und Deutung der digitalen Transformation

Die Befragten schreiben einer zweckmässigen Personalentwicklung einen hohen Stellenwert zu. Die Entwicklung erfolgt über Aus- und Weiterbildungsprogramme auf sämtlichen Qualifikationsniveaus und im Hinblick auf die Arbeitsmarktfähigkeit des Personals in einem digitalen und volatilen Umfeld (2.3, VKR; 3.1 FIP). Darüber hinaus fällt die von einem Befragten gemachte Aussage auf, dass die digitale Transformation noch mehr als die Personalentwicklung die Organisationsentwicklung im Auge haben müsse (3.2, DBJ). Er verweist dabei auf ein vergleichsweise weit entwickeltes Bezugssystem (Framework) namens SAFe®, in dessen Zentrum die Entwicklung agiler Organisationen steht. Ein anderer Befragter spricht in diesem Zusammenhang auch von einer «holokratischen Organisation», sprich einer Organisation mit einer dynamischen, befristeten Aufbauorganisation, bei der Entscheid- und Sachkompetenz optimal aufeinander ausgerichtet werden sollen (2.1, FIP). Beiden Konzepten gemeinsam ist, dass die Bedeutung von streng linearen Aufbauorganisationen zunehmend in Frage gestellt werden dürften zugunsten von Governancestrukturen.

Abschliessend ist die Aussage bemerkenswert (2.3, FIP), dass die digitale Transformation – sollte sie denn ihr Potenzial entfalten können – auch rechtliche Anpassungen bis auf Verfassungsstufe nach sich ziehen werde. Durch die schrittweise Transformation hin zu einer flachen, produkt- und datenorientierten Organisation entstünden allerdings bereits heute erste «regulative Löcher», was ganz besonders bei Fragen der Datenerfassung, -verarbeitung und -weitergabe zutrefte. Eine solche Entwicklung stellt eine der Rechtsstaatlichkeit verpflichtete Verwaltung auch prozedural vor erhebliche Schwierigkeiten, denn eine experimentelle Rechtsetzung hat sich in der Schweiz kaum durchgesetzt (siehe hierzu Körber, 2015). Durch eine einheitliche Regelung zum Umgang mit Daten, so ein Befragter weiter (ebd.) werde der Rechtsschutz jedoch gestärkt, im Gegensatz zu einer Vielzahl spezialgesetzlicher Regelungen, die insbesondere zum Ziel hätten, die Verknüpfung von Daten möglichst zu verhindern. Eine solche Regulierung schade dem Rechtsschutz tendenziell mehr als er nütze. Denn sie verhindere Transparenz und Übersicht.

7. Schlussfolgerungen und Ausblick

Horizontale Koordination und Steuerung ist besonders für eine in einer vertikal organisierten, stark ausdifferenzierten und auf dem Departementsprinzip fussenden Regierung eine Herausforderung – allerdings ist es eine altbekannte. Peters (2015, S. 2) spricht dabei auch vom «phi-

lospher's stone for government». Entsprechend haben sich Prozesse und Institutionen in denjenigen Bereichen gebildet, wo dieser Koordinationsbedarf bereits lange offensichtlich ist: In der Kommunikation, bei der Beschaffung, im Vertragsmanagement, bei der Finanz- und der Personalplanung. Diese institutionellen Lösungen erfüllen mehrheitlich ihren Zweck. Defizite zeigen sich indessen bis heute bei der IKT-Governance. Und mit der zunehmenden Bedeutung der IKT als strategische Ressource zur staatlichen Leistungserbringung, treten die Folgen dieser Defizite deutlicher zutage. Dass die IKT als strategische Ressource und als Herausforderung für die Steuerung noch zu wenig wahrgenommen wird, führt der kürzlich erschienene Sammelband «Regierungslehre in der Schweiz» (Ritz et al., 2019) exemplarisch vor Augen: Darin werden zwar Aspekte einer guten Finanz- und Personalpolitik sowie der Kommunikation und des Krisenmanagements beleuchtet, nicht jedoch Aspekte eines erfolgreichen Informations- und IKT-Managements in einer zunehmend digitalen Verwaltung.⁵

Mit der Verabschiedung der Verordnung DTI (VDTI) und der Ansiedlung der DTI bei der Bundeskanzlei hat der Bundesrat am 25. November 2020 einen wichtigen Schritt in die Etablierung einer Governance für die digitale Transformation gemacht. Damit verbunden ist die herausfordernde Mischung von einseitiger Durchsetzungsmacht des Bundeskanzlers, unter dessen Führung der DTI steht, und der Stärkung der Kooperation zwischen den Departementen durch die Schaffung des interdepartementalen Digitalisierungsrates und durch die Ausweitung der Kompetenzen der GSK. Diese Gremien können tatsächlich als Netzwerke verstanden werden, die quer zur Aufbauorganisation der Departemente stehen.

Die Bundeskanzlei muss weiter neben der organisatorischen Transformation auch ihr kulturelles Selbstverständnis den neuen Rahmenbedingungen anpassen. Denn sie bezieht ihr traditionelles Selbstverständnis aus der Sicherstellung rechtsstaatlicher Prozesse und der Verfahrenslegitimität und ist nun aufgefordert, Innovation und Dienstleistungsorientierung in ihre Organisationskultur zu integrieren. So lässt sich zusammenfassend feststellen, dass sämtliche Befragten die Ausrichtung öffentlicher Leistungen auf Zielgruppen und ihre Bedürfnisse als zentralen Aspekt der digitalen Transformation erachten. Diese Ausrichtung hat zur Folge, dass Geschäftsprozesse zusammengeführt und bei Bedarf auch zentralisiert werden müssen.

Die Interviews haben darüber hinaus verdeutlicht, dass der Umgang mit Daten massgeblichen Einfluss auf die künftige Organisation der öffentlichen Verwaltungen haben wird. Denn diese müssen sich verstärkt verstehen als informations- und datenverarbeitende und -veredelnde Systeme.⁶ Die historisch gewachsene Aufbauorganisation wird in der einen oder anderen Form auf den neuen Stellenwert der Daten eingehen müssen. Mögliche Lösungsansätze können im Aufbau eines Dienstleistungszentrums für Datenverwaltung und im Transfer von

⁵ In den sachbezogenen Beiträgen wird zuweilen am Rande auf die Thematik eingegangen. So weist Schedler (Ritz et al., 2019, S. 301) auf die strategische Herausforderung hin, welche die Digitalisierung für das Regierungshandeln darstellt. Auch Schaerer et al. (ebd., S. 355-356) gehen kurz auf die Personalinformationssysteme der Bundesverwaltung ein, die zur bundesweiten Vereinheitlichung der Personalprozesse führen.

⁶ Den Stellenwert von Daten erkannt hat bspw. die deutsche Bundesregierung. Sie hat am 27. Januar 2021 ihre Datenstrategie publiziert (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/datenstrategie-der-bundesregierung-1845632>, 30.01.2021)

Know-how in den Departementen und Ämtern analog zu Finanzfachleuten bestehen. Entsprechende Entwicklungen zeichnen sich ab mit der Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für Datenwissenschaften (Data Science Competence Center) und dem Vorhaben zur Nationalen Datenbewirtschaftung beim Bundesamt für Statistik (BFS) sowie mit der Definition von sogenannten Local Data Stewards in den Bundesämtern, Kantonen, Unternehmen und den Forschungseinrichtungen. Es kann aber auch sein, dass eine Verwaltungsreform einen grundlegenden Umbau der Bundesverwaltung vorsehen wird, welche den Netzwerkcharakter der Zusammenarbeit besser abbildet. Auch wenn, wie einleitend zu dieser Arbeit erwähnt, Regierungs- und Verwaltungsreformen in der Schweiz einen schweren Stand haben.

