

Digitale Transformation öffentlicher Verwaltungen in der Schweiz

Eine explorative Untersuchung der organisatorischen und kulturellen Faktoren sowie des neuen Wertversprechens anhand zweier Kantone

Masterarbeit eingereicht 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:
Alain Jordan, MSc
aus Buchs (SG)
Zürichstrasse 104a
CH-8123 Ebmatingen

Lukas Zollinger, lic.rer.soc.
aus Glattfelden (ZH)
Lorrainestrasse 15
CH-3013 Bern

Bern, 1. Oktober 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 bei den Autoren.

„Eine veränderte Management- und Geschäftskultur ist nicht erst als Ergebnis und Ziel der digitalen Transformation notwendig, um das neue Geschäftsmodell zum Laufen zu bringen. Sie ist bereits eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Transformation selber.“

Deekeling & Barghop, 2017, S. 9

„The big moment for an organization is when they have embraced the fact that digital transformation isn't a technical issue, but a cultural change.“

Ian Rogers, Chief Digital Officer, LVMH; in: *Capgemini Digital Transformation Institute Survey, Digital Culture*, 2018

„Function in Disaster, Finish in Style“

Motto am Portal der Madeira School, Virginia USA

Vorwort

Mit dem vorliegenden schriftlichen Leistungsnachweis schliessen die Autoren ihre berufs begleitende Führungsausbildung im Rahmen des 9. Lehrgangs des Executive Master in Public Administration (Executive MPA) an der Universität Bern ab. Dabei waren die Jahre 2019 bis 2021, während welchen die Ausbildung dauerte, überschattet und geprägt von einer globalen Pandemie und einer Krise wie sie die Schweiz seit dem zweiten Weltkrieg nicht erlebt hat. Seit rund zwei Jahren operieren Politik, Verwaltung und die Bildungseinrichtungen im Krisenmodus. Welche Auswirkungen die Pandemie auf das politische System und die politische Kultur, auf die wirtschaftliche Entwicklung und auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Allerdings stehen zum jetzigen Zeitpunkt die Zeichen auf Sturm. Statt „Vielfalt in der Einheit“ – wie es in der Präambel der Bundesverfassung zum Willen des Schweizervolks und der Kantone heisst – dominiert derzeit Differenz und Unverständnis. Und hinter dem dünnen Firnis von Zivilisation und Aufklärung lauern Irrationalität und Wut.

Dieser Hinweis auf die historisch spezifische Situation bei der Verfassung der vorliegenden Arbeit kann unseres Erachtens nicht ausgeklammert werden, auch wenn dies weniger den akademischen Gepflogenheiten entspricht. Denn die Weiterbildung litt mannigfaltig unter beruflichen und privaten Zumutungen, die zum Zeitpunkt der Aufnahme der Weiterbildung nicht absehbar waren, was nicht ohne Einfluss auf die Qualität der Wissensvermittlung, -aneignung und -verarbeitung blieb. Häufig waren wir gezwungen, unsere Planung für die Weiterbildung über Bord zu werfen, um kurzfristig und ohne Erfahrungswerte Lösungen zu suchen zur Bewältigung der dynamischen Herausforderungen, vor die uns die Pandemie beruflich und privat stellte.

Beim Entschluss zur gemeinsamen Verfassung der Abschlussarbeit stand entsprechend, nach Monaten von tagelangen Zoom-Sitzungen und „Breakout-Sessions“ in der Weiterbildung und von stundenlangen Skype-Telefonkonferenzen bei der Arbeit mit teils ungewollt komischen, durch unzulängliche Technik oder deren Anwendung hervorgerufene Dysfunktionalitäten, der Wunsch im Vordergrund, sich auf das Experiment interdisziplinären Austausches einzulassen – im Wissen um Gefahren und Chancen. Denn gerade diese Form interdisziplinärer Kooperation unter Bedingungen unvollständiger Informationen, komplexer Risiken und hoher Dynamik wird die Zukunft des Public Managements prägen, wie die vorliegende Arbeit unter anderem hoffentlich veranschaulichen wird.

Alain Jordan

Lukas Zollinger

Zusammenfassung und Ergebnisse

Nachdem in den Nullerjahren dieses Jahrhunderts Fragen zur Umgestaltung der öffentlichen Verwaltungen durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) von Politik und Verwaltung eher stiefmütterlich behandelt wurden und die Schweiz sich diesbezüglich im internationalen Vergleich im hinteren Mittelfeld vorfand, kommt heute mittlerweile keine Tagung zu den Herausforderungen der zeitgenössischen Verwaltung und keine politische Wahlveranstaltung, ohne einen Beitrag zur digitalen Transformation zumindest eines Teilaspekts der staatlichen Leistungserfüllung aus. Diese erstaunliche Karriere der Thematik ist nicht Ausdruck einer modischen Laune – oder zumindest nicht nur. Sie ist darauf zurückzuführen, dass Entwicklungen, die im Privaten und in der Wirtschaft tiefgreifende und offen zutage liegende Folgen haben, auch immer stärker in das Verwaltungshandeln und in die Politik einwirken.

Ziel der vorliegenden Arbeit war eine explorative Annäherung an das Phänomen der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz. Das Forschungsinteresse lag im Besonderen in der Frage nach den organisatorischen und kulturellen Aspekten der digitalen Transformation und in der Frage nach dem neuen Wertversprechen, das für den Gewährleistungsstaat mit diesem Wandel verbunden ist. Technologische Aspekte wurden weitgehend ausgeklammert. Angesichts der Tatsache, dass einer der beiden Autoren diese Aspekte bereits auf Bundesebene anhand der Bundeskanzlei behandelt hatte, lag das Interesse in vorliegender Arbeit nun auf der nächsttieferen föderalen Ebene – auf der Ebene der Kantone. Aus forschungsökonomischen Gründen musste eine Auswahl getroffen werden. Im Sinne eines „best practice“-Ansatzes galt es Kantone zu wählen, die in der digitalen Transformation bereits weit fortgeschritten sind. Die Wahl fiel auf die Kantone St. Gallen und Zug. Durch die Analyse von Leitfaden gestützten Interviews wurden die konstitutiven subjektiven Fallstrukturen rekonstruiert. Dafür wurden zum einen Akteure befragt, welche die Implementationssicht der digitalen Transformation repräsentieren – die Chief Digital Officers oder Chief Digital Transformation Officers. Zum anderen wurden Akteure befragt, welche die Organisationssicht der Leistungserfüllung einnehmen. Der Leitfaden wurde vorgängig validiert durch zwei Experteninterviews mit Vertretern aus der Privatwirtschaft. Zusätzlich wurden die objektiven Fallstrukturen rekonstruiert aus Artefakten wie Erlassen, Strategien und Budgets der Kantone.

Die Analyse ergab bezüglich der Organisationsstruktur kantonalspezifische Unterschiede. Der Kanton St. Gallen hat mit dem E-Government-Gesetz aus dem Jahr 2019 die Grundlage geschaffen für die Einrichtung einer öffentlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit gebundenen Ausgaben. Der Kanton nimmt mit seinem pragmatischen, auf organisatorische Aspekte fokussierten Vorgehen Rücksicht auf die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in einem föderalen Mehrebenensystem und setzt seinen Schwerpunkt auf die Governance mit kantonaler Steuerung im „Schatten der Hierarchie“. Sein Ziel ist, konkrete Bedürfnisse gemeinsam mit den Anspruchsgruppen zu formulieren und durch kantonale und interkommunale Zusammenarbeit Lösungen zu entwickeln und Standards zu formulieren. Der Kanton sieht sich als Partner in einem Netzwerk. Der Kanton Zug weist ebenfalls eine dedizierte Organisations-

einheit für die digitale Transformation auf. Deren Selbstverständnis entspricht demjenigen eines „Enablers“ und Beraters, der einen stark organisationskulturellen und methodischen Ansatz verfolgt und den Fokus auf die Zusammenarbeit der kantonalen Akteure mit den Anspruchsgruppen legt. Der Kanton sieht sich als Vorreiter der digitalen Transformation.

Beide Kantone bilden für die Umsetzung ihrer Vorhaben cross-functional Teams, die sich zusammensetzen aus Vertreterinnen und Vertretern der digitalen Transformation, der Informatik und des Geschäfts. Diese Teams bestehen allerdings nur für die Dauer der Vorhaben, wodurch sie sich bspw. unterscheiden von den fix eingerichteten Innovationsteams der Mobiliar. Die agilen Innovationsprozesse unter Beibehaltung des operativen Betriebs führen zu einer dualen Organisationsstruktur bzw. zur organisationalen Ambidextrie mit einem entsprechenden Ressourcenmehrbedarf. Dieser Mehrbedarf ist in den Finanzierungsinstrumenten der Verwaltungen noch nicht abgebildet und noch nicht abschliessend gelöst. Zwar werden bis zu einem gewissen Grad Ressourcen durch Effizienzgewinne im operativen Geschäft eingespart, die reinvestiert werden können. Doch zumindest in der Initialisierungsphase muss das Erwartungsmanagement diesen Mehrbedarf berücksichtigen.

Bezüglich der Organisationskultur wenden sich beide Kantone agilen Projektführungsmethoden und Ansätzen wie „Design Thinking“ zu. So werden auf der Hinterbühne der Verwaltung experimentell erste Prototypen in kurzer Zeit entwickelt und diese anschliessend skaliert, wenn sie sich als zweckmässig herausstellen. Ein solches Vorgehen ermöglicht institutionalisiertes Lernen, bei dem Fehler notwendiger Bestandteil sind. Die Entwicklung einer Fehlerkultur ist allerdings nicht nur Aufgabe der Verwaltung, sondern auch Aufgabe der parlamentarischen Kommissionen und der Aufsicht.

Design Thinking fördert eine neue Herangehensweise bei der Beantwortung von Verwaltungsfragen: Bei jedem neuen Vorhaben wird in einem ersten Schritt eingehend die Frage nach dem zugrundeliegenden Problem beantwortet und erst danach mögliche Lösungswege gesucht. Die Lösungen werden konsequent kundenorientiert realisiert, wobei ein enger, partizipativer Austausch zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen gesucht wird. Da die digitale Transformation als permanentes Change Management betrachtet werden kann, wird der internen Kommunikation, die heute in den Verwaltungen eher mit geringer Priorität behandelt wird, in Zukunft ein hoher Stellenwert zukommen. Denn die Mitarbeitenden sind in der digitalen Transformation als gleichberechtigte Stakeholder zu betrachten, neben den Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und den anderen Verwaltungen. Zur Einführung der neuen Arbeitskultur ist es förderlich, wenn die am Wandel beteiligten Teams divers zusammengesetzt sind bezüglich ihrer Berufsbiografien und ihres Wissens- und Erfahrungshintergrunds. Insbesondere sollte eine durchlässigere Verwaltung privatwirtschaftliches Wissen stärker in die Verwaltungskultur integrieren.

Schliesslich besteht der Kern des Wertversprechens der digitalen Transformation im kundenorientierten und partizipativ entwickelten Einsatz des Datenmanagements. Eine systematische und strategische Nutzung der vorhandenen Verwaltungsdaten kann die Dienstleistungsqualität erhöhen und demokratische Entscheidungsfindungsprozesse verbessern, indem Daten als Grundlage für eine stärker „evidence based policy“ verwendet werden. Voraussetzung für die

Nutzung und Verknüpfung der Behördendaten ist das Vertrauen der Dateneigentümerinnen und Dateneigentümer in den Staat. Als Mittel zur Schaffung oder zum Erhalt dieses Vertrauens kann die Daten-Souveränität als Unterkategorie der Digitalen Souveränität dienen: Um souverän über ihre Daten verfügen zu können, müssen die Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung befähigt werden, zu erkennen und zu bestimmen, wo und wie ihre Daten erfasst, gespeichert und eingesetzt werden. Zum anderen verpflichtet sich der Staat zum Grundsatz von offenen und frei nutzbaren Verwaltungsdaten (Open Government Data, OGD).

Durch den Einbezug und die Verknüpfung öffentlicher Verwaltungsdaten in gemeinsam von Verwaltung und Wirtschaft betriebenen „Ökosystemen“ werden weitreichende staats- und wettbewerbsrechtliche Fragen aufgeworfen, die noch weitgehend unbeantwortet sind. Weitere Fragen stellen sich als Folge der kurzen Innovationszyklen und des hohen Innovationsdrucks bezüglich des Gesetzmässigkeitsprinzips und des Primats der Politik. So gibt es heute für ein staatliches Datenmanagement keine explizite Rechtsgrundlage und der Schutz vor dem Missbrauch persönlicher Daten (gemäss Art. 13 Abs. 2 BV) genießt zurecht einen hohen Stellenwert. Auf Bundesebene stützt man sich diesbezüglich auf Artikel 65 der Bundesverfassung, der die Erhebung der notwendigen Daten zu Statistikzwecken als Rechtsgrundsatz formuliert. Auf Bundesebene werden seit längerer Zeit Diskussionen geführt, ob es nicht zweckmässig wäre, für die Erfassung, Aufbereitung, Auswertung und Bereitstellung von Verwaltungsdaten einen eigenen Verfassungsartikel für die datenbasierte Verwaltungsdigitalisierung ausserhalb der Statistik einzuführen. Die Formulierung eines solchen Artikels gäbe auch die Möglichkeit, sich in einer offenen politischen Debatte darüber klar zu werden, welcher Public Value mit neuartigen, datenbasierten Geschäftsmodellen erzielt werden soll und welche demokratiepolitischen und ethischen Aspekte von der digitalen Transformation der Verwaltung im Speziellen sowie der Wirtschaft und Gesellschaft im Allgemeinen betroffen sind.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	IV
Zusammenfassung und Ergebnisse.....	V
Abkürzungsverzeichnis	X
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XII
1 Ausgangslage.....	1
2 Allgemeine Fragestellung, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit.....	2
3 Begriffsklärung der „Digitalen Transformation“	3
4 Konkretisierung der Fragestellung	4
4.1 Wandel der Organisationsstruktur (A)	5
4.2 Wandel der Organisationskultur (B)	7
4.3 Wandel im Wertversprechen und im Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung (C).....	8
5 Empirische Untersuchung	12
5.1 Fallauswahl.....	12
5.2 Methodisches Vorgehen	14
5.3 Herleitung des Interviewleitfadens.....	15
5.4 Validierung des Interviewleitfadens durch Experteninterviews	16
5.5 Zusammenfassung und Einbettung in die Fragestellung.....	17
6 Fallbeschreibung I: Kanton St. Gallen	20
6.1 Organisatorische Ausgangslage	20
6.2 Rechtliche Ausgangslage	21
6.3 Eingesetzte Ressourcen zur Unterstützung der Digitalen Transformation	22
6.4 Strategie für die Digitale Transformation: E-Government-Strategie des Kantons St. Gallen und der St. Galler Gemeinden 2019-2022.....	24
6.5 Zusammenfassung der Fallbeschreibung	26
6.6 Ergebnisse der Interviews	27
6.6.1 Wandel der Organisationsstruktur	27
6.6.2 Wandel der Organisationskultur	28

6.6.3 Wandel im Wertversprechen und Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung.....	29
6.7 Zwischenfazit I und Diskussion	29
7 Fallbeschreibung II: Kanton Zug.....	33
7.1 Organisatorische Ausgangslage	33
7.2 Rechtliche Ausgangslage	34
7.3 Eingesetzte Ressourcen zur Unterstützung der Digitalen Transformation	35
7.4 Strategie für die Digitale Transformation: Digitalstrategie Kanton Zug 2020 - 2026	36
7.5 Zusammenfassung der Fallbeschreibung	38
7.6 Ergebnisse der Interviews	39
7.6.1 Wandel der Organisationsstruktur	39
7.6.2 Wandel der Organisationskultur	39
7.6.3 Wandel im Wertversprechen und Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung.....	40
7.7 Zwischenfazit II und Diskussion.....	41
8 Zusammenfassung der Ergebnisse	43
9 Diskussion der Ergebnisse.....	47
10 Schlussfolgerungen.....	53
Anhang I: Interview mit Stefan Hediger, AdNovum Informatik AG.....	XIII
Anhang II: Interview mit Thomas Keller, Die Mobiliar	XV
Anhang III: Interview Reto Joller, Abteilungsleiter Digital Zug	XVIII
Anhang IV: Interview Christof Scherrer, Leiter ICT Zuger Polizei)	XXIII
Anhang V: Interview Ivo Toman, Geschäftsleiter eGovernment St. Gallen.....	XXVIII
Anhang VI: Interview Nathalie Kern, Applikationsmanagerin Bildungsdepartement St. Gallen	XXXII
Anhang VII: Organigramm Abraxas AG	XXXV
Literaturverzeichnis	XXXVI
Amtliche Dokumente und Rechtsquellen.....	XL
Selbständigkeitserklärung.....	XLII
Über die Autoren	XLIII