Das neue Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung in einer Digital Governance muss schliesslich eine rechtliche Entsprechung finden, was in einem dynamischen technologischen Umfeld eine besondere Herausforderung darstellt. Denn durch die schrittweise, teils auch versuchsweise Bereitstellung von Produkten, die sich konsequent an Kundenbedürfnissen orientieren, ergibt sich eine Konvergenz von privater und öffentlicher Leistungserstellung, die zuweilen Löcher in die Regulierung schlägt und teils emergente Tatsachen schafft. Es wird für die Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit essenziell sein, dass der Umgang der Verwaltung mit Daten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen in einem Rahmengesetz oder noch besser in einem Verfassungsartikel definiert wird.

Literaturverzeichnis

- Brüesch, C. (2017). *Digitale Verwaltung*. ZHAW School of Management and Law.
- Dunleavy, P. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunleavy, P., Evans, M., & McGregor, C. (2016). „Connecting Government“ in Australia: Towards digital-era governance? *Telstra Corporation Limited and IGPA, University of Canberra*.
- Flick, U. (Hrsg.). (1995). *Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen* (2. Aufl.). Beltz, Psychologie-Verl.-Union.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press. <http://aleph.unisg.ch/hsgscan/hm00051236.pdf>
- Frey, F., Rogg, J., & Schmid, C. (2017). *Digitale Verwaltung Schweiz—Wie gelingt der Aufstieg zur Spitze?* <https://www.bcg.com/en-ch/digitale-verwaltung-schweiz-wie-gelingt-der-aufstieg-zur-spitze>
- Germann, R. E., & Germann, C. (1998). *Der Staatsapparat und die Regierung*. Haupt.
- Göhler, G., Höppner, U., De La Rosa, S., & Skupien, S. (2010). Steuerung jenseits von Hierarchie: Wie diskursive Praktiken, Argumente und Symbole steuern können. *Politische Vierteljahresschrift*, 51(4), 691–720. <https://doi.org/10.1007/s11615-010-0036-6>
- Körper. (2015). Experimentelle Rechtsetzung. *LeGes*, 26(2), 385–402.
- Mazzucato, M. (2014). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Revised edition). Anthem Press.

- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. In *Studies in government and public policy*. University Press of Kansas.
<http://aleph.unisg.ch/hsgscan/hm00449114.pdf>
- Ritz, A., Haldemann, T., & Sager, F. (Hrsg.). (2019). *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz*. NZZ Libro, Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.
- Ritz, A., & Thom, N. (2019). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6th ed.). Springer Gabler.
- Sägesser, T. (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG): Vom 21. März 1997*. Stämpfli.
- Van der Wal, Z. (2020). Being a Public Manager in Times of Crisis: The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks. *Public Administration Review*, 80(5), 759–764. <https://doi.org/10.1111/puar.13245>
- Varone, F., Ingold, K., & Fischer, M. (2019). Policy Networks and the Roles of Public Administrations. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Hrsg.), *Swiss Public Administration* (S. 339–353). Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-92381-9_20
- Wessels, D. (2020). *Agilität: Management-Hype oder Mehrwert?: Wann Scrum, Kanban & Co helfen können und wie eine agile Transformation gelingen kann*. Cuvillier Verlag.
- Yin, R. K. (2015a). Case Studies. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (S. 194–201). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.10507-0>
- Yin, R. K. (2015b). *Causality, Generalizability, and the Future of Mixed Methods Research* (S. N. Hesse-Biber & R. B. Johnson, Hrsg.). Oxford University Press.

Rechtsquellenverzeichnis

BPV. *Bundes- und Personalverordnung vom 3. Juli 2001*, SR 172.220.111.3.

CyRV. *Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung vom 27. Mai 2020*, SR 120.73

RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997*, SR 172.010.

RVOV. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998*, SR 172.010.1.

VDIT. *Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik vom 25. November 2020*, SR 172.010.58.

Materialien

Bundeskanzlei. (2020a). *Strategie der Bundeskanzlei 2020-2023*.

Bundeskanzlei. (2020b). *Aussprachepapier „Erste Schritte der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses zur digitalen Transformation und der IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung“*.

Eidgenössisches Finanzdepartement. (2019a). *Schlussbericht der Arbeitsgruppe Digitalisierung und IKT-Organisation in der Bundesverwaltung (Bundesratsbeschluss vom 14. November 2018)*.

Eidgenössisches Finanzdepartement. (2019b). *Bundesratsantrag EFD zum Schlussbericht der Arbeitsgruppe Digitalisierung und IKT-Organisation in der Bundesverwaltung (Bundesratsbeschluss vom 14. November 2018)*.

InfoPers. (2020). *Kommentare BPV* [Kommentar zum Bundespersonalrecht]. Eidgenössisches Personalamt. <https://intranet.infopers.admin.ch/infopers/de/home/recht/personal-recht/interaktive-publikation-des-bundespersonalrechts/kommentare-bpv.html>, 20.12.2020.

SAFe® for Lean Enterprise 5.0. www.scaledagileframework.com, 21.01.2021.

UN E-Government Knowledgebase. (2020). <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/166-Switzerland>, 20.12.2020.

Anhang 1: Interviewleitfaden

Der Interviewleitfaden ergibt sich zum einen aus den theoretischen Herleitungen und rechtlichen Grundlagen gemäss Kapitel 4 und 5. Zusätzliche Anregungen wurden gewonnen aus der empirischen Untersuchung von Dunleavy (2016). Bei der Beantwortung der Fragen sind die Befragten, wenn immer möglich aufgefordert, ihre Darstellung anhand exemplarischer Beispiele zu veranschaulichen.

ID	Themenschwerpunkt	Frage
1.	Ausgangslage und Problemdefinition	Was verstehen sie unter digitaler Transformation?
2.1	Governance	Was verstehen sie unter Governance im Bereich der digitalen Transformation?
2.2		Welche Auswirkungen hat die digitale Transformation auf die Aufbauorganisation und die Führungsstrukturen der Verwaltung?
2.3		Wie können vertikale Verantwortung und horizontale Steuerung im Bereich der digitalen Transformation produktiv zusammengeführt werden?
2.4		Welche Rolle kommt den Centers of Government (CoG) bzw. den Stabstellen der Regierung in der digitalen Transformation zu?
2.5		Wie kann man Interessenskonflikte der autonomen, dezentralen Leistungserbringung und einer integrierten Dienstleistungsorientierung verhindern?
2.6		Wie kann man trotz Reintegration bzw. Zentralisierung von Geschäftsprozessen, den Wettbewerb der Ideen und das unternehmerische Handeln in der Zentralverwaltung sicherstellen?
3.1	Persönliche Einschätzung und Deutung der digitalen Transformation	Welche Chancen und Risiken sind mit der digitalen Transformation verbunden?
3.2		Welche Voraussetzungen müssen sichergestellt werden (auch im Bereich der Personalentwicklung bspw.), dass die Chancen genutzt und die Risiken minimiert werden können?

3.3		Welche Faktoren fördern die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung und welche Faktoren stellen die grössten Hürden dar?
-----	--	---

Anhang 2: Interview mit Herrn Jörg de Bernardi, Leiter Interne Dienste Bundeskanzlei / Projektleiter Transition Digitale Transformation und IKT-Lenkung Bundesverwaltung

Interview durchgeführt per Skype am 30.12.2020, 21:15 – 22:20 Uhr

ID	Antwort	Abk.	Interpretation / Bemerkung
1.	Bei der Digitalen Transformation geht es v.a. um Veränderungen, die notwendig sind, um Potenziale der neuen IKT nutzen zu können. Daneben geht es auch um einen organisatorischen Wandel, der eingeleitet werden muss, damit diese Potenziale genutzt werden können. Es ist also ein Stossen und ein Ziehen. Allerdings sind mit der Digitalen Transformation auch Risiken verbunden, es ist also zu harmlos, wenn man einfach davon spricht, Potenziale der IKT zu nutzen. Die IKT können auch bestehende Institutionen gefährden. Mit dem Einsatz von Civic Tech bspw. Rücken charismatische Einzelpersonen in den Vordergrund, eine Veränderung, die wir m. E. gut im Bericht «Civic Tech» des Bundesrates dargestellt haben. ⁷	-	Wechselwirkung von organisationalem Wandel und IKT Risiko: Stärkere Personalisierung (zu 3.1)
2.1	Unter Governance verstehe ich im Allgemeinen das Zusammenspiel von Steuerung und Führung mit Hilfe spezifischer Instrumente. Aus politökonomischer Sicht stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche Instrumente und Mechanismen (wie Anreize oder Hindernisse) eingesetzt werden können, um eine möglichst positive Entwicklung herbeizuführen. Auch geht es um die Definition von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen (AVK), die Zuweisung von Mitteln (Budget) und die Festlegung eines geeigneten Risikomanagements und Reportings. Faktisch zu	-	AVK inkl. Eskalationsweg Steuerung und Führung (über positive und negative Anreize) mit geeigneten Instrumenten

⁷ Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausammann und 17.4017 Müller Damian „Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen“, 8. Mai 2020 (<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/civictch.html>, abgerufen am 18.1.2021)

	tragen kommen auch festgelegte Eskalationsmechanismen, so bspw. neu über die Generalsekretärenkonferenz (GSK).		
2.2	<p>Eine vergleichbare Entwicklung wie im öffentlichen Bereich der Civic Tech sieht man auch innerhalb der Verwaltung. <u>Einzelpersonen</u> können «bottom-up», Veränderungsprozesse mit eher explorativem Charakter initiieren. Dadurch werden die Steuerungsmechanismen zunehmend komplexer. Konkrete Zielsetzungen zu formulieren, wird schwieriger, man muss stärker Projekte mit Hilfe von Hypothesen steuern und den <u>Kundennutzen</u> im Blick haben. Allerdings genügen Befragungen der Kunden nicht, um diesen Nutzen in Erfahrung zu bringen. Denn häufig kennen die Kunden ihren künftigen Kundennutzen noch gar nicht. Man muss vermehrt «minimum viable» Produkte (MVP) entwickeln oder beschaffen.</p> <p>Eine wesentliche Auswirkung zeigt sich mit der Schaffung der Abteilung Digitale Transformation und IKT-Steuerung (DTI) in der Bundeskanzlei per 1.1.2021. Mit der Verabschiedung der Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung am 25.11.2020 hat der Bundesrat auch die Einführung eines neuen Governance-Modells beschlossen. Langfristig wird die IKT dazu führen, dass im Zentrum des Verwaltungshandelns Geschäftsobjekte stehen werden. Dabei handelt es sich um eine semantische Ordnung, die sich aus der Logik der Daten ergibt. Und Daten lassen sich nicht in Silos verwalten. Entsprechend wird sich die künftige <u>Aufbauorganisation an diese semantische Logik angleichen</u> müssen. An den Endprodukten und Leistungen wird sich wohl künftig weniger ändern, denn diese sind auch gesetzlich verankert.</p> <p>Analog zur Finanzverwaltung, der die Fachexpertise für Finanzfragen der ganzen Bundesverwaltung zukommt, wird es künftig eine Fachstelle für Datenfragen in der</p>	<p>G3</p> <p>B2</p> <p>B4</p> <p>B1</p> <p>R1</p>	<p>Analogie zur Öffentlichkeit: Innovative Führungspersonen können Veränderungsprozesse auslösen. (Personalisierung und einseitige Durchsetzungsmacht)</p> <p>Kundennutzen ist nicht über Marktanalyse möglich, sondern kreativer Prozess insbesondere der Führung.</p> <p>Aufbrechen der bestehenden Silos über Daten</p> <p>Stärkung von Kooperation durch Ausrichtung auf Datenmanagement (entsprechend Finanzprozesse)</p>

	Bundesverwaltung geben. Und in den Departementen und Ämtern wird es in Analogie zum Controller, Budgetverantwortlichen etc. Rollen und Tätigkeitsfelder für Daten geben.		
2.3	-		
2.4	Die Rolle der Bundeskanzlei (BK) als Stabstelle ist historisch gewachsen, sie folgt nicht einer analytischen Logik. Viele Aufgaben könnten auch von Departementen erledigt werden. So erschliesst sich bspw. nicht, warum die Politischen Rechte nicht auch beim EJPD (Bundesamt für Justiz) angesiedelt werden könnten. Auch der Querschnittscharakter einer Aufgabe ist keine hinreichende Begründung für eine Ansiedlung bei der BK. So nehmen bspw. das BJ, das Bundesarchiv und v.a. das EDA lauter Querschnittsaufgaben wahr. Vielmehr erklärt sich die Ansiedlung der Digitalen Transformation bei der BK durch <u>personelle Konstellationen</u> . Abzuwarten bleiben die absehbaren Zweit- und Drittrundeneffekte der Neuorganisation der Digitalen Transformation.	-	Bedeutung personeller Konstellationen > Institutionen
2.5	Diese Interessenskonflikte werden sich durch technische Entwicklungen entschärfen (mit der Serviceorientierung von IKT-Leistungen und der Plattformisierung), so sind heute die verschiedenen Technologie-Ebenen (Layers) einfacher trennbar. Die Bundesinformatikverordnung (BInfV) war noch stark ökonomisch getrieben, bei der IKT standen Effizienzgewinne und Einsparungen im Vordergrund und die Systeme waren noch stark vertikal integriert. Heute steht der Kundennutzen stärker im Vordergrund und der Kunde will staatliche Leistungen ähnlich einfach nutzen wie private Dienstleistungen. Hier spielt sich ein Konvergenzprozess ab.	G2 B2	Technologischer Wandel führt zu einem Management von Schnittstellen, es lösen sich die vertikale Integration der Technologie-Layers und dadurch auch die Interessenskonflikte. Konvergenz von staatlicher und privater Leistungserfüllung