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BV	Bundesverfassung
Bst.	Buchstabe
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CC	Kompetenzzentrum („Centre of Competence“)
CCO	Chief Communication Officer
CIO	Chief Information Officer
DIK	Digitalisierungsindex der Kantone
DT	Digitale Transformation
DTO	Digital Transformation Officer
ebd.	Ebenda
e.g.	exempli gratia
HERMES	Handbuch der Elektronischen Rechenzentren des Bundes
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ITOT	IT-Enabled Organizational Transformation
i.w.S.	im weiteren Sinn
MBO	Management by Objectives
NPM	New Public Management
OGD	Open Government Data
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell der digitalen Transformation	3
Abbildung 2: Aspekte der digitalen Transformation als Gegenstand der Untersuchung	4
Abbildung 3: Digitalisierungsindex der Kantone	13
Abbildung 4: Organigramm Finanzdepartement Kanton St. Gallen	20
Abbildung 5: Arten von E-Government	24
Abbildung 6: E-Government-Organisation Kanton St. Gallen	25
Abbildung 7: Aspekte der Datensouveränität	30
Abbildung 8: A democracy of actors	31
Abbildung 9: Aufbauorganisation Amt für Informatik und Organisation Kanton Zug	33
Abbildung 10: Dimensionen des Veränderungsmanagements	41
Abbildung 11: Strategisches Stakeholder Portfolio der öffentlichen Verwaltung	42
Abbildung 12: Aufwendungen Informatik St. Gallen und Zug	49
Abbildung 13: Meilensteine Transformation Mobiliar	XV
Abbildung 14: Organigramm Abraxas AG	XXXV

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über theoretische Ansätze zur DT anhand der Fragestellung	10
Tabelle 2: Interviewleitfaden.....	16
Tabelle 3: IKT-Aufwendungen Kanton St. Gallen 2011-2020	23
Tabelle 4: IKT-Aufwand Kanton Zug 2011-2020.....	36

1 Ausgangslage

Eine nur oberflächliche Recherche der Forschungs-, Beratungs- und Ratgeberliteratur zeigt, an Begriff und Konzept der digitalen Transformation führt heute im Management kein Weg vorbei, sie ist in aller Munde. Eine willkürliche Auswahl aktueller Publikationen führt auch die Bandbreite der behandelten Aspekte vor Augen. So lauten die Buchtitel beispielsweise „Digital governance: applying advanced technologies to improve public service“ (Milakovich, 2022), „La transformation digitale : saisir les opportunités du numérique pour l'entreprise“ (Delorme & Djellalil, 2015) oder „Driving digital transformation through data and ai: a practical guide to delivering data science and machine learning products“ (Borek & Prill, 2020), „Grossbaustelle digitale Transformation: wie Unternehmen zukunftsfähig bleiben“ (Holtschulte, 2021), „Management and Strategies for Digital Enterprise Transformation“ (Sandhu, 2020), „Healthcare digital transformation: how consumerism, technology and pandemic are accelerating the future“ (Marx & Padmanabhan, 2021) oder „Data science and digital transformation in the fourth industrial revolution“ (Kim & Lee, 2021).

Nachdem in den Nullerjahren das Anliegen der für mit Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) unterstützten öffentlichen Leistungserbringung eher ruhig angegangen wurde und sich Politik und Verwaltung der Thematik unter dem Begriff „E-Government“ zögerlich näherten, trat in der letzten Dekade immer mehr der Begriff der digitalen Transformation und der „Digital Governance“ in den Vordergrund. Mit der neuen Begrifflichkeit und im Zuge des teilweise als veraltet wahrgenommenen, wenig effizienten und fehleranfälligen Krisenmanagements der Corona-Pandemie (e.g. Übermittlung der Infektionsfälle von Hausärzten und Spitälern an die Gesundheitsbehörden von Bund und Kantonen mit Faxgeräten) rückt der Einsatz der IKT – verstanden als strategisch relevante Ressource auch der öffentlichen Verwaltungen – definitiv in den Fokus der politischen und administrativen Entscheidungsträger. Die Herausforderungen, die sich bei der Bewältigung der Corona-Pandemie für die staatlichen Behörden wie unter einem Brennglas gezeigt haben, hängen unter anderem auch mit der Frage zusammen, ob die Gemeinwesen in der Schweiz die notwendigen Kapazitäten aufgebaut, die zweckmässigen Prozesse und Organisationsstrukturen festgelegt sowie Organisationskulturen entwickelt haben, um ein sicheres, wirtschaftliches und bedürfnisgerechtes, digitales Angebot für ihre Anspruchsgruppen bereitstellen zu können.

2 Allgemeine Fragestellung, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit der Frage, mit welchen Massnahmen die staatlich-administrativen Akteure der „digitalen Transformation“ und den damit zusammenhängenden Herausforderungen begegnen und sie vorantreiben. Was landläufig derzeit beinahe inflationär als digitale Transformation (DT) bezeichnet wird, stellt dabei einen komplexen Wirkungszusammenhang dar, der sich massgeblich von der relativ trivialen Digitalisierung unterscheidet, will doch diese – rudimentär zusammengefasst – bestehende Prozesse von einer analogen in eine digitale Arbeits- und Speicherform sowie Aufgaben, die zuvor von Menschen übernommen wurden, auf den Computer übertragen (Streicher, 2020, S. 2). Die DT geht demgegenüber um einiges weiter und hat weitreichende organisatorische, verwaltungskulturelle und staatspolitische Auswirkungen. DT ist – wie es der Name nahelegt – aufgrund ihres Veränderungs Potenzials zu verstehen als Verwaltungsreform (siehe hierzu Mergel, 2019, S. 163).

Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist die Herstellung eines vertieften Verständnisses des komplexen Zusammenspiels zwischen verwaltungskulturellen und -organisatorischen Faktoren sowie des neuen Wertversprechens, das mit der digitalen Transformation verbunden wird. Dabei wird ein qualitativer, explorativer Ansatz gewählt, der seine Einsichten über die Befragung von an diesem Wandel beteiligten Akteure gewinnt.

Die Arbeit ist folgendermassen aufgebaut: Nach einer induktiven Begriffsklärung der „digitalen Transformation“ und der daraus abgeleiteten Darstellung eines komplexen Wirkungsmodells (Kapitel 3), wird die konkrete Fragestellung analytisch konkretisiert und theoretisch begründet (Kapitel 4). Dabei wird unterschieden zwischen drei Aspekten des Wandels: Die DT äussert sich in einem Wandel der Organisationsstruktur (Kapitel 4.1), in einem Wandel der Organisationskultur (Kapitel 4.2) und dem Wandel im Wertversprechen und im Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung (Kapitel 4.3). Anschliessend erfolgt die Darstellung der empirischen Untersuchung, wobei die Auswahl der zwei Kantone begründet und das methodische Vorgehen erläutert wird (Kapitel 5.1 und 5.2). Der hergeleitete Interviewleitfaden für die Befragung der am Wandel beteiligten Akteure zu den oben dargestellten Aspekten des Wandels (Kapitel 5.3) wird validiert durch Interviews mit zwei Experten im Feld der digitalen Transformation aus der Privatwirtschaft (Kapitel 5.4). Im Anschluss daran erfolgt die gesonderte Darstellung der Fallanalysen (Kapitel 6 und Kapitel 7), wobei Zwischenfazit jeweils auch eine Diskussion der Ergebnisse ermöglichen. Schliesslich werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst (Kapitel 8) und in einem grösseren theoretischen und praktischen Rahmen diskutiert (Kapitel 9). Die Arbeit wird abgeschlossen mit einer Reflexion über die Begrenztheit des gewählten Forschungsansatzes und über mögliche Forschungsfragen der Zukunft (Kapitel 10).

3 Begriffsklärung der „Digitalen Transformation“

Zur Klärung des Begriffes der digitalen Transformation (DT) dient den Autoren die induktive Begriffsklärung von Vial (2019), der auf Grundlage einer umfassenden Metaanalyse von 282 wissenschaftlichen Beiträgen zum Thema die darin formulierten Definition zu einem semantischen Bezugssystem bzw. zu einem Wirkungsmodell verdichtet hat (siehe Abbildung 1). Dabei wird die DT zum einen induziert durch veränderte Umweltbedingungen wie veränderte Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Erfüllung von privaten und öffentlichen Dienstleistungen (Abbildung 1, Punkt 2), ausgelöst durch globale Entwicklungen in der Nutzung der IKT (Punkt 1). Auf diese Entwicklungen reagieren wirtschaftliche und staatliche Akteure mittels strategischer Neuausrichtungen (Punkt 3), welche die Grundlage darstellen für den Wandel im Wertversprechen (Punkt 4). Der Wandel kann zum einen behindert werden durch organisatorische Hindernisse (wie auch den Widerstand gegen den Wandel, Punkt 6) oder kann einhergehen mit organisationskulturellem und -strukturellem Wandel (Punkt 5). Dabei gilt es entgegen des von Vial hergeleiteten Wirkungsmodells auf die Wechselwirkung der Unternehmenskultur hinzuweisen, wie sie der vorliegenden Untersuchung als Motto vorangestellt ist: „Eine veränderte Management- und Geschäftskultur ist nicht erst als Ergebnis und Ziel der digitalen Transformation notwendig, um das neue Geschäftsmodell zum Laufen zu bringen. Sie ist bereits eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Transformation selber“ (Deekeling & Barghop, 2017, S. 9; vergleiche dazu auch Janssen & van der Voort, 2016; Wessel et al., 2021). Das neue Wertversprechen kann schliesslich sowohl negative Auswirkungen haben bspw. auf den Schutz der Privatsphäre und die autonome Verfügungsgewalt über die eigenen Daten, zum anderen positive Auswirkungen auf Effizienz und Kundenfreundlichkeit (Punkt 7).

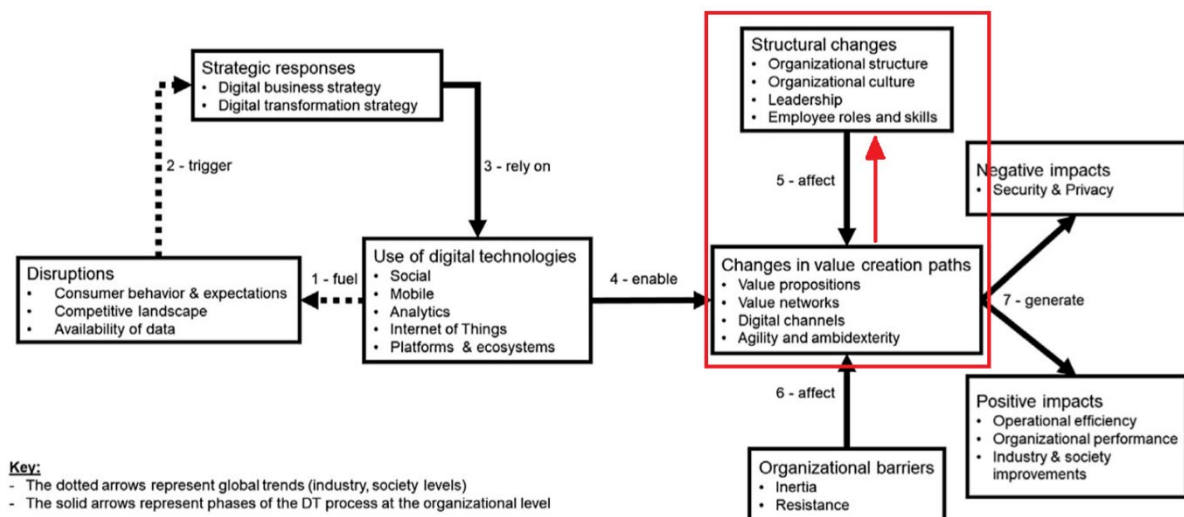


Abbildung 1: Wirkungsmodell der digitalen Transformation

Quelle: Vial, 2019, S. 122 (ergänzt durch die Autoren)

4 Konkretisierung der Fragestellung

Der rote Rahmen in Abbildung 1 bezeichnet den Fokus der Fragestellung der vorliegenden Arbeit. Es lassen sich bezüglich des strukturellen Wandels weiter zwei Aspekte der Fragestellung analytisch trennen (A und B):

A: Welcher Wandel in der Organisationsstruktur (organizational structure; Aufbau- und Ablauforganisation) ist notwendig, um das neuartige Wertversprechen (value proposition) einer digital-era governance erfüllen zu können? Dabei lässt sich weiter unterscheiden zwischen

- A1: den *Implementationsstrukturen* der digitalen Transformation (bspw. über Beauftragte der Regierung für die Implementation der digitalen Transformation / Chief Digital Transformation Officers oder Chief Information Officers) und
- A2: den *Organisationsstrukturen* der Leistungserfüllung (in den Fachämtern der Behörden)

B: Welcher Wandel in der Organisationskultur (organizational culture) ist notwendig, um das neuartige Wertversprechen einer digital-era governance erfüllen zu können?

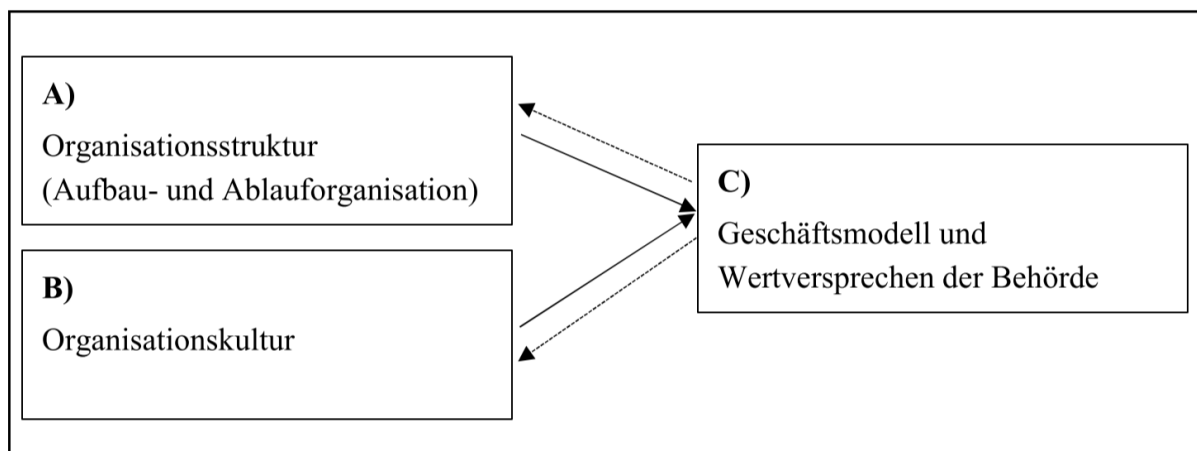


Abbildung 2: Aspekte der digitalen Transformation als Gegenstand der Untersuchung

Quelle: Abgeleitet von Vial (2019)

Die Veränderungen der Organisation und der Kultur beeinflussen das Verständnis über das Geschäftsmodell und das Wertversprechen („value proposition“, siehe Punkt 5 Abbildung 1) und gleichzeitig, wie oben erwähnt, übt auch das neue Wertversprechen Einfluss auf die Organisationsstruktur und -kultur aus. Nicht von Interesse ist die Darstellung der eingesetzten technologischen Mittel (wie Plattformen, Webauftritte, Transaktionsportale etc.) oder die Erstellung einer Übersicht über den organisatorischen, technologischen oder rechtlichen Reifegrad im Hinblick auf das E-Government (bspw. das 4-Stufen-Modell von Layne & Lee, 2001; oder Mergel,

2019). Nur am Rande interessiert die Untersuchung von Erfolgsfaktoren und Hindernissen für die DT.