2.6	-		
3.1	<p>Es stellt sich im digitalen Zeitalter die Frage nach dem Stellenwert und der Eigenschaft von öffentlichen Gütern. Warum soll der Staat seine wertvollen Daten gebührenfrei den grossen Unternehmen der Plattformökonomie zur Verfügung stellen, wie es im neuen, sich derzeit in der Vernehmlassung befindenden Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben, vorgesehen ist? Eventuell sollte der Staat sich künftig selbst als Plattform für die Bürger/-innen verstehen wie es die französischen Autoren Clément Bertholet und Laura Létourneau in ihrem Buch «Ubérisons l'État ! Avant que d'autres ne s'en chargent» fordern.</p> <p>Als Chance betrachte ich die Möglichkeit, dass die <u>Kundenzentriertheit</u> in der Verwaltung tatsächlich Gestalt annimmt. Es besteht diesbezüglich endlich auch eine politische Sensibilität seitens des verjüngten Parlaments.</p>	<p>G1 G4</p> <p>B2</p>	<p>Wandel des Selbstverständnisses Verstaatlichung von Daten zum Nutzen der BürgerInnen; institutionalisierte Strukturen müssen verhandelt und neu definiert werden.</p>
3.2	<p>Die konsequente Ausrichtung am Kundennutzen erfordert mehr Organisations- als Personalentwicklung. Die Tätigkeitsfelder der Mitarbeiter werden vermehrt in Projekten zu finden sein, so dass die <u>Organisation generell agiler</u> werden muss. Mit dieser Entwicklung nimmt die Bedeutung von Steuerungs- und Führungsfragen zu. Ein wichtiger Orientierungspunkt könnte das SAFe-Framework for Lean Enterprises sein.⁸</p>	<p>B4 G4</p>	<p>Organisationsentwicklung wichtiger als Personalentwicklung SAFe als integrativer Managementansatz</p>

⁸ Das Bezugssystem bietet einen umfassenden und integrierten Rahmen für Transformationsvorhaben. Dabei wird den organisationssoziologischen, kulturellen und Führungs-Aspekten eine wichtige Rolle zugeschrieben: <https://www.scaledagileframework.com/#>

3.3	Es müssen sinnvolle Projekte erfolgreich realisiert werden können. Dabei spielen Ressourcenfragen eine untergeordnete Rolle, vielmehr sind <u>Führungskompetenzen</u> in dem Sinne gefragt, als dass Potenziale frühzeitig erkannt werden. Bei den Ressourcen gehe ich davon aus, dass das Parlament die zentral geführten IKT-Mittel erhöhen wird, so dass eine bessere Koordination und auch eine <u>Harmonisierung</u> der IKT-Infrastruktur sichergestellt werden kann. Zentral gesteuerte Dienste werden künftig mit Standardlösungen erbracht.	R1 R3	Führungspersonen müssen Entwicklungspotenziale antizipieren können. Harmonisierung = Stärkung der gemeinsamen Führung und Zentralisierung von Prozessen
-----	--	----------	--

Anhang 3: Interview mit Herrn Daniel Markwalder, Delegierter für digitale Transformation und IKT-Lenkung Bundeskanzlei

Interview durchgeführt per Skype am 18.01.2021, 16:10 – 17:05 Uhr

1.	Digitale Transformation umfasst im Wesentlichen zwei Aspekte: Zum einen geht es um <u>Effizienzgewinne</u> , darum Prozesse schneller und rationeller zu bewirtschaften. In diesem Fall ersetzt die Maschine den Menschen. Und die Zuständigkeiten ändern sich grundsätzlich nicht. Zum anderen geht es darum, <u>neue Sachen anders zu machen</u> . Bspw. durch Verknüpfung von Daten entstehen neue Geschäftsmodelle. Auch entstehen neue Berufsbilder wie Mediamatiker oder Interactive Media Designer.	B3 -	Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und neuer Berufsbilder; Wandel von Organisation und Kultur
2.1	Je nach Ebene stehen verschiedene Aspekte im Vordergrund: Auf der obersten Entscheidungs- und Hierarchieebene geht es um Steuerung und Befehlen, auf der unteren Stufen geht es darum, Einfluss zu nehmen und die Anforderungen einzubringen. Allgemein geht die hierarchische Linienorganisation über in eine <u>Matrixorganisation</u> .	B1	Ausrichtung auf horizontale Geschäftsprozesse im «Schatten der Hierarchie» (Matrix)

2.2	<p>Es stellt sich die Frage was Ursache und was Wirkung ist. Also verändert die Technik die Organisation oder verändert die Organisation die Anforderungen an die Technik? Sicher ist, dass die Bedeutung <u>transversaler Zusammenarbeit</u> zunimmt, bspw. im Bereich der Datennutzung. Die Zusammenarbeit muss formell besser organisiert sein und den neuen Bedürfnissen entsprechen. Die Erfahrungen bei der Bewältigung der Coronakrise haben gezeigt, dass alte Strukturen disruptiv aufbrechen können. So wurde bei Bedarf auf Personen zugegriffen, <u>ohne dass der Dienstweg und formale Hierarchien berücksichtigt wurden</u>. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist grundsätzlich hoch. Allerdings sind hierfür Kenntnisse über die Kompetenzen und über das Wissen im Netzwerk notwendig. Häufig wird es dann schwierig, wenn Sachfragen und politische Fragen vermischt werden.</p>	- B1 G4	<p>Wechselwirkung von organisationalem Wandel und IKT Ausrichtung auf horizontale Geschäftsprozesse</p> <p>Interaktion auf Kosten institutioneller Strukturen: Gilt allerdings nicht für «politische Fragen» (Folgefrage: Ab welchem Zeitpunkt wird digitale Transformation politisch?)</p>
2.3	<p>Dieses Spannungsfeld lässt sich nicht auflösen. Die Politik muss sich teilweise auch in Sachen «verstecken» können. Es gibt keine objektiven Entscheide, entsprechend ist auch keine Sachfrage ohne Bezug zur Weltanschauung. Und auch der Zeitpunkt, um ein Geschäft einzubringen und die Art wie Sachverhalte formuliert sind, ist abhängig von politisch-weltanschaulichen Standpunkten.</p>	-	<p>Vertikale und horizontale Steuerung = lässt sich nicht technisch lösen, sondern Aushandlungsprozess</p>
2.4	<p>Mit der Schaffung des DTI hat die Bundeskanzlei eine neue Aufgabe erhalten, die über die Stabsarbeit für den Bundesrat hinaus reicht. Die digitale Transformation ist eine transversale Aufgabe und es wurde bewusst die Bundeskanzlei wegen ihrer <u>Überparteilichkeit</u> für diese Aufgabe gewählt. Früher stand das EFD in der Kritik der anderen Departemente, die IKT primär für ihre Zwecke auszugestalten. Denn mit dem Bundesamt für Informatik (BIT) und dem Informatiksteuerungsorgan (ISB) war die Steuerung der IKT und die Leistungserbringung unter</p>	G3	<p>Überparteiliche Rolle der BK (im Sinne von Aushandlung und Kooperation aber auch Durchsetzung Mehrheitsinteressen)</p>