Strategien und Erlasse zur DT (wie E-Government-Strategien, Strategie zur Digitalen Transformation, Rahmenerlasse zur DT, Informatikgesetze) werden als *objektive Fallstrukturen* in die Fallanalyse einbezogen. Fragen zur Effizienz und Effektivität sowie zur positiven oder negativen Wirkung des IKT-Einsatzes stellen demgegenüber keine Elemente des Betrachtungshorizonts dar und wären Gegenstand eigenständiger Analysen.

Im Rahmen einer explorativen Untersuchung hat Zollinger (2021) anhand der Bundeskanzlei die Herausforderungen untersucht, die in Folge der digitalen Transformation der Bundesverwaltung entstehen. In der vorliegenden Untersuchung soll nun ein interkantonaler Vergleich diesen Aspekt des organisatorischen und kulturellen Wandels auf der nächsttieferen politisch-administrativen Handlungsebene vertiefen. Dabei gilt es die für ein ausgeprägt föderalistisch organisiertes Land spezifischen unterschiedlichen Geschwindigkeiten bzw. die typische Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen zu berücksichtigen. Zur Schärfung der Fragestellung sollen im Folgenden die drei Aspekte der Untersuchung theoretisch weiter eingebettet sowie der Stand der Forschung kurz dargestellt werden.

4.1 Wandel der Organisationsstruktur (A)

Das wesentliche Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit liegt bei der Frage mit welchen organisatorischen Massnahmen (strukturelle und kulturelle) öffentliche Verwaltungen auf kantonalen Ebene auf die DT öffentlicher Leistungserbringungen reagieren. Dabei spielt selbstverständlich auch die institutionelle und organisatorische Ausgangslage der Kantone eine wesentliche Rolle. Im Anschluss an das Technology Enactment Framework von Fountain stellen Gil-Garcia & Flores-Zúñiga (2020) fest, dass diese Ausgangslage einen wesentlichen Einfluss auf die Auswahl, Ausgestaltung, Implementierung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) haben (siehe hierzu auch Schedler et al., 2019, S. 5). Die institutionelle und organisatorische Ausgangslage zeigt sich bei den Kantonen unter anderem in den unterschiedlichen finanziellen Mitteln, die für die Umsetzung von IKT-Vorhaben von den politischen Entscheidungsträgern bereitgestellt werden. Dieser Aspekt soll in die Fallbeschreibungen (siehe Kapitel 6.3 und 7.3) einfließen, denn die unterschiedliche finanzielle Ausstattung als Grundlage oder Rahmen der DT kann als Gradmesser für die politische Akzeptanz der DT als wichtiges Handlungsfeld der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden. Der Einbezug der finanziellen Ausstattung der Kantone bedarf allerdings einiger Erläuterungen zum empirischen Material. Denn die vergleichbare Darstellung der finanziellen Aufwendungen für Informatikleistungen bzw. für Vorhaben der DT ist nicht trivial. Die Autoren haben zur Darstellung die finanziellen Aufwendungen für das Amt für Informatik im weiteren Sinn (jeweils Aufwandsposition in der Staatsrechnung 5054 im Kanton St. Gallen und die Position 5050 im Kanton Zug) in den Jahren 2011 bis 2020 erhoben. Ziel war die Eruiierung einer Vergleichsgrösse, die in beiden Kantonen über den Untersuchungszeitraum hinweg stabil verfügbar ist und gleichermaßen eindeutig Digitalisierungsanstrengungen i.w.S. zugeordnet werden kann. Fraglos ist

auch diese gewählte Vergleichsgrösse mit Unzulänglichkeiten behaftet. Umfangreiche Recherchen zu Informatikausgaben in den Schweizer Kantonen zeigen jedoch, dass belast- und vergleichbares Zahlenmaterial fehlt. Grund dafür ist eine weiterhin fehlende Harmonisierung in der Ausweisung solcher Aufwendungen über alle Kantone hinweg – trotz Bemühungen im Rahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM2). Gewisse Kantone weisen Sachaufwendungen für Informatikmittel bei einem zentralen Informatikamt aus, andere tun dies bei den jeweils sachzuständigen Departementen oder Ämtern. Und natürlich treten auch Mischformen auf. Ebenso verhält es sich mit Grossprojekten und departementsübergreifenden Projekten. So ist es kaum möglich, über mehrere Jahre vergleichbare Zahlenreihen zu erheben, die einen Vergleich von Informatikaufwendungen in den verschiedenen Kantonen zulassen würden. Ziel der Darstellung kann also nur sein, einen approximativen und explorativen Eindruck zu erhalten. Die Erhebung von konsolidierten und vergleichbaren Zahlenreihen würde Gegenstand einer eigenständigen Untersuchung darstellen, die den Stellenwert der DT in den einzelnen politischen Gebietskörperschaften ausweisen und in der politischen Diskussion einen durchaus wertvollen Beitrag leisten könnte.

Als weitere organisationsstrukturelle Unterscheidungsmerkmale können die unterschiedlichen kantonalen Ausgangslagen bezüglich bestehender Kooperationsformen mit anderen Kantonen und Gemeinden, die wirtschaftliche Dynamik der Kantone und Städte, die unterschiedlichen Maturitätsgrade der DT, die Komplexität der technologischen Infrastrukturen bzw. der IKT-Architekturen und die bereits bestehenden Rechtsgrundlagen betrachtet werden. Diesen Aspekten wird in der vorliegenden Untersuchung aus forschungsökonomischen Überlegungen keine Aufmerksamkeit geschenkt und werden als Rahmenbedingung betrachtet.

Aus verwaltungswissenschaftlicher und organisationssoziologischer Sicht kann festgestellt werden, dass der verstärkte Einsatz der IKT in der öffentlichen Verwaltung Prozesse beschleunigt und verstärkt, die in der Forschungsliteratur unter dem Begriff der Governance zusammengefasst werden (Benz & Dose, 2010).¹ Ritz & Thom (2019, S. 84–89) betten den Governance-Begriff paradigmatisch in verschiedene Reformkonzepte der letzten Jahrzehnte ein und verstehen unter „Public Governance“ komplexe Formen der Interaktion zwischen Regierung, Verwaltung sowie gesellschaftlichen bzw. marktwirtschaftlichen Akteuren. Dabei 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). 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*.

¹ Der folgende Abschnitt wurde praktisch gänzlich von Zollinger (2021) übernommen und lediglich zugespitzt auf die Frage nach den Auswirkungen des DT auf die Organisationsstruktur.

- 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.

Dunleavy (2005) konkretisierte das soeben definierte Verständnis von Governance auf die digitale Leistungserbringung öffentlicher Verwaltungen. Er stellt fest, dass die Durchdringung der Informations- und Kommunikationstechnik in allen Lebensbereichen Auswirkungen hat auf die Transparenz der öffentlichen Verwaltung (Open Government Data), auf die Responsivität und Beschleunigung der Kommunikation zwischen Staat und Individuum und auf die verstärkt kooperativ und *organisationsübergreifend ausgerichteten Leistungserstellungsprozesse*. Letzterer Aspekt ist im Hinblick auf die Organisationsstrukturen von besonderer Bedeutung und stimmt mit dem Governance-Verständnis von Ritz & Thom (2019, S. 87) im wesentlichen Kern überein. Dunleavy hebt hervor, dass die „Digital-Era Governance“ eine Reintegration und Zentralisierung der Verwaltungstätigkeit vorsieht in einen tendenziell kohärenteren öffentlichen Sektor mit verwaltungsübergreifenden Prozessen und Einheiten (Dunleavy, 2005, S. 470). Der Reintegrationsprozess von Organisationseinheiten und Geschäftsprozessen erfolgt durch die Zusammenführung von ursprünglich getrennten Funktionen und Wissensbereichen unter einer *gemeinsamen Führung* und einer Stärkung der Kooperation auf Kosten des Wettbewerbs, was einer zumindest teilweisen Abkehr vom Kerngehalt des anglosächsischen Verständnisses des New Public Management (NPM) entspricht. Für die Ablauforganisation von Interesse ist die Feststellung, dass durch die DT Prozesse *zentralisiert* und standardisiert werden, um Mehrspurigkeiten und Datensilos 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. 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 werden.

4.2 Wandel der Organisationskultur (B)

Neben diesen organisationsstrukturellen Faktoren sind Aspekte wesentlich für die Digital-Era Governance, die sich an der Schnittstelle von Unternehmenskultur und -organisation bewegen. Dunleavy (2005) bezeichnet diese Aspekte als eine bedürfnisorientierte, ganzheitliche Betrachtung des staatlichen Handelns („Needs-Based Holism“).² Dieses neue Paradigma verlangt eine konsequent *dienstleistungsorientierte* und bürgerzentrierte bzw. bedürfnisorientierte Organisation. Verwaltungseinheiten werden rund um diese Zielgruppen zusammengeführt. Technisch treiben „one-stop shops“ oder Konzepte wie „once-only“ diese Formen staatlichen Handelns

² Dieser Abschnitt wurde praktisch gänzlich aus Zollinger (2021) entnommen.

voran, die konsequent kunden- und bedürfnisorientiert ausgerichtet sind. End-to-end services stärken die horizontale Betrachtung der Geschäftsprozesse auf Kosten vertikaler Zuständigkeiten in (Daten-) Silos. Und schliesslich ist auch die Forderung nach agilen Formen der Entscheidungsverfahren und Projektführung eine Herausforderung für eine stark an Prozesse, Verfahren und Rechtstaatlichkeit orientierte öffentliche Verwaltung.

DT erzwingt eine *neue Arbeitskultur* in der öffentlichen Verwaltung: Es müssen institutionelle Arrangements auf der Hinterbühne entwickelt werden, die agile Produktentwicklung, Innovation und Change-Management befördern. Dabei wirken diese Arrangements häufig auf unsicherem regulativem Boden, so dass auch innovative Ansätze im Bereich der Rechtsentwicklung und -anwendung gefunden werden müssen. Die *Folgen für den Rechtsstaat* sollen abschliessend – am Rande und im Sinne eines Ausblicks – mitreflektiert werden. Schedler & Guenduez (2017) bezeichnen das für die DT typische schrittweise, *experimentelle Vorgehen* als „Pantoffeltierchen-Politik“, andere sprechen im gleichen Zusammenhang von „adaptive governance“. (Janssen & van der Voort, 2016) Die spezifische Herausforderung für öffentliche Verwaltungen liegt in der „*Ambidexerität*“: denn die „adaptive governance“ bevorzugt Lernprozesse gegenüber Stabilität, Zuverlässigkeit und Rechenschaftspflicht. Letztere Werte jedoch bleiben für rechtsstaatliches Handeln weiter von zentraler Bedeutung. Janssen & van der Voort (2016, S. 7) kommen entsprechend zum Schluss: „Governance needs to be both stable, efficient and ensure accountability on the one hand, whereas being adaptive at the other hand.“ Schliesslich zeichnet sich organisationale Ambidextrie gerade dadurch aus, dass sie konfligierende Werte in einer Organisation integriert und mit den daraus entstehenden Konflikten umzugehen weiss.

4.3 Wandel im Wertversprechen und im Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung (C)

Einen weiteren Aspekt von digitaler Transformation, der sich an der Schnittstelle von Organisation und konzeptionellem Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung bewegt, beleuchtet der Ansatz des „Smart Government“ von Schedler et al. (2019). Dieser Ansatz ist insofern von besonderer Bedeutung, weil er den Wandel im Wertversprechen öffentlicher Leistungserbringung bezeichnet. Smart Government beschreibt eine neue Generation von Konzepten bei der Implementierung von IKT in der öffentlichen Verwaltung, indem sie die Bedeutung der Sammlung, Verknüpfung und Analyse von umfangreichen und vielfältigen *Datensätzen* „in (near) real-time“ und entstanden aus der Nutzung der IKT zur Verknüpfung von physischen, digitalen, öffentlichen und privaten Systemen hervorheben. Die Autoren folgern, dass diese Veränderungen zusammen genommen zu einem fundamentalen Wandel führen werden, wie Regierung und Verwaltung in Zukunft arbeiten werden. Sie untersuchen im Folgenden v.a. die möglichen Gründe für ein Scheitern von Smart Government-Vorhaben. Als eine der grössten Herausforderungen stellt sich das institutionelle Arrangement des Föderalismus mit seinen 26 Kantonen und rund 2‘500 Gemeinden heraus. (Schedler et al., 2019, S. 7) Auch wenn dieser Befund teilweise in Frage gestellt wird, wie bspw. durch die von Schmid et al. aufgestellte „Föderalismuslaborthese“, die nahelegt, „dass durch die Vervielfachung der Politikgestaltung (bei gleichbleibenden Kompetenzen) auf subnationaler Ebene mit Politikinstrumenten experimentiert werden

kann, ohne dass die nationale Gesamtgesellschaft die Risiken eines Fehlschlags tragen muss“ (Schmid et al., 2018, S. 13).

Tabelle 1 hält zusammenfassend die wichtigsten Aspekte der DT fest: Der verstärkte Einbezug der datenbasierten IKT in den öffentlichen Verwaltungen führt auf der organisationsstrukturellen Ebene zu Führungs- und Steuerungsmodellen der Governance. Das heisst zum einen, dass die Leistungserstellung zunehmend organisationsübergreifend und in einem Netzwerk von gleichgestellten Akteuren ausserhalb der Linienorganisation erfolgt und zum anderen, dass die Steuerung verstärkt unter einer gemeinsamen, zentralen Führung geschieht – allerdings im Schatten der Hierarchie, die fortbesteht. Weiter werden Prozesse – insbesondere in den Querschnitts- und Supportbereichen – vereinheitlicht bzw. standardisiert. Darüber hinaus orientiert sich die Verwaltung verstärkt an den Kunden- bzw. Anspruchsgruppen und die Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung werden zunehmend im Austausch mit diesen entwickelt. Die Entwicklung dieser Produkte erfolgt in agilen Prozessen, also innert kurzer Zeit und allenfalls noch mit Fehlern, die laufend behoben werden. Schliesslich kann die zunehmende Datenorientierung zu einem neuen Wertversprechen mit teils unklaren Folgen für das Rechtsstaatsprinzip (gemäss Art. 5 Abs. 1 BV) und zu einer neuen Organisationskultur führen.