	einer politischen Führung. Die BK hat nun die Chance, das BIT gleich zu behandeln wie die departementalen Leistungserbringer. Dadurch sollten auch die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz der BK bei allen Departementen steigen.		
2.5	Es besteht hier ein Dilemma: Zum einen soll das Herzblut für die IKT und den digitalen Wandel möglichst nah beim Geschäft sein, ein Ansatz, der auch alle <u>agilen Methoden</u> teilen, so dass quasi das Fach Lösungen mitentwickeln soll. Zum anderen will man mit IKT auch eine verbesserte <u>Koordination und Skaleneffekte</u> erzielen. Man muss das Rad ja nicht immer neu erfinden. Wir verfolgen jetzt den Ansatz, dass bei gleichen Anforderungen Standarddienste eingesetzt werden sollen. <u>Man muss dann gewisse Anwendungen auch von den Departementen und Ämtern «wegnehmen»</u> . Und bei Fachanwendungen muss mehr Gewicht auf generische Funktionalitäten gelegt werden, die über Application Programming Interfaces (API) auch anderen Organisationen zur Verfügung gestellt werden können. Allerdings haben die anbietenden Organisationen häufig einen geringen Anreiz dazu, da sie sich technisch in Abhängigkeit begeben. <u>Positive und negative Anreize</u> werden künftig eine wichtige Rolle spielen. Bspw. funktionieren finanzielle Anreize weniger gut wie Reputationsgewinne oder -verluste. Denkbar wären bspw. die Einführung von Ratingsystemen bei Fachanwendungen des Bundes (analog zu Konsumentenplattformen). Es ist wichtig die externen Anspruchsgruppen mehr einzubeziehen. Heute ist <u>Kommunikation</u> noch zu stark auf die internen Mitarbeitenden ausgerichtet.	B4 R1 B1 G3 G2 - G4	Agile Formen der Entscheidungsfindung (B4) stellen eine Herausforderung dar für eine «integrierte Dienstleistungsorientierung» API als Management von Interdependenzen Positive und negative Anreizsysteme (nicht finanzieller, sondern symbolischer Natur im Sinne von Reputationsgewinnen und -verlusten) Bedeutung der (externen, kommunikativen) Interaktion mit den Kunden
2.6	Ich finde den Begriff «Delegierter», den ich trage, nicht ideal. Es könnte so der Eindruck entstehen, dass die Departemente und Ämter Innovation und Transformation delegieren könnten. Das ist jedoch nicht möglich, handelt es sich dabei		

	<p>doch um eine Führungsaufgabe. Über geeignete Anreizsysteme und die Wahrnehmung der Führungsrollen der <u>Departementsleitung</u> und des <u>Bundesrates</u> müssen auch die entsprechenden Erwartungen formuliert werden. Ebenso wichtig ist, dass die <u>Bundesversammlung</u> das Thema digitale Transformation und IKT hoch priorisiert.</p>	-	Politische Priorisierung der digitalen Transformation
3.1	<p>Es muss eine <u>Kultur</u> geschaffen werden, die der Technik gegenüber neugierig und leidenschaftlich ist. Früher hat man zuweilen die Aussage gehört, dass man lieber auf eine Lohnklasse verzichtet, wenn man nichts mit IKT zu tun hat. Der Stellenwert und die Bewunderung für digitale Lösungen muss erkannt und gefördert werden. Auch muss eine Fehlerkultur entwickelt werden. Dass Innovation möglich ist, zuweilen auch rasch, zeigt die Coronakrise: easygov wurde zu einer Plattform zur Auszahlung von Solidarbürgschaften und mobile Arbeitsformen sind ohne grosse Probleme möglich.</p> <p>Auch <u>finanzielle Anreize</u> wie ein gewisses Budget für Innovationsvorhaben können einen geeigneten Rahmen für digitale Transformation bieten. Und schliesslich ist eine angemessene Sprache zu entwickeln, um politische Grundsatzentscheide fällen zu können. Die gemeinsame <u>Sprache</u> für die IKT ist Voraussetzung dafür, dass Technik politisch wird. Darin liegt eine Chance der neu geschaffenen Organisationseinheit bei der BK.</p>	-	Entwicklung einer Kultur der Neugierde und technologischer Leidenschaft (Innovationskultur bzw. «Continuous Learning Culture» gemäss SAFE)
		-	Positive finanzielle Anreize
		G4	IKT auf politische Ebene führen, Übersetzungsleistung (Sprache als Mittel) von Technik zu Geschäft zu Politik
3.2	-		
3.3	-		

Anhang 4: Interview mit Herrn Peter Fischer, Leiter Informatikstrategieorgan des Bundes (bis 31.12.2020)

Interview durchgeführt per Skype am 29.12.2020, 17:00 – 18:15 Uhr

1.	Digitale Transformation lässt sich unterscheiden von reiner Digitalisierung. Letzteres bedeutet einfach eine technische, datenbasierte Übersetzung von bestehenden Prozessen mit Hilfe der Informationstechnik. Diese stellt eine häufig eine notwendige Voraussetzung dar, um eine handwerkliche und kulturelle Grundlage für eine Transformation herbeizuführen. Denn diese versucht, auf Grundlage digitaler Technik, <u>Prozesse und Datenbewirtschaftung zur Produkteerstellung neu zu denken</u> . So können bspw. ganze Prozessschritte, die aufgrund von physischen Dokumenten zwingend waren (wie bspw. bei Strafregisterauszügen bei Bewerbungen, die man ggf. als PDF beziehen, digital signieren und dann übermitteln kann), gänzlich wegfallen. Es wäre künftig denkbar, dass zu Prüfung der Straffreiheit bei Rekrutierungen, der Bewerber der Personalabteilung das Recht zur einmaligen, direkten Einsicht in das eigene Strafregister gewährt. Dadurch fallen ganze Prozesse (Formular um Einsichtsgesuch, Prüfung, Freigabe, Dokumenterstellung als PDF, elektronische Signatur etc.) und Daten weg.	R4 B3	Reduktion von Prozesskosten und Effizientere Prozesse durch digitale Transformation
2.1	Eine Governance im Rahmen der digitalen Transformation hält die <u>Zuständigkeiten, Kompetenzen und Prozesse</u> fest, die das Funktionieren der digitalen Leistungserstellung sicherstellt. Die Governance steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Aufbauorganisation, vielmehr folgt sie dem <u>Prinzip der Holokratie</u> , sie orientiert sich also stärker an Rollen und Zuständigkeiten als an Hierarchien.	- R1	Definition der AVK Holokratie = optimale Abstimmung von Entscheid- und Sachkompetenz ⁹

⁹ Eine holokratische Organisation besteht daher aus einer Struktur von vertikal (hierarchisch) und horizontal (heterarchisch) verknüpften Kreisen (Circles). Die Kreise setzen sich aus Mitarbeitern zusammen, denen jeweils über Rollen bestimmte Funktionen zugewiesen sind. Die Verknüpfung der Kreise geschieht über die Mitgliedschaft von Mitarbeitern in mehreren Kreisen. Hierfür werden Mitglieder von ihren Kreisen als Vertreter in andere Kreise gewählt. Jede Funktion einer holokratischen Organisation ist entweder einem

2.2	<p>Die Bundesverwaltung (wie andere öffentliche Verwaltungen auch) weisen eine Aufbauorganisation mit «barockem Charakter» auf. Viele Aufgaben werden streng hierarchisch erfüllt, die Daten in eigenen Silos mehrfach redundant verwaltet. Diese Organisationsweise erfolgt häufig in gutem Willen, und sie ist historisch gewachsen und legitimiert. Die digitale Verwaltung geht allerdings vom <u>Bedürfnis des Kunden</u> aus. Das Verwaltungsprodukt muss sich in die Bedürfnisse des Bürgers und der Wirtschaft einordnen, die sich nicht an den historisch gewachsenen Strukturen orientieren. Man wird künftig dem ganzen Prozesse besser gerecht, wenn man diesen <u>von den Daten her denkt</u>. Die Aufbauorganisation muss sich an den Daten orientieren, die entlang von (Geschäfts-)Prozessen entstehen. Die öffentliche Verwaltung ist eine informationsverarbeitende Organisation, siesammelt Informationen (Bevölkerungs-, Geo-, Tierbestands-, Steuer- oder Bewegungsdaten), bearbeitet diese und gibt sie mit einem Mehrwert weiter.</p>	B2	<p>Kundenbedürfnisse gedacht über Daten ergibt eine zeitgemässe, nicht «barocke» (sprich: schlankere) Aufbauorganisation. Darauf folgt, dass auch hier Verhandlung, Moderation und Interaktion an Bedeutung zunehmen werden (G4).</p>
2.3	<p>Diese Zusammenführung erfolgt in einem schrittweisen Prozess über die Zeit. Der Zielzustand könnte sein, die «barocke Aufbauorganisation» umzubauen in eine <u>flache, produkt- und datenorientierte stärker auf horizontale Prozesse ausgerichtete Organisation</u>. Durch diese schrittweise Umsetzung entstehen «Löcher» in die bestehende Organisation, und diese muss man aktiv über eine Governance managen. Notgedrungen ist eine Revision der rechtlichen Grundlagen die Folge, wobei der Umgang mit solchen regulativen «Löchern» eine Herausforderung insbesondere für das Bundesamt für Justiz darstellt, das gemäss seinem Auftrag und dessen Auslegung zur Bewahrung des Status Quo neigt. Allerdings können diese</p>	B1	<p>Horizontale Prozesse mit Folgen auf die rechtlichen Grundlagen; diese werden schrittweise verändert bzw. teilweise auch in Frage gestellt.</p>

Kreis oder einer Rolle in einem Kreis zugeordnet. Klassische Bereiche, Abteilungen, Gruppen, Stäbe und Führungsfunktionen gibt es nicht mehr. (www.oeffentliche-it.de/-/holokratie, abgerufen am 21.01.2021)

	<p>regulativen Freiräume als Handlungsspielraum betrachtet werden. Besonderer, dringlicher Handlungsbedarf besteht bezüglich des <u>Umgangs mit Daten</u>. So hat glücklicherweise das Parlament die Revision des AHV-Gesetzes in der Winter-session 2020 gutgeheissen. Dadurch kann neu die AHV-Nummer als eindeutiger Identifikator für Verwaltungsaufgaben genutzt werden. Mit einer <u>einheitlichen Regelung</u> wurde der Rechtsschutz <u>gestärkt</u>, entgegen der Befürchtung der Kritiker, dass der Missbrauch aufgrund einer vermehrten Verknüpfung von Daten zu nehmen könnte. Auch wird die Transparenz erhöht verglichen mit einem siloartigen Rechtsschutz. Gefahr lauert vielmehr bei den vielen, spezialrechtlich legitimierten und in Silos gehaltenen Daten.</p>	R5	<p>Revision der rechtlichen Grundlagen für das Datenmanagement des Bundes (Beispiel: AHV-Nummer wird für andere Zwecke verwendet): Stärkung des Rechtsschutzes durch Neuregulierung Harmonisierung der rechtlichen Grundlagen für ein Datenmanagement: Reduktion der Regulierungsbehörden und deren Aufsichtsorgane</p>
2.4	<p>Das Schweizer Regierungssystem sieht kein eigentliches Präsidialamt vor verglichen bspw. mit einem Ministerialsystem wie Deutschland, so dass es auch kein zentrales Eskalationsorgan gibt, das sämtliche Querschnittsfragen klären kann. Vielmehr werden Differenzen innerhalb eines Departements durch den Departementschef entschieden und Querschnittsthemen im Bundesrat. Die Aufgabe der Centres of Government (CoG) ist die <u>Schnittstellenfunktion</u> zwischen Regierung und Verwaltung sicherzustellen. So müssen die Erwartungen des Bundesrates an die Verwaltung und die Interessen der Verwaltung gegenüber dem Bundesrat klar werden. Diese Rolle könnte in Zukunft gestärkt werden. Als Grundlage für gute Entscheidungen müssen die zur Verfügung stehenden Informationen stimmen und <u>stufengerecht aufbereitet</u> sein. Es muss künftig eine integrierte Datenlage vorhanden sein. Zudem muss das CoG <u>Querschnittsthemen identifizieren und priorisieren</u>. Insbesondere dort, wo Koordinationsbedarf besteht. Es zeichnet sich ab, dass eines der Themen das Datenmanagement sein wird. Ein Beispiel, wo eine solche Absprache erfolgreich stattfand, ist das gemeinsame Identity and Acces</p>	G2 - R1	<p>Zentrale Aufgabe der BK: Management von Interdependenzen Bedeutung der Übersetzungsleistung bzw. der Sprache im politischen Prozess Bedeutung von gemeinsamer Führung und Stärkung der Kooperation</p>

	Management (IAM) der Bundesverwaltung. Und dies, obschon das IAM eng verknüpft ist mit je spezifischen Geschäftsprozessen.		
2.5	<p>Diese Konflikte hängen zusammen mit der Aufbauorganisation der Verwaltung. Heute betrachten sich Ämter tatsächlich noch häufig als KMU. Wenn allerdings die Nachfrage nicht mehr einem Produkt eines Silos entspricht, dann muss man die Aufbauorganisation grundsätzlich überdenken. So denke ich, dass in Zukunft ein <u>Dienstleistungszentrum für Datenverwaltung</u> entstehen wird. Die Folge könnte sein, dass einzelne Geschäftsprozesse eines Amtes ausgelagert werden (Outsourcing) und das Amt für die Verknüpfung von Teilprozessen zuständig ist. In diesem Sinne werden einzelne Ökosysteme entstehen, nicht jedes Amt muss alle Leistungen selbst erbringen. Letzteres Vorgehen macht höchstens bei Luxusgütern Sinn (bspw. Rolex). Die zentrale Aufgabe der Amtsleitung wird sein, die <u>Kundenbedürfnisse</u> zu erkennen und entsprechende Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Die Grenzen zwischen dem Management öffentlicher Aufgaben und privater Güter verschwimmt zunehmend. So greifen öffentliche Verwaltungen auf Dienstleistungen (Services) privater IT-Systeme zu, wobei hierfür zwingend eine <u>gesetzliche Grundlage</u> erforderlich ist. Diesem hoheitlichen Aspekt muss auch Beachtung geschenkt werden, denn öffentliche Leistung können auch Zwangsleistungen umfassen. Wenn diesbezüglich zwischen den Amtsleitungen ein Konsens besteht, dann gleichen sich auch die gemeinsamen Interessen besser ab.</p>	<p>R1</p> <p>G1</p> <p>B2</p>	<p>Datenmanagement erhöht der Stellenwert der gemeinsamen Führung und der Kooperation</p> <p>Das Selbstverständnis der Verwaltung muss sich entwickeln hin zu einem Dienstleister; im Zentrum steht das (künftige) Kundenbedürfnis (Perspektivenwechsel zentral); das Rechtsstaatsprinzip muss gewahrt bleiben.</p>
2.6	-		
3.1	Eine Chance besteht darin, dass die öffentlichen Leistungen <u>noch kundengerechter, gezielter und schneller eingesetzt werden können</u> , so dass die Kunden Freude	<p>B2</p> <p>B3</p>	