Tabelle 1: Übersicht über theoretische Ansätze zur DT anhand der Fragestellung

Fokus	Aspekt	Teilaspekt	Literatur	
A - Wandel in der Organisationsstruktur	Agilität	-	Horlach et al., 2017; Leonhardt et al., 2017	
	Ambidexterität	-	Janssen & van der Voort, 2016	
	Funktions- und departementsübergreifende Zusammenarbeit und horizontale Steuerung	Schaffung einer Organisationseinheit für Innovation und DT		Maedche, 2016 Sia et al., 2016
		Schaffung von cross-functional teams innerhalb der Organisationseinheit		Dremel et al., 2017; Svahn et al., 2017
		Governance (zentrale Steuerung im „Schatten der Hierarchie“)		Benz & Dose, 2010; Ritz & Thom, 2019
		Digitale Transformation in einem föderalen Mehrebenensystem		Schedler et al., 2019; Schmid et al., 2018
B – Wandel in der Organisationskultur	Risikobereitschaft und Experimentierfreudigkeit	-	Fehér und Varga, 2017; Schedler, 2018	
		Experimentelle Umsetzung im Kleinen, anschliessende Skalierung	Dremel et al., 2017	
		Agilität als Handlungsprinzip	Horlach et al., 2017; Leonhardt et al., 2017	
	Governance	Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gegenüber den Anspruchsgruppen bzw. Leistungsempfängern nicht mehr hierarchisch	Ritz & Thom, 2019	
	Daten	Allgemein	Schedler et al., 2019	

C – Geschäftsmodell und Wertversprechen		Regulierung und Rechtsstaatlichkeit	Schedler & Guenduez, 2017
		Big Data Analytics	Dremel et al., 2017
	Kundenorientierung (service; customer centricity)	-	Dunleavy, 2005

Quelle: Eigene Darstellung

5 Empirische Untersuchung

5.1 Fallauswahl

Das Sample der Untersuchung beschränkt sich aus forschungsökonomischen Gründen und zur Gewährleistung einer minimalen Kontrastierung auf zwei Kantone. Dabei sollen Kantone ausgewählt werden, die sich durch eine besonders weit fortgeschrittene DT auszeichnen. Wir orientieren uns also an „best practices“ digitaler Transformation. Der Grad der Transformation wird auf Grundlage des seit Jahren publizierten Monitoringberichts von E-Government Schweiz zur Umsetzung elektronischer Behördenleistungen (E-Government Schweiz, 2020) festgestellt sowie auf Grundlage des Digitalisierungsindex' von Schmid et al. (2018). Der Monitoringbericht beurteilt den Umsetzungsgrad auf Grundlage der rechtlich-organisatorischen Durchdringung der Kantone. Der Digitalisierungsindex bezieht sich in seiner Konzeptionalisierung auf das von Dunleavy (2005) entwickelte und zuvor dargestellte Konzept der Digital-Era Governance und der bedürfnisorientierten Ganzheitlichkeit („needs-based holism“). Dabei werden sieben, unterschiedlich gewichtete Indikatoren beigezogen (Schmid et al., 2018, S. 15–17):

- i. Vorhandensein einer geschützten zentralen Plattform
- ii. Elektronische Abwicklung der Steuererklärung
- iii. Prozentualer Umsetzungsgrad der elektronischen Behördenleistungen (Referenz-Behördenleistung gemäss E-Government-Strategie Schweiz) auf der E-Government-Landkarte Schweiz
- iv. Qualität der Kantons-Webseite gemäss Usability
- v. Barrierefreiheit und Accessibility der Kantons-Webseite
- vi. Optimierung der Webseite zur Nutzung mit mobilen Geräten („responsives Webdesign“)
- vii. Umsetzung von E-Voting

Die Darstellung der Indikatoren macht klar, dass die Beurteilung des Grades der digitalen Transformation der Kantone vorwiegend auf technologischen Faktoren beruht. Organisationsstrukturelle und -kulturelle Faktoren fliessen nicht in die Betrachtung ein. Gemäss dem Wirkungsmodell von Vial (2019; siehe auch Abbildung 1 oben) gehen wir jedoch davon aus, dass die Entwicklung und Implementierung digitaler Technologien auch abhängig ist von den organisationsstrukturellen und -kulturellen Faktoren. Der Auswahl der zwei Untersuchungskantone erfolgt auf Grundlage des folgenden Digitalisierungsranking (siehe Abbildung 3):

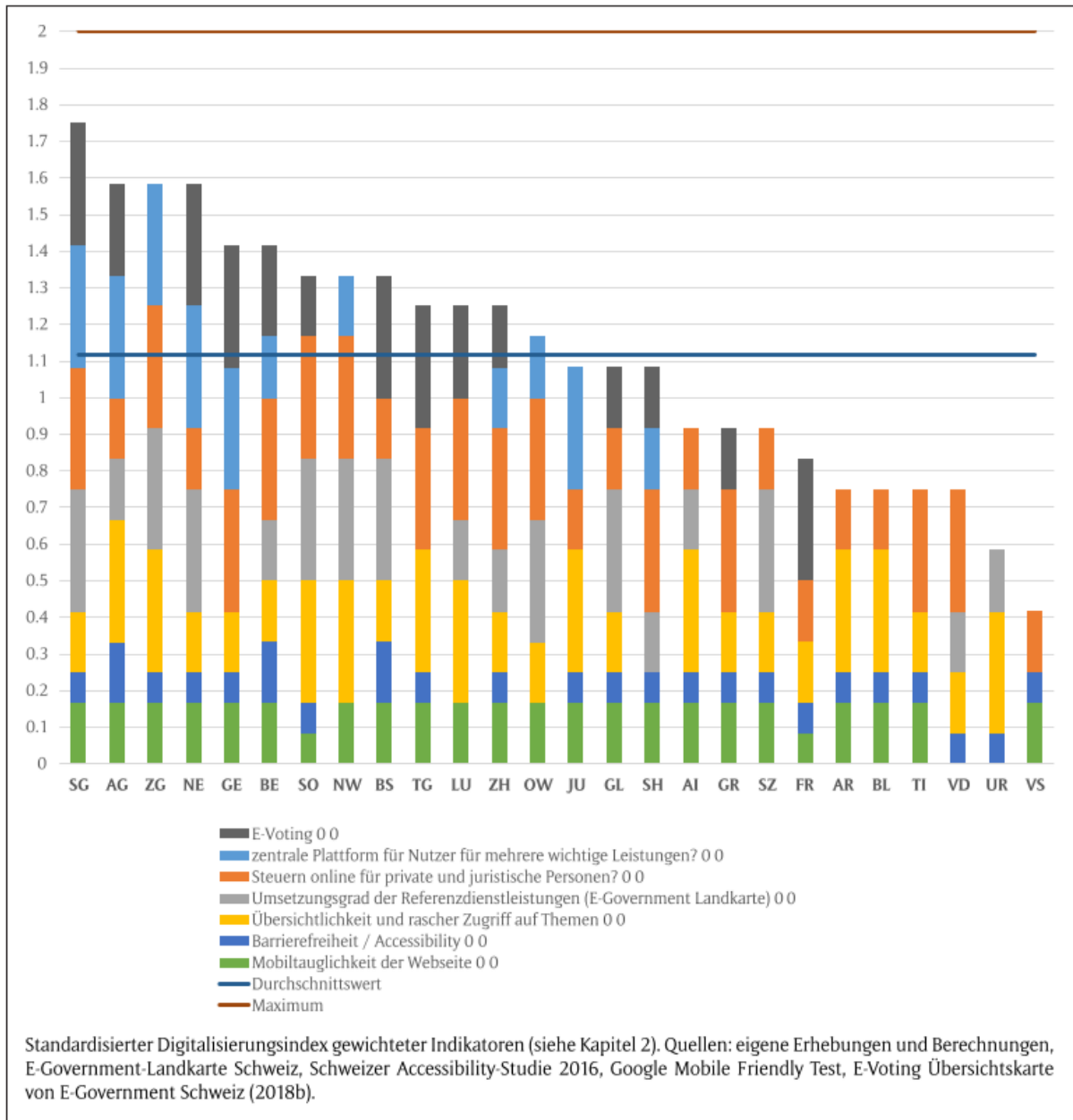


Abbildung 3: Digitalisierungsindex der Kantone

Quelle:(Schmid et al., 2018, S. 17)

Aufgrund der zahlreichen rechtlichen, sicherheitstechnischen und auch projektspezifischen Vorbehalte gegenüber E-Voting, führt die Gewichtung dieses Aspektes unseres Erachtens zu einer gewissen Verzerrung bei der Beurteilung des Umsetzungsgrades der digitalen Transformation. Dazu kommt, dass E-Voting, also der Einsatz eines elektronischen Wahl- und Abstimmungssystems, nur ein Aspekt der digitalen Partizipationsinstrumente darstellt. Erwähnt seien hier insbesondere die in letzter Zeit verstärkt diskutierten Möglichkeiten des E-Collecting und der elektronischen Vernehmlassungen (hierzu siehe Bundesrat, 2020). Wegen dieser Vorbehalte und wegen des vergleichsweise hohen Umsetzungsgrads der Referenzdienstleistungen wurden die Kantone St. Gallen und Zug als Untersuchungsgegenstände gewählt.

5.2 Methodisches Vorgehen

Der explorative Charakter der vorliegenden Untersuchung legt einen qualitativen Forschungsansatz nahe. Über eine Analyse der objektiven Fallstrukturen soll in einem ersten Schritt der institutionelle Rahmen abgesteckt werden, in dem die in einem zweiten Schritt befragten Akteure handeln. Die objektiven Strukturen manifestieren sich in Erlassen (Organisationsgesetze und -verordnungen, Spezialgesetze), Strategien (E-Government-Strategien, IKT-Strategien) und Budgets, welche die organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Aspekte der DT verbindlich regeln.

Die subjektiven Fallstrukturen ergeben sich durch die Auswertung der Leitfaden gestützten Interviews. Von Interesse ist hier die subjektive Deutung der DT durch die am Wandel beteiligten Akteure. Die Interviews werden je Kanton zum einen mit einem / einer Beauftragten für DT oder für E-Government durchgeführt. Diese Stellen wurden in den letzten Jahren vor allem in den Regierungsstäben und Kanzleien sowie den Informatikämtern geschaffen mit dem Ziel einer verbesserten strategischen Steuerung der Vorhaben und einer beschleunigten Umsetzung. Sie haben häufig auch die Aufgabe der Sensibilisierung sowie des Projektmarketings und sie können als „Identitätsstifter“ und Promotoren der „Digital-Era Governance“ betrachtet werden. Sie bringen die Sicht der Implementation der digitalen Transformation bezüglich Organisationsstrukturen und -kulturen sowie des neuen Geschäftsmodells ein (A1, siehe Kapitel 4). Zum anderen sind gemäss Fragestellung die Organisationsstrukturen der Leistungserfüllung in den Fachämtern der kantonalen Verwaltung von Interesse. Dabei erfolgt die Auswahl dieser Fachämter auf Grundlage der Einschätzung des Reifegrades der digitalen Transformation durch die oben genannten Promotoren. Je Kanton wird ein/e (leitende/r) Angestellte/r von einem Fachamt befragt bezüglich der organisationsstrukturellen und -kulturellen Veränderungen sowie des neuen Geschäftsmodells. Von besonderem Interesse sind hier mögliche unterschiedliche Deutungen des Wandels und mögliche Interessenskonflikte, die auf die unterschiedlichen Handlungskontexte der Akteure zurückzuführen sind.

Methodologisch verfolgt die Untersuchung einen fallanalytischen Ansatz gemäss Yin (2015a, 2015b). Dieser hält allgemeinverständlich fest, was in seinem Verständnis eine Fallanalyse ist: „An empirical inquiry that closely examines a contemporary phenomenon (the *case*) within its *real-world context*.“ (Yin, 2015, S. 194, Hervorhebung durch die Autoren) Dabei stellen die kantonalen Verwaltungen den Fall dar. Entsprechend sollen die ausgewählten Kantone auch bezüglich ihrer je spezifischen Kontextbedingungen beschrieben werden, die im Anschluss an Fountain als „institutional arrangements“ und „organizational forms“ zusammengefasst werden können (Fountain, 2001). Weiter ist der Fall unterteilt in verschiedene Handlungskontexte: So kann man davon ausgehen, dass sich die strategische „Implementationssicht“ einer/s Beauftragten für DT unterscheiden wird von der Sicht der Verantwortlichen in den Organisationsstrukturen der Leistungserfüllung, für welche die Transformation verbunden ist mit der gleichzeitigen Aufrechterhaltung eines bestehenden Angebots mit bestehendem Personal und mit den operativen Fragen des Managements. Eine minimale Kontrastierung erfolgt durch die Untersuchung von zwei Fällen (d.h. Kantonalverwaltungen), wobei bewusst nicht eine Kontrastierung

mit einem Kanton gesucht wurde, der bezüglich digitaler Transformation noch wenig weit fortgeschritten ist. Eine solche Kontrastierung hätte vor allem Aussagen ermöglicht, welches die organisatorischen Hürden für eine DT sind, nicht jedoch Antworten ermöglicht auf die Frage, welcher Wandel in der Organisationsstruktur und -kultur notwendig ist, um das neuartigen Wertversprechen der digital-era governance erfüllen zu können. Denn es ist davon auszugehen, dass wenig fortgeschrittene Kantone diesbezüglich noch wenig Massnahmen eingeleitet haben. Die Fragestellung wurde hergeleitet nach eingehender Auseinandersetzung mit bestehender Forschungsliteratur zur digitalen Transformation. Entsprechend wurden auch analytische Kategorien und ein Wirkungsmodell entwickelt (siehe Abbildung 2). Dieses Wirkungsmodell soll durch Interviews im empirischen Zusammenhang des Falles überprüft werden. In diesem Sinne erhält „das formulierte Modell gegenüber der Realität Priorität“ (Flick, 1995, S. 150). Ein solches, rein deduktives Vorgehen, das dem Forschungsgegenstand allein den „Status des Exemplarischen“ (ebd.) zuschreibt, ist jedoch blind gegenüber Abweichungen, Fallspezifika und Innovationen. Das Vorgehen birgt auch die Gefahr von subsumptionslogischen Schlussfolgerungen, die lediglich bestätigen, was die Theorie und Forschungsliteratur bereits hervorgebracht haben. Entsprechend soll der theoretisch hergeleitete Leitfaden nur Grundlage sein für teilstandardisierte Interviews. Ziel ist es, das Subjekt „themenspezifisch zum Sprechen“ zu bringen: „Die Dynamik der Datensammlung ist hier eng mit der Hauptaufgabe des Forschers verknüpft, die darin besteht, zwischen den Äußerungsinteressen des befragten Subjekts (und damit auch dem Fluss des Gespräches), der Struktur des Leitfadens sowie der begrenzten Zeit zu vermitteln“ (Flick, 1995, S. 158). Mit einem solchen Vorgehen der Perspektiven-Triangulation sollen „Forschungsperspektiven und Methoden miteinander kombiniert werden, die geeignet sind, möglichst unterschiedliche Aspekte eines Problems zu berücksichtigen“ (ebd., S. 153).

Der Leitfaden soll vorgängig validiert werden durch eine Befragung von zwei mit der digitalen Transformation eng vertrauten Experten, die in der Beratungs- (AdNovum) und Versicherungsbranche (die Mobiliar) tätig sind und damit auch eine Aussensicht auf die öffentliche Verwaltung ermöglichen.

Die Auswertung der protokollierten Interviews erfolgt auf Grundlage interpretativer Verfahren (Flick, 1995; Locke, 2001). Dabei wird die vorfindliche Empirie zum einen durch Kodierung unter die hergeleiteten Kategorien subsumiert („subsumptorische Routinetätigkeit“), zum anderen sollen diese Kategorien bei Bedarf durch weitere ergänzt („Kodierung als kreativer Prozess“) und dadurch das Wirkungsmodell fallspezifisch differenziert werden (Flick, 1995, S. 165).

5.3 Herleitung des Interviewleitfadens

Der Interviewleitfaden soll die zuvor gemachten Auswertungsroutinen ermöglichen. Entsprechend fusst die Grundstruktur auf den hergeleiteten Kategorien der DT. Zugleich soll das Interview nur teilstrukturiert geführt werden, sodass auch dem Aspekt der fallspezifischen Ergänzung und Differenzierung ausreichend Raum gelassen werden kann. Es ist also Aufgabe der

Interviewer (bzw. der Autoren dieser Untersuchung) auf diese fallspezifischen Aspekte einzugehen und möglichst exemplarisch und diese konkret zu erfragen. Der Leitfaden thematisiert in groben Zügen das in Abbildung 2 dargestellte Wirkungsmodell. Dabei soll einleitend das Verständnis der Akteure über die DT rekonstruiert werden. Weiter soll erfragt werden welche organisatorischen (Aufbau- und Ablauforganisation) und welche kulturellen Aspekte betroffen sind bei der digitalen Transformation. Schliesslich stellt das neue Wertversprechen öffentlicher Verwaltungen ein wichtiges Themenfeld dar. Als Nebenaspekte sind von Interesse die Frage nach strukturellen Unterschieden zwischen öffentlichen Verwaltungen und privatwirtschaftlichen Organisationen sowie nach begünstigenden und hindernden Faktoren für den digitalen Wandel.

Tabelle 2: Interviewleitfaden

O		Was verstehen Sie unter „digitaler Transformation“? (Klärung der Begrifflichkeit)
A	1	Welche Folgen auf die <i>Aufbauorganisation</i> öffentlicher Verwaltungen sind mit der digitalen Transformation verbunden?
	2	Welche Folgen auf die <i>Ablauforganisation</i> öffentlicher Verwaltungen sind mit der digitalen Transformation verbunden?
B	1	Welche Folgen hat die digitale Transformation auf die <i>Organisationskulturen</i> öffentlicher Verwaltungen?
C	1	Welche <i>neuen Wertversprechen</i> öffentlicher Verwaltungen sind mit der digitalen Transformation verbunden?
N	1	Was sind die <i>spezifischen Herausforderungen</i> öffentlicher Verwaltungen verglichen mit privatwirtschaftlichen Akteuren bei der digitalen Transformation?
	2	Welche <i>Faktoren</i> wirken <i>begünstigend</i> , welche <i>hindernd</i> auf die digitale Transformation?