	<p>an den Leistungen haben. Auch eine Chance sehe ich in der Weiterentwicklung der Mitarbeitenden. Die digitale Transformation kann neben Gewinnern auch Verlierer hervorbringen. So müssen die Mitarbeitenden neue Fähigkeiten entwickeln: <u>Sie müssen Technologien einschätzen können, so dass sie für das Geschäft richtig eingesetzt werden können</u>. Heute werden die IKT tendenziell spärlich eingesetzt. Denn die Dienstleistungen waren von hoher Qualität und es bestand diesbezüglich auch wenig <u>Neugierde</u>. Eine weitere Chance sind mögliche <u>Effizienzgewinne</u> und <u>Einsparungen</u> bei gewissen Ausgabenposten.</p>	<p>B4</p> <p>-</p> <p>R4</p> <p>B3</p>	<p>Aus- und Weiterbildung</p>
3.2	<p>Die IKT muss über die geeignete Infrastruktur verfügen und das notwendige Personal rekrutieren bzw. entwickeln.</p>	-	
3.3	<p>Es ist förderlich, wenn die <u>Verwaltung raus zum Kunden</u> geht, wenn sie Kenntnisse davon hat, wie die Leistungen bereitgestellt und vom Kunden nachgefragt werden. Die Verwaltung muss mehr noch als heute, die <u>Kundensicht</u> einnehmen können. Auch muss sie enge Beziehungen zu <u>IKT-Anbietern</u> pflegen, um Technologietrends frühzeitig wahrnehmen zu können.</p> <p>Die <u>agile Art</u> der Zusammenarbeit, das Wegfallen von Hierarchien, die Aushandlungsprozesse und das Arbeiten in wechselnden Teams – diese Veränderungen müssen von Führungspersonen kompetent moderiert werden, um die Motivation der Mitarbeitenden hoch halten zu können. Neben der Verwaltung muss die <u>Politik</u> den entsprechenden Rückhalt geben für Veränderungen inklusive der Etablierung einer gewissen Fehlerkultur.</p> <p>Eine Hürde kann die <u>beschränkte Entwicklungsfähigkeit des Rechts</u> darstellen. Man muss sich bei veränderten Rahmenbedingungen stets die Frage stellen, was</p>	<p>G1</p> <p>B2</p> <p>G1,</p> <p>G4,</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>Perspektivenwechsel, um Bedürfnisorientierung sicherstellen zu können; hierfür auch Kontaktpflege mit IKT-Anbietern</p> <p>Governance führt zu anspruchsvollen Moderationsaufgaben der Führungspersonen</p> <p>Veränderung von Politik gefordert und Fehlerkultur akzeptiert</p> <p>Spannungsverhältnis von Innovation, Agilität und Rechtsstaatlichkeit</p>

	war ursprünglich die Absicht für eine Regulierung. Das gilt besonders im Bereich des Datenschutzes bis auf Verfassungsebene.		
--	--	--	--

Anhang 5: Interview mit Frau Rahel von Kaenel, Generalsekretärin EFD

Interview durchgeführt per Skype am 20. Januar 2021, 16:00 – 17:00 Uhr

1.	Digitale Transformation ist zu einem Modewort geworden. Im Kern bezeichnet es einen fortlaufenden, schon länger andauernden <u>Veränderungsprozess</u> , der ausgelöst wurde durch den Einsatz digitaler Technologien. Die Entwicklung der Technologien geht rasch vorwärts. Sie durchdringt heute sämtliche Lebensbereiche: Wirtschaft, Verwaltung und das Private.	-	Keine Aussage zu den spezifischen Eigenschaften dieses Veränderungsprozesses
2.1	Die Governance definiert die Strukturen und die Verantwortlichkeiten in der digitalen Transformation. Im Vordergrund dabei steht die <u>Departementsübergreifende Zusammenarbeit</u> , die mit der Digitalisierung an Bedeutung gewinnt. Es müssen neue Formen der Zusammenarbeit gesucht werden.	B1	
2.2	Die übergreifende Zusammenarbeit ist eine Herausforderung für die klassische Linienorganisation, in welcher die Departemente eine grosse Eigenständigkeit haben. Es besteht ein Spannungsfeld zwischen Autonomie der Departemente und Ämter und der Definition von allgemeingültigen Standards. Insbesondere die <u>Definition der Grenze</u> ist die Herausforderung. Bei Querschnittsprozessen muss einem Amt die Zuständigkeit zugewiesen werden. Die Prozesse haben dann <u>Gültigkeit für alle</u> , so bspw. das Vorgehen bei den Supportprozessen (Personal, Finanzen, Logistik, Beschaffung, Vertragsmanagement). Die Initiative kann auch von	G2 G3	Management von Interdependenzen (Klärung wo Autonomie der Departemente / Ämter endet zugunsten von allgemeingültigen Standards); es braucht zwar Kooperation bei

	<p>einem Amt kommen, wie bspw. im Falle der Steuerverwaltung, welche ein Online-Portal ESTV SuisseTax in ihrer IT-Abteilung entwickelt hat. Diese Innovation wurde dann <u>durch das GS-EFD</u> allen Ämtern des Departements als E-Government-Portal zur Verfügung gestellt. So konnte eine Skalierung sichergestellt werden.</p> <p>Zusätzlich sollten <u>finanzielle Anreizstrukturen</u> geschaffen werden, die Innovation auf Grundlage von «trial & error» ermöglichen sollen. Hierfür muss auch eine <u>Fehlerkultur</u> entwickelt werden.</p>	R1	<p>Querschnittsprozessen, allerdings muss Allgemeingültigkeit auch durchgesetzt werden (häufig hilft in solchen Fällen eine <u>technologische Plattform (in diesem Fall SAP)</u>, die für alle die gleichen Standardprozesse bereitstellt). Das GS als Stabstelle nimmt Entwicklung (als «Enabler») auf und stärkt die Kooperation.</p> <p>Positive, finanzielle Anreize und Entwicklung eines «Forschergeistes» (Fehlerkultur) → siehe 3.3</p>
2.3	<p>Drei zentrale Punkte: Erstens braucht man eine <u>Strategie</u>, zu der sich die wichtigen Akteure «commiten». Dazu zählt der Bundesrat als oberstes politisches Führungsgremium, die GSK als departementsübergreifendes Steuerungsgremium und die GS für die departementale Umsetzung der Strategie. Die Ziele der politischen Ebene und der fachlichen Ebene, von Geschäft und IT, müssen übereinstimmen. Zweitens müssen die relevanten Akteure einbezogen werden, diese müssen Verantwortung übernehmen wollen. Es geht also auch um <u>Einzelpersonen</u>, die ein Geschäft vertreten und verkaufen wollen. Es muss das Bewusstsein gefördert werden, dass keine Führungsperson um Fragen der digitalen Transformation herumkommt. Hierfür ist <u>Information und Kommunikation</u> unerlässlich, ebenso die <u>Aus- und Weiterbildung</u> auch für Kaderpersonen. Zusätzlich müssen die Geschäfte, die sich mit digitalen Aspekten befassen, stufen- und adressatengerecht verfasst werden, sie müssen sorgfältig vor- und aufbereitet werden. Es ist dafür eine <u>sprachliche Übersetzungsleistung</u> erforderlich. Drittens müssen organisatorische und technische <u>Schnittstellen</u> gepflegt und bewirtschaftet werden – auch gegen Widerstände.</p>	-	<p>Einer volatilen und interdependenten Umwelt begegnet man mit einer klaren, verständlichen Strategie. Diesem Aspekt im Rahmen der Governance wurde in den restlichen Gesprächen weniger Aufmerksamkeit geschenkt.</p> <p>Akteure sind mind. ebenso wichtig wie institutioneller Rahmen. Damit zusammenhängt Information und Kommunikation im Aushandlungsprozess (G4)</p> <p>Bedeutung der sprachlichen Vermittlung</p>