Quelle: Eigene Darstellung

5.4 Validierung des Interviewleitfadens durch Experteninterviews

Die durchgeführten Experteninterviews dienen der Validierung des theoretisch hergeleiteten Interviewleitfadens (siehe Tabelle 2) durch eine Aussensicht. Beide Experten sind in der Privatwirtschaft tätig, der eine in der Beratungspraxis, der andere in der Personal- und Organisationsentwicklung. Die Auswertung der Interviews (für diese siehe Anhänge I und II) zeigt deutlich die Interdependenzen auf zwischen der Organisationsstruktur (Aufbauorganisation und Ablauforganisation des Unternehmens) und der Organisationskultur. Der eine Aspekt lässt sich

nicht ohne den anderen transformieren. Bei der digitalen Transformation handelt es sich folglich um einen komplexen Wirkungszusammenhang wie er von den Autoren hergeleitet wurde (siehe Abbildung 2). Da sich die Organisationskultur immer in der konkreten Praxis manifestiert und die Befragten exemplarisch Einsichten in ihre Wahrnehmung gaben, erfolgte die Darstellung der Kultur immer im konkreten Organisationskontext. So kann sich bspw. Agilität in den Organisationsstrukturen niederschlagen, indem verstärkt in Netzwerken und cross-funktionalen Teams gearbeitet wird; gleichzeitig bezeichnet eine agile Grundlage auch ein Handlungsprinzip, das kulturell gelebt wird. Diese Schwierigkeit einer klaren analytischen Trennung zeigt sich auch in Tabelle 1, wo Agilität sowohl als struktureller wie auch kultureller Aspekt dargestellt wird.

5.5 Zusammenfassung und Einbettung in die Fragestellung

Um in einer dynamisch-komplexen Umwelt mit weitgehend offenen Aufgaben und inkrementeller Zielsetzung bestehen zu können, müssen Unternehmen ihre Aufbauorganisation anpassen in Richtung Agilität und verstärkter Führung in Netzwerkstrukturen. Ihre Angebote und Produkte konzipieren und entwickeln sie in sogenannten Ökosystemen³, und sie haben verstärkt die ganze Wertschöpfungskette im Blick. Denn ihre Mitbewerber organisieren sich auf Plattformen, mit Hilfe derer sie wertvolle Daten sammeln, aufbereiten und analysieren können, so dass daraus schliesslich ein bedeutender Wettbewerbsvorteil entsteht. Ziel muss es sein, möglichst umfassend an der Wertschöpfungskette beteiligt zu sein. Allerdings gilt es den strukturellen Aspekten weniger Aufmerksamkeit zu schenken als den kulturellen (Hediger). Man kann das dahingehend interpretieren, dass eine kulturelle Neuausrichtung unter Umständen auch in bestehenden organisatorischen Strukturen gelingen kann und dass es beim Wandel mehr um ein „mindset“, um eine dynamische mentale Disposition geht. Demgegenüber legt die Reorganisation der Mobiliar den Schluss nahe, dass mit einer verstärkten Orientierung an agilen Projektzyklen und mit der damit einhergehenden Teamarbeit auch die konventionelle Linienorganisation rasch an ihre Grenzen kommt und überführt wird in eine duale Struktur wie sie heute in der Mobiliar vorherrscht. Als Folge entstehen zwei im Kern nicht miteinander zu vereinbarende Organisationskulturen, was zu Konflikten bei der Formulierung und Einhaltung der Unternehmensziele führen kann. Es verwundert daher nicht, dass die Mobiliar derzeit mit der dualen Struktur „noch nicht ganz zufrieden ist“ (Keller) und sich diesbezüglich inkrementell weiterentwickelt.

³ Unter Ökosystemen versteht man die Einbindungen von Teilleistungen von Partnern auf Basis digitaler Plattformen. Dabei schafft die effiziente Koordination der verschiedenen Teilleistungen über ein Ökosystem mehr Wert für alle Beteiligten als der isolierte Konsum. Beim plattformbasierten Geschäftsmodell kann man drei Typen von Akteuren unterscheiden: «Den Ökosystem-Leader, welcher die Führungsrolle und Koordinationsaufgabe übernimmt, die Partner, welche als Anbieter komplementärer Teilleistungen fungieren, sowie die Kunden.» (Müller-Stewens & Stonig, 2019, S. 5) Zur strategischen Bedeutung digitaler Plattformen zum Unterschied zwischen produkt- vs. datengetriebener Unternehmen siehe (Becker et al., 2019, S. 65)

Beide Befragten bekräftigen die Bedeutung der Organisationskultur für die DT. Von grosser Bedeutung ist gerade im Wandel eine konsequente Führung auch gegen Widerstände, die gerade auf der Managementebene entstehen können (Keller). Denn häufig fürchtet das Management Eingriffe in die persönlichen Ressourcen- und Machtbereiche (Hediger). Bei der Mobiliar ist man abgekehrt von einer Organisationskultur, die auf ein transaktionales Führungsverständnis setzt mit einem gegenseitigen Zielvereinbarungs- und Aushandlungsprozess hin zu einer transformationalen Kultur. Entsprechend hat die Mobiliar auch die Führung durch Management by Objectives (MBO) im Grundsatz abgeschafft und überlässt es den Führungskräften, mit welchen Instrumenten diese führen wollen. Die Herausforderung besteht bei dieser Organisationskultur, die Keller als „duale“ Organisationsstruktur beschreibt, in der zweckmässigen und organisationskontextspezifische Mischung von Aufgaben- und Mitarbeiterorientierung. Angesichts der Herausforderungen, die mit einer dynamisch-komplexen Umwelt verbunden sind, lässt sich jedoch festhalten, dass die transformatorische Führung eine immer wichtigere Rolle einnimmt. „Dabei wird insbesondere die Bedeutung der Sinnstiftung durch Führungskräfte in Veränderungsprozessen betont, die auch den Wandel im öffentlichen Sektor entscheidend mitgestalten kann“ (Ritz & Thom, 2019, S. 562).

Der Wandel in der Mobiliar ist nicht disruptiv, sondern inkrementell. So ist heute noch immer eine Mehrheit der Angestellten in eine hierarchische Linienorganisation eingebunden. Es ist absehbar, dass eine solche duale Organisationsstruktur mit unterschiedlichen Betriebskulturen in Zukunft vermehrt auch in den öffentlichen Verwaltungen anzutreffen sein wird. Dabei haben agile Prozesse bei IKT-Vorhaben längst die Überhand gewonnen und auch die geltende Projektmanagementmethodik HERMES wurde entsprechend angepasst.⁴ Herausfordernder wird wohl die agile Projektarbeit in cross-funktionalen und hierarchisch stark gemischten Projektteams. Denn zum einen ist die hierarchische Aufbauorganisation tief auch im politischen System verankert; man denke nur an die Wahl des Departementschefs oder der Regierungsrätin durch die Bundesversammlung oder den Souverän. Zum anderen sind Führungskräfte in einer stark auf Konsens ausgerichteten Verwaltung mit einer politischen Führung in einem Konkordanzsystem weniger dazu bereit, disruptive neue Organisationsmodelle anzuwenden bzw. auszuprobieren. Aus den genannten Gründen wird mit anderen Worten in der öffentlichen Verwaltung die Rolle des Machtpromotoren beim Management des Wandels „nicht immer genügend wahrgenommen“, wie es Ritz & Thom (2019, S. 249) zurückhaltend formulieren.

Schliesslich kommt das neue Wertversprechen der Mobiliar im Interview sehr deutlich zum Ausdruck. Es geht heute darum, mit Hilfe von möglichst umfangreichen Daten und der Berücksichtigung der ganzen Wertschöpfungskette neue Produkte mit klarer Ausrichtung auf das Nutzenversprechen gegenüber den Kundinnen und Kunden zu entwickeln. Hierfür schliesst sich die Mobiliar bei Bedarf mit Mitbewerbern zusammen oder kauft Kompetenzen hinzu. Sie sieht sich dabei in der Rolle des „Orchestrators“. Aus aktuellem Anlass sei an die Absichtserklärung zum Zusammenschluss der Plattformen von TX Group, Ringier und Mobiliar erinnert, der es

⁴ Agiles Projektmanagement mit HERMES und SCRUM 2021 (Betaversion des Referenzhandbuchs vom 25.06.2021). www.hermes.admin.ch (abgerufen am 1.09.2021)

ermöglichen soll, die Marktführerschaft in den Bereichen Immobilien, Fahrzeuge, Finanzdienstleistungen und General Marketplaces sicherzustellen (Schürpf et al., 2021). Die Mobiliar verfolgt also konsequent den Ansatz, die ganze Wertschöpfungskette im Blick ihrer unternehmerischen Tätigkeiten zu behalten. Zusätzlich stellt das neue „Dienstleistungsversprechen“ gepaart mit dem Grundsatz, möglichst einfache, zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln, das Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung vor kulturelle Herausforderungen (Hediger). Ziel der beiden Experteninterviews war es, das auf Basis einer eingehenden Sekundärauswertung angenommene Wirkungsmodell und den Interviewleitfaden im Hinblick auf die Fallanalysen zu validieren. Die Auswertung der Interviews förderten keine wesentlichen Blindflecken zutage, vielmehr bestätigte sich die Bedeutung der drei thematischen Schwerpunkte der digitalen Transformation: Der Wandel in der Organisationsstruktur und in der Organisationskultur bei der Erfüllung des neuartigen Wertversprechens.

6 Fallbeschreibung I: Kanton St. Gallen

6.1 Organisatorische Ausgangslage

Die Verwaltung des Kantons St. Gallen gliedert sich in acht Bereiche: die sieben Departemente und die Staatskanzlei. Das Finanzdepartement nimmt dabei unter der Leitung eines Regierungsrates (aktuell des Regierungspräsidenten) insbesondere mit den Themen Finanzen, Personal sowie Informatikinfrastruktur eine zentrale Rolle bezüglich der Aufgaben (und Ressourcen) des Kantons ein. Der Leitung des Finanzdepartements ist unter anderem der Dienst für Informatikplanung zugeordnet. Dieses Amt ist innerhalb des Kantons sowohl verantwortlich für die strategische Planung und den Betrieb der Informatiklösungen wie auch für deren Controlling. Schliesslich ist es auch zuständig für das Produktportfolio und die Gewährleistung der Sicherheit der Informatiklösungen. Die Leitung des Amtes ist klassisch einem Amtschef übertragen.

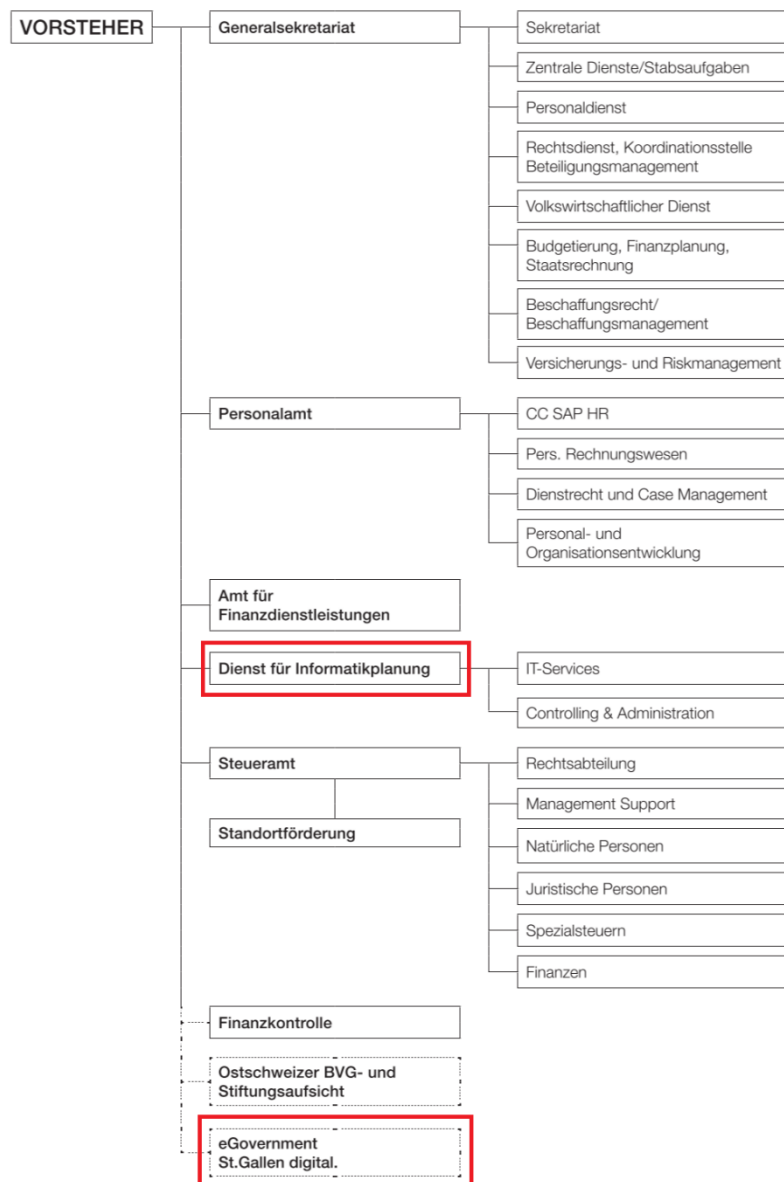


Abbildung 4: Organigramm Finanzdepartement Kanton St. Gallen
Quelle: Kanton St. Gallen, 2021a

Die öffentlich-rechtliche Anstalt „eGovernment St. Gallen digital“ ist administrativ der Aufbauorganisation des Finanzdepartements zugeordnet. In dieser Organisation sind sowohl die St. Galler Gemeinden als auch der Kanton vertreten, um den gemeinsamen Herausforderungen der DT zu begegnen. Die Zielsetzung von eGovernment St. Gallen digital besteht darin, die Interaktionen mit sowie die Angebote für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft zunehmend elektronisch zu gestalten und eine gemeinsame Datenbasis zu schaffen. Dabei sollen Sicherheit und Transparenz gefördert und Dienste möglichst integriert werden. Die Leitung der Anstalt wird von einer Geschäftsstelle wahrgenommen.

6.2 Rechtliche Ausgangslage

Die öffentlich-rechtliche Anstalt eGovernment St. Gallen digital findet ihre rechtliche Grundlage im vom Kantonsrat 2018 erlassenen Gesetz über E-Government (E-GovG, 2019). Es trat am 1. Januar 2019 in Kraft, gleichzeitig mit der Gründung der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Das E-GovG ist in vier Kapitel gegliedert. Kapitel I enthält die allgemeinen Bestimmungen und formuliert unter Artikel 1 den Zweck des Erlasses. Dabei werden folgende Aspekte als zentrale Ziele des E-Government des Kantons St. Gallen formuliert:

- die Festlegung der gemeinsamen E-Government-Organisation von Kanton und politischen Gemeinden sowie deren Finanzierung,
- die Förderung der durchgängigen und rechtsverbindlichen elektronischen Zusammenarbeit von Kanton und politischen Gemeinden untereinander und mit dem Bund, mit anderen öffentlichen Organen sowie mit Dritten,
- die Sicherstellung einer wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien,
- die Förderung der flächendeckenden und nachhaltigen Verfügbarkeit von E-Government-Services zum Nutzen von Bevölkerung und Wirtschaft und
- die jederzeitige Verfügbarkeit von aktuellen und rechtsverbindlichen Daten von öffentlichen Organen in hoher Qualität.

Der Kanton St. Gallen legt seinen strategischen Schwerpunkt stark auf die föderale Zusammenarbeit. Im Vordergrund steht die interkommunale und kantonale Zusammenarbeit, durchgängig elektronische Prozesse sind dabei ein zentrales Mittel für deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Kapitel II, das die Aufgaben, die Organisation und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalt E-Government St. Gallen weiter ausgeführt, bestätigt diesen Eindruck. Oberstes Organ der Anstalt ist das Kooperationsgremium, das sich zusammensetzt aus (Art. 11):

- a) zwei Mitgliedern der Regierung;
- b) zwei Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Staatsverwaltung (entspricht Kantonsverwaltung, Anmerkung der Autoren), die von der Regierung gewählt werden;
- c) vier von den politischen Gemeinden bestimmten Vertreterinnen oder Vertretern der Gemeinden.

Zurzeit setzt sich das Kooperationsgremium zusammen aus den Vorstehern des Finanz- und Baudepartements des Kantons, dem Staatssekretär (Staatskanzlei), dem CIO des Kantons und dem CIO der Stadt St. Gallen, zwei Gemeindevertretungen⁵ und einem Vertreter des Verbands St. Galler Volksschulträger (SGV).

Das Kooperationsgremium erlässt die E-Government Strategie, die die grundsätzliche Ausrichtung der Anstrengungen für die nächsten vier Jahre festlegt. Es wählt den Planungsausschuss (Art. 13 Abs. 1 Bst. a) und die Leitung der Geschäftsstelle (Art. 13 Abs. 1 Bst. b), welche die operative Führung und Umsetzung sicherzustellen hat. Das Kooperationsgremium kann weiter Verträge abschliessen (Art. 13 Abs. 1 Bst. d) und im Rahmen der gesetzlich übertragenen Zuständigkeiten Verordnungen und Weisungen erlassen (Art. 13 Abs. 1 Bst. e). Darunter fallen beispielsweise verbindliche technische, organisatorische und prozedurale Standards, die für Kanton und politische Gemeinden sowie Schulgemeinden verbindlich sind (Art. 24 Abs. 1 Bst. a) sowie strategische E-Government-Services, die als interkommunaler und kantonaler Standard gelten (Art. 24 Abs. 1 Bst. b und c). Die Geschäftsstelle ist zuständig für die Beschaffung dieser Services (Art. 29). Die Finanzierung erfolgt über einen Kostenschlüssel, der sich an der Einwohnerzahl der politischen Gemeinden orientiert. Der Kanton entrichtet den gleichen Beitrag wie sämtliche politischen Gemeinden zusammen (Art. 32). Die vom Kooperationsgremium festgelegten Beiträge gelten als gebundene Ausgaben (Art. 33 Abs. 3).

Grundlage für eine wirksame und wirtschaftliche Zusammenarbeit von (Bund-,) Kantonen und Gemeinden ist ein funktionstüchtiges Datenmanagement. Dieser Eindruck wird durch Kapitel III des E-GovG gestützt, das ausschliesslich die Grundsätze des Datenaustausches festlegt. Instrument zur Sicherstellung des Datenmanagements im Kanton sind Datenaustauschvereinbarungen, die zentrale Grundsätze formulieren wie bspw. Haftungsfolgen bei fehlerhaften oder veralteten Daten, Aspekte der Datenverknüpfungen und der Finanzierung (Art. 38 Abs. 1 Bst. c, f und h).

6.3 Eingesetzte Ressourcen zur Unterstützung der Digitalen Transformation

eGovernment St. Gallen digital verfügte im Jahr 2019 über ein Budget von CHF 1'500'000, wovon CHF 850'000 für die Unterstützung von Projekten zur Verfügung standen. Mit 2,6 Vollzeitäquivalenten in der Geschäftsstelle wurden zahlreiche Projekte angeschoben und unterstützt. Darunter sind besonders erwähnenswert ein neues Schulverwaltungssystem, die Einführung eines digitalen Baubewilligungsprozesses sowie eine Studie zu einem Identity Access Management (*eGovernment St. Gallen digital*, 2020, S. 8-13). Im Jahr 2020 verfügte *eGovernment St. Gallen digital* wiederum über ein Budget von CHF 1'500'000. Die Bilanzsumme wurde jedoch um rund CHF 2'000'000 erhöht, da die Finanzierung des Grossprojekts AVS/Volksschulträger Schulverwaltungslösung durch die Gemeinden und den Kanton getragen, jedoch über *eGovernment St. Gallen digital*, finanziert wird. Nennenswerte Projektausgaben betrafen

⁵ Aktuell Boris Tschirky, Präsident Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie Lucas Keel, Gemeindepräsident Uzwil

Unterhalt und Betreuung des ePortals, ein Migrationsprojekt oder auch den Aufbau eines Datenkatalogs (eGovernment St. Gallen digital, 2021, S. 12-20).

Die *Staatsrechnung des Kantons St. Gallen* weist einerseits verhältnismässig detailliert die verschiedenen Aufwendungen für Informatikaufwand aus. Es handelt sich dabei jedoch überwiegend um allgemeine Modernisierungsausgaben, beispielsweise für eine neue Arbeitsplatzausstattung, den Ersatz der Telefonie oder den Einsatz einer Geschäftsverwaltungssoftware. Nicht ausgewiesen werden im Bereich des Informatikaufwands der Staatsrechnung global oder sonderfinanzierte Ausgaben etwa im Bereich Hoch-, Mittel- und Berufsfachschulen. Ebenso wenig wird der Personalaufwand für Mitarbeitende der Kantonsverwaltung im Bereich Informatik hier erfasst (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: IKT-Aufwendungen Kanton St. Gallen 2011-2020

Kanton St. Gallen

Jahr	Aufwand Amt/Dienst für Informatikplanung (in Mio. CHF)	Gesamtaufwand (in Mio. CHF)	Aufwand Amt/Dienst für Inform. vs. Gesamtaufwand	Ständige Wohnbevölkerung Kanton St. Gallen	Aufwand Amt/Dienst für Inform. vs. Ständ. Wohnbevölk. (in CHF) SG	Gesamtaufwand vs. Ständige Wohnbevölkerung Kt SG (in CHF)
2011	14.5	4'461.8	0.32%	483'156	30.0	9'234.7
2012	14.1	4'389.5	0.32%	487'060	28.9	9'012.2
2013	13.0	4'475.2	0.29%	491'699	26.4	9'101.5
2014	12.8	4'483.8	0.29%	495'824	25.8	9'043.1
2015	21.6	4'682.7	0.46%	499'065	43.3	9'382.9
2016	22.9	4'874.1	0.47%	502'552	45.6	9'698.7
2017	25.9	5'444.0	0.48%	504'686	51.3	10'786.9
2018	33.0	5'001.1	0.66%	507'697	65.0	9'850.6
2019	30.0	5'504.1	0.55%	510'734	58.7	10'776.8
2020	29.5	5'475.6	0.54%	524'147	56.3	10'446.7

Quelle: Kanton St. Gallen, 2021, S. 25ff. (eigene Darstellung)

Während der Gesamtaufwand in der Staatsrechnung des Kantons St. Gallen seit 2011 kontinuierlich steigt (siehe Tabelle 3), von rund 4,4 Mrd. CHF 2011 zu aktuell rund 5,5 Mrd. CHF im Jahr 2020, erhöht sich auch der Anteil für die Aufwendungen für das Amt (früher Dienst) für Informatikplanung un stetig, aber doch merklich. Wird der Gesamtaufwand des Kantons St. Gallen im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung betrachtet ergibt sich eine mehrheitliche Steigerung von rund CHF 9'235 zu rund CHF 10'447 über den Zeitraum der letzten zehn Jahre. Im gleichen Zeitraum stieg die ständige Wohnbevölkerung des Kantons St. Gallen von etwas über 480'000 auf über 520'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Markant steigt der Aufwand

für das Amt für Informatik bezogen auf die ständige Wohnbevölkerung, von CHF 30 pro Person, auf rund CHF 56 im Jahr 2020.

6.4 Strategie für die Digitale Transformation: E-Government-Strategie des Kantons St. Gallen und der St. Galler Gemeinden 2019-2022

Der Kanton St. Gallen hat eine verbindliche E-Government Strategie für die Jahre 2019 bis 2022 erlassen. Sie positioniert sich als kantonales Umsetzungsdokument zur übergeordneten nationalen E-Government-Strategie Schweiz und zu fachspezifischen, übergeordneten Teilstrategien (wie bspw. Geodaten, Strategie „E-Health Schweiz“). Es handelt sich um ein gemeinsames Dokument von Kanton und Gemeinden. Grundlage bildet das Gesetz über E-Government des Kantons St. Gallen (vgl. Kapitel 6.2).

Vorangestellt sind ihr die Prämissen „einfach“, „schnell“ und „sicher“. Die E-Government Strategie listet die behandelten Services auf, nämlich die der Information, der Transaktion und der Datendienste. Ebenfalls genannt werden die involvierten Anspruchsgruppen in ihren Wechselwirkungen zueinander. (Finanzdepartement Kanton St. Gallen, 2018)



Abbildung 5: Arten von E-Government
(Finanzdepartement Kanton St. Gallen, 2018, S. 9)

Die Strategie enthält auch die langfristige Vision „E-Government ist für die St. Galler Bevölkerung und Wirtschaft selbstverständlich“, die in der Strategie näher erläutert wird und darauf hinweist, dass „wirtschaftliche Vorteile“ geschaffen werden sollen (Quelle Finanzdepartement Kanton St. Gallen, 2018, S. 12). Die Leitlinien führen zu Rahmenbedingungen und Handlungsfeldern, die dann konkrete Ziele enthalten, beispielsweise die Schaffung einer verbindlichen Organisation, die Bereitstellung von Open Government Data (OGD) oder die Einführung eines Stammdatenmanagements. Im Hinblick auf unsere Fragestellung interessieren vor allem die

organisatorischen und kulturellen Aspekte der digitalen Transformation sowie das neue Wertversprechen, die allenfalls in der Strategie enthalten sind.

Als Kernstück der Strategie kann die Festlegung der E-Government-Organisation des Kantons St. Gallen betrachtet werden. Sie stellt die treibende Kraft für die DT von Kanton und Gemeinden dar:

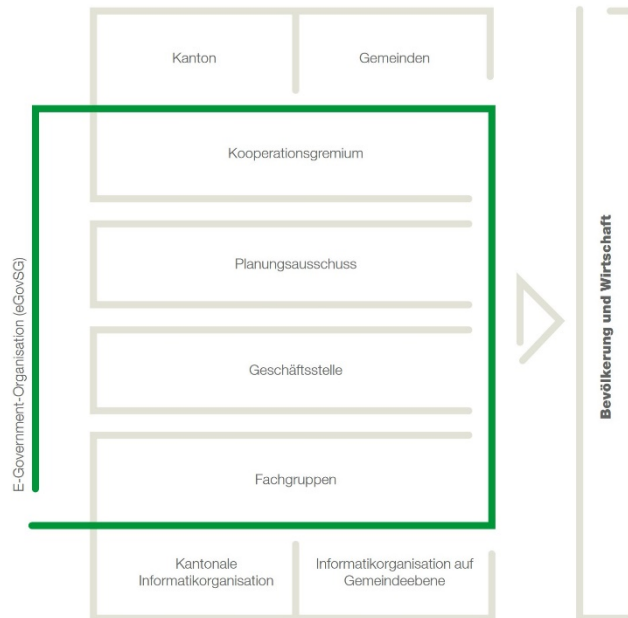


Abbildung 6: E-Government-Organisation Kanton St. Gallen
Quelle: (Finanzdepartement Kanton St. Gallen, 2018, S. 16)

Die Organisation leitet sich direkt aus dem Gesetz über E-Government ab und bildet so eine konsistente, in sich schlüssige Einheit mit gesetzlicher, organisatorischer und strategischer Dimension. Dabei bildet das Kooperationsgremium die übergeordnete Instanz mit Entscheidungsbefugnis. Daraus ergeben sich umfangreiche Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten des Gremiums. Diese können je nach Zusammensetzung beschleunigend oder unter Umständen auch hemmend wirken. Die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen sowie der entsprechenden Aufbauorganisation zeugt jedoch von einem gemeinsamen Willen, die DT mit klaren Aufträgen und messbaren Zielsetzungen voranzutreiben. Insbesondere die beiden im Gesetz genannten ständigen Fachgruppen zu den Themenbereichen Geodateninfrastruktur und Datenmanagement (Art. 18 E-GovG), zeigen einen klaren Fokus auf die Bewältigung konkreter Handlungsprobleme und Herausforderungen.

Die Strategie definiert unter den Rahmenbedingungen das gemeinsame Verständnis von DT als „Veränderungsprozesse“. Als Treiber werden „die schnellen Innovationszyklen und der zunehmend flächendeckende Einsatz digitaler Technologien“ bezeichnet (Finanzdepartement Kanton St. Gallen, 2018, S. 10) Die Behörden reagieren gemäss dieser Logik auf veränderte Bedürfnisse, die aufgrund der „Akzeptanz von digitalisierten Dienstleistungen“ in der Privatwirtschaft entstehen und die zur Erwartung führen, dass „die Behörden staatliche Leistungen in ähnlicher Form bereitstellen“ (ebd.).

6.5 Zusammenfassung der Fallbeschreibung

Mit der Verabschiedung eines Rahmengesetzes zu E-Government und der Gründung einer eigenständigen Anstalt des öffentlichen Rechts (eGovernment St. Gallen digital) hat der Kanton St. Gallen effektive institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen für die DT. Der Kanton setzt dabei einen pragmatischen Schwerpunkt auf die interkommunale und kantonale Zusammenarbeit, die sich als Folge der DT immer stärker auf der Grundlage von gemeinsamen Datenstandards vollzieht. Diese Schwerpunktsetzung äussert sich auch in der Zusammensetzung des Kooperationsgremiums als oberste strategische Planungs- und Steuerungsinstanz: In ihm sind Kanton und Gemeinden paritätisch vertreten. Auch der Kostenschlüssel für die gemeinsamen Vorhaben weist eine ausgleichende Konstruktion auf, indem der Kanton den gleichen Beitrag entrichtet wie sämtliche politische Gemeinden zusammen (sprich: 50 Prozent) – dabei folgt sie dem Grundsatz des E-Government Schweiz, der besagt, dass der Bund gegenüber den Kantonen ebenfalls 50 Prozent der Kosten trägt. Darüber hinaus gelten die vom Kooperationsgremium festgelegten Beiträge als gebundene Ausgaben und sind dadurch von allfälligen periodischen Sparmassnahmen ausgenommen. Die Geschäftsstelle ist zwar organisatorisch eingegliedert in das Finanzdepartement des Kantons; es ist allerdings eine eigene Abteilung (die eine Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit bildet) und geht nicht im Dienst für Informatikplanung auf, der vergleichbar ist mit den Informatikabteilungen anderer Kantone und für Beschaffung, Betrieb und Entwicklung der IT-Services zuständig ist. Durch das Rahmengesetz kommt der Geschäftsstelle eine Mittelposition zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu.

Sowohl in den gesetzlichen wie auch den strategischen Grundlagen wird der Aspekt des kulturellen Wandels nicht explizit behandelt. Der Wandel – so die Deutung der Autoren – vollzieht sich naturgemäss in der Umsetzung der Vorhaben und insbesondere durch die verstärkte digitale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Zudem reagiert der Staat auf die privatwirtschaftlichen digitalisierten Dienstleistungen und übernimmt diese nach einer gewissen Zeit. Im Anschluss an die mittlerweile klassischen Phasen der Innovationsdiffusion nach Rogers (2003) handelt der Staat in diesem Verständnis als „Early“ oder „Late Majority“. Die Geschäftsstelle und die Anstalt eGovernment St. Gallen digital als Finanzierungs- und Beschaffungseinrichtung spielen bei der Transformation eine wesentliche Rolle: Sie bringen operative Durchsetzungsmacht in die Transformation.

Auch das neue Wertversprechen wird nur implizit bezeichnet. Denn im Fokus steht klar der Aufbau und die Entwicklung eines Datenmanagements. Es ist prominent die Rede von Daten im Sinne von offenen, transparenten Behördendaten und von der Notwendigkeit zur Definition von Datenstandards für das gemeinsame Management von Stammdaten. Besonders hervorgehoben werden die Teilstrategien zum Datenmanagement, zu Open Government Data und zur Geodateninfrastruktur (Finanzdepartement Kanton St. Gallen, 2018, S. 10).