	Das gilt nicht nur auf Ebene der Bundesverwaltung, sondern auch bezogen auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im E-Government.	G2	Management von Interdependenzen (auch vertikale Koordination im Föderalismus)
2.4	Der Vorteil von Stabstellen ist, dass sie die übergreifende Übersicht über Geschäfte und Erfahrung bei der Koordination haben. Oberstes Ziel muss nun sein, dass die neu geschaffene Stelle eine <u>gemeinsame Strategie entwickeln und festigen kann</u> . Eine wichtige Errungenschaft ist, dass neu die Anliegen des Geschäfts (Business) und der IT im Digitalisierungsrat zusammengeführt werden sollen. Die Herausforderung ist neben der Koordination, <u>Entscheide auch durchsetzen</u> zu können. Hierfür sind Persönlichkeiten nötig, die innerhalb eines Netzwerkes Gehör finden.	G3	Gemeinsame Strategie auf interdepartementaler Ebene und auf interdisziplinärer Ebene (= «Business-IT-Alignment») Netzwerk anhören, pflegen und Entscheide auch durchsetzen – wesentlich auch abhängig von Persönlichkeiten (= Akteur)
2.5	-		
2.6	Das unternehmerische Handeln ist in der Bundesverwaltung sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Rahmen von konkreten Vorgaben ist den Ämtern Freiraum zu lassen. Innovative Entwicklungen sollen anderen zur Verfügung gestellt werden, hierzu sind entsprechende technische Lösungen zu entwickeln; wie bspw. eine, vom Bundesamt für Informatik aufgebaute <u>Plattform für Micro Services</u> .	-	Technologische Entwicklung fördert organisatorischen Wandel (dezentrale Innovation wird zentral zur Verfügung gestellt)
3.1	Als Chance sehe ich die Möglichkeit, mit Hilfe digitaler Technologien <u>Prozesse zu optimieren und effizienter zu gestalten</u> . Damit einhergehen sollte eine Reduktion der <u>Kosten</u> . Mit Einsparungen können Ressourcen für andere Zwecke eingesetzt werden. Weiter müssen <u>sämtliche Prozesse und Strukturen neu gedacht</u> und eine passende Kultur entwickelt werden, was zeitintensiv ist. Ein Risiko stellt die <u>Abhängigkeit von Technologien</u> dar. In Anbetracht der künstlichen Intelligenz stellen sich darüber hinaus hoheitliche Fragen zu Transparenz,	B3 R4 B1 -	Allgemeine Aussage (nicht im Hinblick auf

	Datenschutz und Kontrolle sowie allgemein der Cybersicherheit. Schliesslich werden Leute durch den Wandel abgehängt; es muss eine noch grössere Spaltung der Gesellschaft vermieden werden.		Governance); hierbei ist nicht «lock-in-Effekt» gemeint, der die Organisation dazu zwingt, sich der Technologie anzupassen.
3.2	Das Aus- und Weiterbildungsangebot muss auf Zukunft ausgerichtet werden: Welche Fähigkeiten benötigen Arbeitnehmende in der digitalen Ära? Der Stellenwert einer offenen, transparenten <u>Kommunikation</u> nimmt weiter zu. Vorhandene Ängste müssen aktiv angesprochen, Folgen des technologischen Wandels müssen aufgezeigt werden. Aufgabenfelder und Berufsbilder werden sich ändern, die (interne und externe) Kommunikation und die strategische Personalplanung muss darauf ausgerichtet werden. Führungskräfte müssen diesen Wandel aktiv gestalten.	-	Stellenwert der Kommunikation für Führungskräfte nimmt zu, wenn Verwaltungshandeln vermehrt in einem Netzwerk stattfindet (Interaktion, Verhandlung, Moderation gemäss G4)
3.3	Engagierte, aktive <u>Führungspersönlichkeiten</u> wirken als Katalysatoren des digitalen Wandels, sie müssen als <u>Vorbilder</u> dienen. Wenn Konsens in der Bundesverwaltung besteht, kann das Auswirkungen auf sämtlichen föderalen Ebenen der Schweiz haben. Auch kann der Bundesrat die wichtigen Personen an einen Tisch bringen und ein gemeinsames Vorgehen sicherstellen. Sein Einfluss ist diesbezüglich nicht zu unterschätzen. Eine Herausforderung sind die <u>gewachsenen Strukturen</u> der Bundesverwaltung mit ihrer grossen Beharrungskraft. Sie stellen den Rahmen dar für den Wandel; dies im Gegensatz zu Estland, das seine Organisation für die IKT «auf der grünen Wiese» entwickeln konnte.	- -	Akteure prägen die digitale Transformation (Katalysatoren) Aufbauorganisation der Bundesverwaltung ist historisch gewachsen, gross und komplex, ihre Strukturen bzw. ihre Prozesse für eine Zielgruppenansprache zusammenzuführen (B1) benötigt viele Ressourcen.

Anhang 7: Musterbrief für Interviewanfrage (elektronischer Versand)

INTERVIEW ZUM THEMA DER GOVERNANCE DER DIGITALEN TRANSFORMATION IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Sehr geehrter Herr / Sehr geehrte Frau _____, lieber / liebe _____

Ich beziehe mich in randvermerkter Angelegenheit auf meine bereits mündlich erfolgte Anfrage. Im Rahmen meines Weiterbildungsstudiums am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Executive Master of Public Administration KPM) besteht ein Leistungsnachweis in der Verfassung einer wissenschaftlichen Projektarbeit.

Aufgrund meines Politikbereiches in der Sektion Strategische Führungsunterstützung der Bundeskanzlei und aus aktuellem Anlass besteht mein Forschungsinteresse in der Frage nach den Auswirkungen der digitalen Transformation der Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben auf die staatliche Organisation bzw. die «Governance» sowie auf die Denk- und Handlungsweisen der beteiligten Akteure. Der Fragestellung liegt die These zugrunde, dass mit der steigenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Verwaltung die horizontale Steuerung und Koordination quer zur bestehenden Aufbauorganisation an Bedeutung gewinnt.

Es bietet sich folglich an, die Bundeskanzlei als Stabstelle des Bundesrates im Rahmen dieser Veränderung ins Blickfeld zu nehmen. Ich werde insgesamt vier mündliche, Leitfaden gestützte Interviews mit folgenden Personen durchführen:

- Herr Jörg de Bernardi, Leiter Interne Dienste Bundeskanzlei / Projektleiter Transition Digitale Transformation und IKT-Lenkung Bundesverwaltung
- Herr Daniel Markwalder, Delegierter für digitale Transformation und IKT-Lenkung Bundeskanzlei (ab 1.1.2021)
- Herr Peter Fischer, Leiter Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) bis 31.12.2020
- Frau Rahel von Kaenel, Generalsekretärin Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) bis 28.01.2021 (anschl. Direktorin des Eidgenössischen Personalamtes, EPA)

Den Leitfaden lasse ich Ihnen ebenfalls zukommen. Grundsätzlich ist von Ihrer Seite keinerlei Vorbereitung notwendig, ich werde Sie befragen in Ihrer Rolle als am Transformationsprozesse beteiligter Akteur. Die Dauer des Gesprächs veranschlage ich auf 30 bis maximal 45 Minuten.

Ich danke Ihnen herzlich für die Bereitschaft, mir als Interviewpartner zur Verfügung zu stehen. Gerne bestätige ich Ihnen hiermit den bereits vereinbarten Termin vom [...].

Freundliche Grüsse,

Lukas Zollinger

Co-Leiter Sekretariat der Generalsekretärenkonferenz (GSK)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Sektion Strategische Führungsunterstützung Bundeskanzlei

Beilage: Interviewleitfaden

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 31.01.2021


Lukas Zollinger