6.6 Ergebnisse der Interviews

6.6.1 Wandel der Organisationsstruktur

Die Organisationsstrukturen einer kantonalen Verwaltung wie auch von Gemeindeverwaltungen sind üblicherweise eher starr und auf lange Dauer ausgelegt (O, N2, Toman/A1, Kern⁶, in diesem Sinn auch Ritz & Thom, 2019, S. 43–45). Der Grund dafür liegt im Gesetzmässigkeitsprinzip (N1, Toman), aber auch an der Erwartungshaltung an die Stabilität einer öffentlichen Verwaltung. Das Ziel der E-Government Strategie des Kantons St. Gallen sieht kurz- und mittelfristig keine grundlegenden Veränderungen der bestehenden Organisationsstruktur vor (O, Toman). Toman nannte diese Grundhaltung in einem anderen Zusammenhang „Bestehendes und Bewährtes sichern“ (Toman, 2018, S. 7). Vielmehr wird der bestehenden Organisationsstruktur eine neue Organisationseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit hinzugefügt (eGovernment St. Gallen digital), die gemeinsame Standards und Prozesse für die Gemeinden und Verwaltungsstellen des Kantons festlegt. Es geht mit anderen Worten um die „Stärkung staatsebenenübergreifende[r] Zusammenarbeit“ (ebd.). Die Änderung der Struktur im weiteren Sinn umfasst jedoch hier die Schaffung der Möglichkeit einer digitalen Zusammenarbeit durch gemeinsam bearbeitbare Daten und den Einsatz kompatibler Fachanwendungen.

In der langfristigen Dimension werden diese Entwicklungen aber Einfluss auf die Aufbauorganisation haben. Kleine Gemeinden im Kanton werden nicht mehr alle Geschäfte vollumfänglich selbst erledigen müssen (A1, Toman). Gleichgeartete Geschäftsfälle, beispielsweise die Prüfung von Baugesuchen, können etwa von regionalen „Verwaltungs-Back-Offices“ vorgenommen werden. Während die Ansprechpersonen der Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde (und bspw. im symbolisch wichtigen Gemeindehaus) verbleiben, können so technische Skaleneffekte in der Dienstleistungserbringung erreicht werden (Toman, 2018, S. 7). Dies kann langfristig umfangreichere Änderungen der Aufbaustrukturen innerhalb des Kantons und der Gemeinden mit sich bringen. Die Entwicklung ist selbstverständlich von politischen Entscheidungen abhängig und entsprechend mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Gemäss Toman (A1) sind dabei Gemeindefusionen kein primäres Ziel. Durchaus denkbar sind allerdings regionale oder gar kantonale Dienstleistungsstellen für die Gemeinden und den Kanton, vergleichbar etwa mit dem früheren kantonalen Verwaltungsrechenzentrum, der heutigen Abraxas AG (vgl. Anhang VII). Ein solcher Zusammenschluss von gleichartigen Geschäftsfällen und deren Skalierung kann naturgemäss sowohl zu Kosteneinsparungen als auch zur Erhöhung der Dienstleistungsqualität führen. Andererseits birgt eine solche zentralisierte Organisationsform die Gefahr, dass lokale Besonderheiten zu wenig Berücksichtigung finden – eines der Hauptargumente für eine föderale Politik- und Verwaltungsstruktur.

⁶ Die Buchstaben und Zahlen in Klammern beziehen sich bei der Darstellung der subjektiven Fallstrukturen (vorliegendes Kapitel und Kapitel 7.6) jeweils auf die Interviewprotokolle im Anhang (Anhang III-VI). Die Struktur entspricht dabei dem Interviewleitfaden (siehe Kapitel 5.3).

Die Effekte der DT auf die Organisationsstruktur sind also zunächst, in der mittelfristigen Phase der Standardisierung und Technologieintegration, eher gering. Diese Massnahmen schaffen jedoch die Voraussetzungen für umfangreichere Anpassungen der Organisationsstruktur zu einem späteren Zeitpunkt.

Im politischen Diskurs hat sich in den letzten Jahren schliesslich die Einsicht weitgehend durchgesetzt, dass die DT von Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Verwaltung eine Tatsache ist. Der Einsatz von IKT durchdringt sämtliche Sinn- und Handlungssysteme der modernen Gesellschaft und muss entsprechend auch Gegenstand von Regulierungsfragen sein. Allerdings fehlt gemäss Toman (N) im regulären Gesetzgebungsverfahren Prüfpunkte zur Digitalisierung bzw. „Digitalisierbarkeit“. Sein Gedanke geht wohl in die Richtung von heute im Prozess eingebauten Prüfpunkten bspw. im Bereich der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) auf Bundesebene. Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich keine vorberatende Kommission der Parlamente dediziert mit Fragen der digitalen Transformation beschäftigt. Denn auch die vorberatenden Kommissionen sind in Analogie zur Aufbauorganisation der Verwaltung üblicherweise in Silos organisiert. Ausnahmen bilden allein die Aufsichtskommissionen (Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen), die allerdings ihren Tätigkeitsschwerpunkt auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Regierung und Verwaltung legen. Grundsätzlich wäre es Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen, nicht nur die „Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit“ des Regierungs- und Verwaltungshandelns zu beaufsichtigen, sondern auch dessen „Leistungsfähigkeit und Angemessenheit“ (Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen, 2003). In der Praxis dominieren allerdings die Aspekte der Rechtmässigkeit, der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäss Artikel 26 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, 2002).

6.6.2 Wandel der Organisationskultur

Die Organisationskultur innerhalb der Verwaltung ist erwartungsgemäss der dominierende Faktor auf dem Weg der Digitalen Transformation. Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung sind im Gegensatz zur Privatwirtschaft überwiegend von längerer Dauer. Der Fokus auf Stabilität, und vor allem auf gesetzmässiges Handeln, verbunden mit einem Beharren in gewohnten Denk- und Handlungsmustern („Thinking-in-the-box“ statt „Thinking-out-of-the-box“), führt zumindest bei einem Teil der betroffenen Personen zu grosser Skepsis vor unbestimmten Veränderungen oder Anpassungen (B1, Kern). Diese Skepsis kann sich über viele Hierarchiestufen hinweg und in unterschiedlicher Form manifestieren. Die Beispiele reichen von der diffusen Abneigung und Furcht gegenüber dem Ungewissen und Unbekannten (im Sinne einer „Neophobie“; B1, Kern) bis zur offenen Ablehnung wegen Verlust von Macht und/oder von finanziellen Ressourcen sowie Einfluss und Bedeutung (hierzu siehe auch B1, Hediger). Grundsätzlich muss eine neue Grundhaltung entwickelt werden, die sich durch „innovatives Denken, Risikonahme und Teamfähigkeit“ auszeichnet (N2, Toman). Aus den Interviews kommt zum Ausdruck, dass in der öffentlichen Verwaltung teilweise noch eine bürokratische Denkweise vorhanden ist, deren konstitutive Merkmale die Orientierung am Legalitätsprinzip und an regelbasierten Verantwortlichkeiten sind. Teils kann eine solche Orientierung

bei regulatorisch klar definierten, hoheitlichen Aufgaben ohne oder mit wenig Handlungsspielraum zweckmässig sein. Allerdings werden Potenziale einer bürgerfreundlichen Verwaltung verpasst, wenn die „Gesamtsicht auf Prozesse oder Geschäftsfälle“ fehlt (A2, Toman). Denn der Wertschöpfungsprozess vollzieht sich in den meisten der Geschäftsfälle quer zur bestehenden Aufbauorganisation.

Die Transformation der Verwaltung basierend auf diesen Geschäftsfällen wird eine längere Zeit in Anspruch nehmen und bedingt viel kommunikative Begleitung (B1, Kern). Dies kann am Beispiel der Ablösung der konventionellen, analogen Bürotelefonie durch „Skype for Business“ exemplarisch dargestellt werden. Zunächst, und auch über eine relative lange Dauer, war der Widerstand gegen die Umstellung und den Verlust der gewohnten Geräte gross. Zahlreiche Vorbereitungs-, Schulungs- und Kommunikationsmassnahmen waren nötig, um die Umstellung zu begleiten und erfolgreich umzusetzen. Dieses Beispiel bezieht sich dabei nur auf einen Technologiewechsel, nicht auf die Umstellung von Prozessen, Zuständigkeiten oder Strukturen. Ohne adäquate, kommunikative Begleitung ist im Bereich der DT mit anhaltenden Widerständen zu rechnen.

6.6.3 Wandel im Wertversprechen und Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung

Die selbstverständliche Nutzung von digitalen öffentlichen Dienstleistungen gelingt nur, wenn die Anspruchsgruppen (Bevölkerung und Wirtschaft) Zugang zu den sie betreffenden Daten haben, und sie über diese bestimmen können (C1, Toman). Das Vertrauen der Nutzerinnen und Nutzer kann einzig durch umfassende Transparenz erreicht werden. Nicht der „gläserne Bürger“ steht im Zentrum von E-Government, sondern die „gläserne Verwaltung“ (C1, Toman). Wie der uneingeschränkte Zugang zu allen Diensten, muss auch die uneingeschränkte Einsicht über die zu einer (natürlichen oder juristischen) Person gehörenden Daten möglich sein, jedoch nur für die betreffende Person selbst. Weiterhin aufrechterhalten werden müssen Schranken der Dateneinsicht für verschiedene Verwaltungsstellen und Behörden und selbstverständlich für Dritte (C1, Toman). Uneingeschränkter Datenzugang zu nicht personenbezogenen Daten ist wiederum möglichst uneingeschränkt öffentlich zur Verfügung zu stellen (im Sinne von Open Government Data, OGD). Dies soll insgesamt die Benutzererfahrung vereinfachen, aber auch die Interaktion mit der Verwaltung insgesamt einfacher und zugleich umfassender gestalten. Damit soll eine positive, vertrauensvolle Beziehung zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern und der Verwaltung hergestellt werden. Behördengänge sollen weniger ein notwendiges und mühseliges Übel sein, sondern mit Wertvorstellungen von Unterstützung, Zusammenarbeit und Dienstleistung verbunden werden (C1, Kern). Ein Idealbild ist der „One-Stop Shop“, eine einzige Anlaufstelle für alle Anliegen an die öffentliche Verwaltung, sowohl in einer digitalen wie auch analogen Form (A1, Toman).

6.7 Zwischenfazit I und Diskussion

Die Rekonstruktion der Fallstrukturen im Kanton St. Gallen zeigt, dass die Stärkung der staats-ebenenübergreifenden Zusammenarbeit im föderalen Staat eine zwingende Voraussetzung ist

für die DT. Gleichzeitig ist sie Ausdruck einer transformierten Kultur der Zusammenarbeit. So wird es künftig wohl eine verstärkte Zentralisierung und Skalierung von gewissen Dienstleistungen geben, basierend auf vergleichbaren, generischen Geschäftsfällen (bspw. Baugenehmigungsprozesse). Die Folge ist eine Loslösung öffentlicher Dienstleistungen von ihren Gebietskörperschaften und deren Zusammenfassung in „regionalen Back-Offices“. Der Fokus liegt jedoch klar in der Zusammenführung von administrativen Abläufen und nicht in der Fusion politischer Zuständigkeiten (sprich: in Gemeindefusionen).

Ein weiterer organisatorischer Punkt betrifft die fehlende institutionelle Abbildung der DT im regulären Gesetzgebungsprozess. So fehlen bspw. heute noch Prüfpunkte zu den Potenzialen der Digitalisierung bspw. analog zur institutionalisierten Prüfung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes im Rahmen von Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA). Ebenso wenig gibt es eine vorberatende, parlamentarische Kommission, die sich dediziert mit Fragen der DT beschäftigt und gerade nicht mit Beschaffungen von IKT und deren Finanzierung.

Bezüglich des neuen Wertversprechens der DT besteht Konsens darüber, dass es in der Erhebung, Nutzung, Weitergabe und Weiterverarbeitung, Aufbewahrung oder Bereitstellung der Daten liegt. Daten sind der entscheidende Bestandteil auf dem Weg zu einem neuen Verständnis von Organisation, Kultur und Wertversprechen. Dabei spielen zwei Aspekte eine grosse Rolle: Zum einen ist dies die Daten-Souveränität (C1, Toman), eine Unterkategorie der Digitalen Souveränität (siehe Abbildung 7).

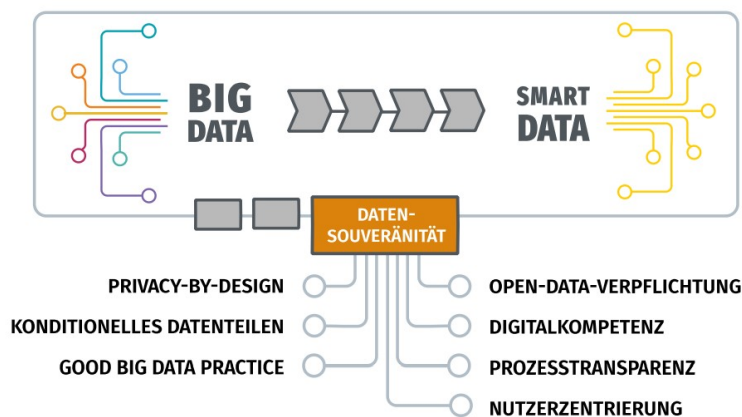


Abbildung 7: Aspekte der Datensouveränität
Quelle: (Gundlach, 2020)

Die Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung (Bevölkerung, Wirtschaft, andere Verwaltungen, Verwaltungsangestellte) sollen befähigt werden (Digitalkompetenz) zu erkennen und zu bestimmen, wo und wie (Prozesstransparenz) ihre Daten (Nutzerzentrierung) erfasst, gespeichert und eingesetzt (Privacy-by-Design, Konditionelles Datenteilen) werden (C1, Toman; so auch A2, Hediger). Zum anderen verpflichtet sich die öffentliche Verwaltung dazu, Ihre Daten, soweit wirtschaftlich vertretbar und aus Gründen des Datenschutzes zulässig, öffentlich zu-

gänglich zu machen (Grundsatz der OGD). Ein gutes Beispiel dafür sind Geo-Informationsdaten in Form topographischer Karten, die den interessierten Anspruchsgruppen für die direkte Verwendung oder Weiterverarbeitung zur Verfügung gestellt wird.

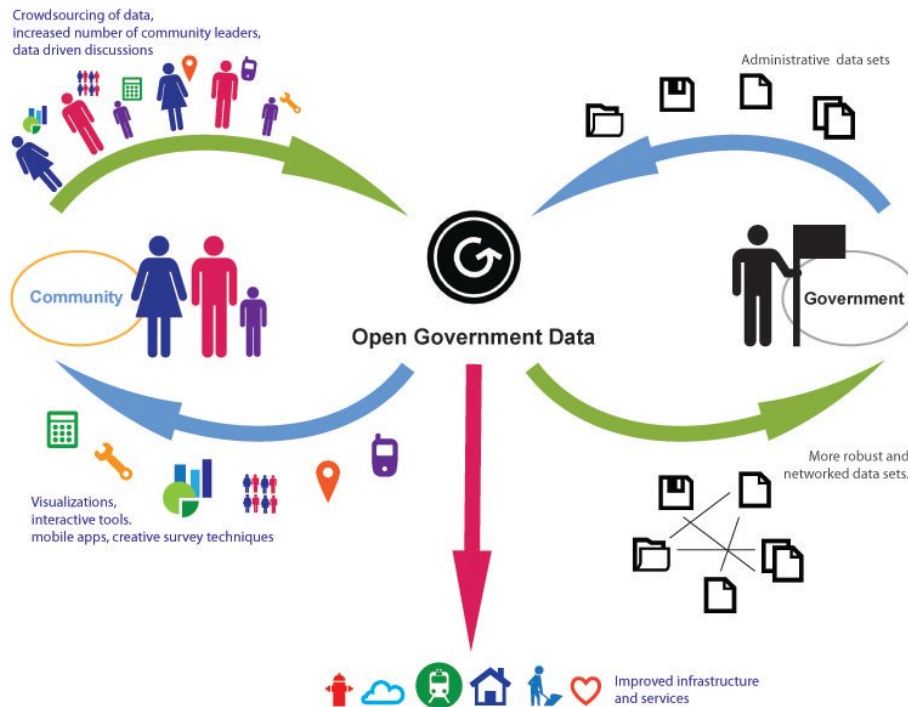


Abbildung 8: A democracy of actors
Quelle: (Confiado, 2014)

Die Entwicklung und Implementierung neuer Strukturen, Prozesse und Technologien, verbunden mit einem Wandel der Organisationskultur, führen in einer ersten Phase zu wesentlichen Mehrkosten. Bewährte Technologien und Organisationen profitieren dabei von tendenziell sinkenden Kosten aufgrund ihres fortgeschrittenen Reifegrades. Mit fortschreitendem Lebenszyklus steigen die Kosten wieder, bspw. durch fehlende Schnittstellen mit Fachanwendungen bzw. durch nicht mehr gegebene Kompatibilität in vor- und nachgelagerten Prozessschritten (Mankiw & Taylor, 2018, S. 187–192). Diese langfristige Betrachtung von Beschaffungs- und Technologielebenszyklen konfliktieren allerdings mit den eher kurzfristig, auf Amts- oder Wahlperioden ausgerichteten Perspektiven der politischen Akteure (N2, Toman).

Eine weitere Herausforderung für die DT besteht darin, dass die Schweiz über Jahrzehnte ein ausserordentlich zweckmässiges, gut funktionierendes Papier-Verwaltungssystem entwickelt und perfektioniert hat. Zudem sind Behördenkontakte für Privatpersonen in der Schweiz eher selten (C2, Toman). In Kombination führen diese beiden Faktoren – seltene und gut funktionierende Kontakte – zu einem auf den ersten Blick geringen Zusatznutzen digitaler Angebote. Demgegenüber stehen hohe Initialkosten, mit einem Nutzen, der sich erst in weiter Zukunft

materialisiert. Schliesslich sind Investitionen für Grossvorhaben mit hohen Risiken bezüglich Finanzen, Qualität und Zeit verbunden.⁷

⁷ Als exemplarisches Beispiel für diverse Risiken ist das Beschaffungs- und Einführungsvorhaben bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung INSIEME (Eidgenössische Finanzkontrolle, 2012; Finanz- und Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte, 2014)

7 Fallbeschreibung II: Kanton Zug

7.1 Organisatorische Ausgangslage

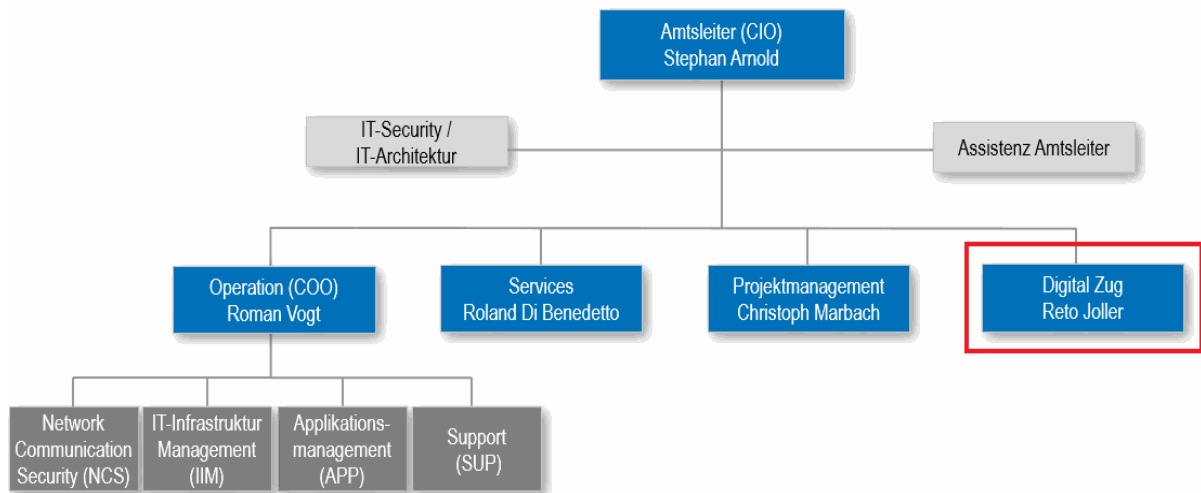


Abbildung 9: Aufbauorganisation Amt für Informatik und Organisation Kanton Zug

Quelle: www.zg.ch; abgerufen am 5.8.2021

Gemäss Organisationsverordnung (OV) des Kantons Zug setzt sich die Finanzdirektion (FD) aus fünf Ämtern zusammen. Dazu zählen das Direktionssekretariat (FDS), das Personalamt (PA), die Finanzverwaltung (KFV), das Amt für Informatik und Organisation (AIO) und die Steuerverwaltung (STV). Die Abteilung Digital Zug ist eingegliedert in das Amt für Informatik und Organisation. Digital Zug deckt gemäss Jollers Selbstverständnis (A1) primär den Aspekt der „Organisation“ des Amtes ab.

Das Organisations- und Steuerungskonzept 2020-2025 (Finanzdirektion, 2020a) legt die Anforderungen an die Umsetzungsorganisation fest und definiert die verschiedenen an der Transformation beteiligten Akteure und ihre Rollen. Als wichtige organisatorische Neuerung gilt die Einrichtung des zuvor beschriebenen Kompetenzzentrums (CC) „Digital Zug“. Die Finanzierung der Transformationsvorhaben erfolgt im Sinne einer Anschubfinanzierung über ein Impulsprogramm. Nach vier Jahren entscheidet der Regierungsrat über Beendigung oder Weiterführung. Im Hinblick auf die von uns gewählte Fragestellung werden im Folgenden die wichtigsten organisatorischen und kulturellen Aspekte des Konzepts zusammengefasst, wobei naturgemäss organisatorische Aspekte überwiegen oder sich an der Schnittstelle zu kulturellen Aspekten befinden.

Das CC soll als Impulsgeber und Koordinator der DT im Kanton Zug agieren. Seine Aufgaben umfassen insbesondere „die behördenübergreifende Planung und Umsetzung der digitalen Transformation, die Förderung von Zusammenarbeit und gemeinsamen Lösungen innerhalb der kantonalen Verwaltung sowie mit Dritten und der Aufbau neuer Kompetenzen und Fähigkeiten

zur Beratung und Befähigung der kantonalen Behörden“ (Finanzdirektion, 2020a, S. 12). Die Abteilung setzt sich interdisziplinär zusammen mit sechs Vertretern zu vier Vollzeitäquivalenten aus den Bereichen Human Resources und Organisationsentwicklung. Das Informatik- und Projektmanagementwissen bezieht die Abteilung – je nach Gegenstand eines Projektes oder Vorhabens – von den Informatikabteilungen des Amtes. Der Auftrag des CC lautet, „insbesondere im Zusammenhang mit dem Methoden- und Fachkompetenzaufbau und der Standardisierung, Vorgaben und Grundlagen für die Umsetzung der Digitalisierung zu erstellen, die von den kantonalen Behörden eingehalten werden müssen“ (ebd., S. 15).

Der Regierungsrat verabschiedet die strategischen Schwerpunkte. Die direktionsübergreifende Steuerung wird sichergestellt über einen Steuerungsausschuss (SA), dem der Finanzdirektor vorsteht. Jede Direktion ist mit einem Stimmrecht im Ausschuss vertreten; in der Regel handelt es sich bei den Vertretungen um die Generalsekretärinnen oder -sekretäre. Voraussetzung ist, dass die Vertretung „fachlich kompetent“ und „digitalisierungsaffin“ ist (ebd.). Der Leiter des CC sowie eine externe Vertretung „mit grosser fachlicher Kompetenz“ in der DT sind beratend und ohne Stimmrecht Mitglieder des Steuerungsausschusses. Der SA beantragt beim Regierungsrat das Budget für das Impulsprogramm im Umfang von jährlich einer Million Franken und für das CC. Er beantragt als vorbereitendes Gremium zuhanden des Regierungsrates personelle Ressourcen und Budgetallokation für die Vorhaben im Impulsprogramm. Darüber hinaus ist es seine Aufgabe, den kulturellen Wandel zu begleiten und zu etablieren.

Die Einbindung der Zuger Einwohnergemeinden erfolgt über die „Informatikkonferenz Kanton Gemeinden“, das heisst sie werden „über die Umsetzung der Digitalstrategie informiert und Vorhaben werden abgestimmt“. Das formulierte Ziel ist es, die Zusammenarbeit zu intensivieren, „insbesondere um Synergien zu nutzen und die Leistungen in übergreifenden Prozessen zu optimieren und medienbruchfrei zu gestalten.“ Das CC kann „bei Bedarf (...) die Einwohnergemeinden in den Themen zur digitalen Transformation beraten“ (ebd., S. 18).

7.2 Rechtliche Ausgangslage

Die rechtliche Ausgangslage des Kantons Zug unterscheidet sich massgeblich von derjenigen des Kantons St. Gallen. Dieser regelt, wie in Kapitel 6.2 dargestellt, das E-Government oder die DT in einem Rahmenerlass – dem Gesetz über E-Government (E-GovG). Demgegenüber bezieht sich der Kanton Zug zum einen auf weniger verbindliche übergeordnete Zielvorgaben des Regierungsrates (Legislaturziele, Digitalstrategie) und auf spezialgesetzliche Bestimmungen wie sie bspw. im Planungs- und Baugesetz (PBG), im Gesetz und in der Verordnung über Geoinformation im Kanton Zug (Geoinformationsgesetz, GeoIG-ZG und Geoinformationsverordnung, GeoIV-ZG) und in der Verordnung über die Aktenführung formuliert sind.

Das Organisationsgesetz (OG) formuliert unter Artikel 7 die Steuerungsgrundsätze der Verwaltung. Dabei obliegt dem Regierungsrat die Steuerung der Verwaltungstätigkeit „nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie der Risikoorientierung“ (Organisationsgesetz, OG, 1999). Der Regie-

rungsrat führt mit Zielvorgaben, „insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Strategie und Legislaturziele werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet“ (ebd.). Themenspezifische Strategien wie die Digitalstrategie Kanton Zug müssen im Einklang stehen mit den übergeordneten Strategien des Regierungsrates. So umfasst die Strategie 2019-2026 des Kantons sechs Legislaturziele mit direktem Bezug zur digitalen Leistungserbringung (Regierungsrat Kanton Zug, 2018). Es handelt sich dabei um die folgenden Ziele:

- Papierarme Verwaltung (L101; allgemeine Verwaltung)
- Stärkung des E-Government (L102; Federführung [FF] bei der Finanzdirektion)
- Stärkung Sicherheit im virtuellen Raum (L104; FF Sicherheitsdirektion)
- Anwendung digitaler Geodaten (L109; FF Direktion des Innern)
- Führung medienbruchfreier Register (L110; FF Direktion des Innern)
- Einsatz neuer Lehrformate und Technologien (L112, FF Volkswirtschaftsdirektion)

7.3 Eingesetzte Ressourcen zur Unterstützung der Digitalen Transformation

Das Kompetenzzentrum „Digital Zug“ bildet keine eigenständige Organisationseinheit. Sie ist eine Abteilung innerhalb des Amtes für Informatik und Organisation (AIO).⁸ Als junge Abteilung schlägt sie sich im Budget und Finanzplan des Kantons erst zurückhaltend nieder (Kanton Zug, 2020). In der Rechnung 2019 werden Ausgaben von CHF 284'000 aufgeführt, für 2020 war ein Budget von CHF 1'000'000 vorgesehen, während der Anteil am Globalbudget des Amtes für Informatik und Organisation (AIO) vier Prozent (rund CHF 522'000) beträgt. Die CHF 1'000'000 entsprechen der auf vier Jahre befristeten Anschubfinanzierung („Impulsprogramm“).

Die Staatsrechnung des Kantons Zug weist die einzelnen Aufwendungen für die IKT äusserst detailliert aus. Es handelt sich dabei jedoch überwiegend um allgemeine Modernisierungs- oder Ersatzausgaben, beispielsweise für den Teilersatz der Serverinfrastruktur, für WLAN-Optimierungen oder die Modernisierung von IT-Arbeitsplätzen. Nicht ausgewiesen werden im Bereich des Informatikaufwands der Staatsrechnung global oder sonderfinanzierte Ausgaben.

⁸ Zu den zugrundeliegenden Überlegungen bezüglich der erhobenen Zahlen wird auf die Ausführungen unter 4.3 beim Kanton St. Gallen verwiesen.

Tabelle 4: IKT-Aufwand Kanton Zug 2011-2020

Kanton Zug						
Jahr	Aufwand Amt für Informatik und Organisation (in Mio. CHF)	Gesamtaufwand (in Mio. CHF)	Aufwand Amt für Inform. vs. Gesamtaufwand	Ständige Wohnbevölkerung Kanton Zug	Aufwand Amt für Inform. vs. Ständ. Wohnbevölk. (in CHF) ZG	Gesamtaufwand vs. Ständige Wohnbevölkerung Kt ZG (in CHF)
2011	8.6	1'297.2	0.66%	115'104	74.7	11'269.8
2012	8.9	1'328.3	0.67%	116'575	76.3	11'394.4
2013	9.4	1'391.6	0.68%	118'118	79.6	11'781.4
2014	10.3	1'407.1	0.73%	120'089	85.8	11'717.1
2015	9.7	1'443.2	0.67%	122'134	79.4	11'816.5
2016	10.2	1'461.0	0.70%	123'948	82.3	11'787.2
2017	9.9	1'464.5	0.68%	125'421	78.9	11'676.7
2018	11.1	1'441.3	0.77%	126'837	87.5	11'363.4
2019	11.2	1'480.4	0.76%	127'642	87.7	11'598.1
2020	12.4	1'503.6	0.82%	128'774	96.3	11'676.3

Quelle: Kanton Zug, 2021, S. 348 (eigene Darstellung)

Der Gesamtaufwand in der Staatsrechnung des Kantons Zug (siehe Tabelle 4) steigt seit 2011 kontinuierlich an, von rund 1,3 Mrd. CHF 2011 auf aktuell rund 1,5 Mrd. CHF im Jahr 2020 (+16%), und es erhöhte sich auch der Anteil für die Aufwendungen für das Amt (früher Dienst) für Informatikplanung kontinuierlich von CHF 8,6 Millionen auf CHF 12,4 Millionen im Jahr 2020. Wird der Gesamtaufwand des Kantons Zug im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung betrachtet ergibt sich eine überraschend stabile Zahl von rund CHF 11'270 bis zu rund CHF 11'676 über den Zeitraum der letzten zehn Jahre. Im gleichen Zeitraum stieg die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Zug von etwas über 115'000 auf über 128'000 Personen. Dabei steigt der Aufwand für das Amt für Informatik bezogen auf die ständige Wohnbevölkerung in eher geringem Ausmass, von CHF 75 pro Person, auf rund CHF 96 im Jahr 2020.

7.4 Strategie für die Digitale Transformation: Digitalstrategie Kanton Zug 2020 - 2026

Der Kanton Zug konkretisiert seine Zielsetzung im Bereich der digitalen Leistungserbringung und der digitalen Transformation in seiner Digitalstrategie 2020-2026 (Finanzdirektion, 2020b). Sie wird nach drei Jahren auf ihre Wirksamkeit geprüft und falls notwendig angepasst. Die Strategie formuliert einleitend das gemeinsame Verständnis von digitaler Transformation: „Bei der digitalen Transformation werden auch die Prozesse hinterfragt und Leistungen neu definiert. Im Zentrum stehen die Geschäftsbereiche und deren Prozesse. So werden in der digitalen Transformation Optimierungen und Automatisierungen von Prozessen angestrebt sowie

Leistungen neu definiert und Unternehmen respektive Verwaltungen neu ausgerichtet“ (Finanzdirektion, 2020b, S. 4). Mit dieser Definition übernimmt der Kanton Zug ein breit geteiltes Verständnis von digitaler Transformation als „Verwaltungsreform“ (siehe Kapitel 2), das die Digitalisierung im Sinne einer technischen Veränderung als Voraussetzung versteht für die daraus anschliessende organisatorische und kulturelle Veränderung des Verwaltungshandelns. Die daraus resultierenden Fragen der Governance dieses Wandels klärt der Kanton Zug in einem Organisations- und Steuerungskonzept, auf das zuvor eingegangen worden ist (Finanzdirektion, 2020a).

Zur Ausgangslage hält die Strategie fest, dass „die Potenziale der Digitalisierung noch nicht konsequent genutzt und die Transformation nicht systematisch vorangetrieben [werden]“ (Finanzdirektion, 2020b, S. 6). Weiter wird erwähnt, dass die DT kulturell nicht verankert sei, dass „eine zentrale Anlaufstelle zur Unterstützung der Organisationseinheiten und zum Vorantreiben der digitalen Transformation“ (ebd.) fehle und es allgemein an Koordination und transversalem Wissen über eingesetzte digitale Leistungen mangle. Im Hinblick auf unsere Fragestellung interessieren vor allem die organisatorischen und kulturellen Aspekte der digitalen Transformation sowie das neue Wertversprechen, die allenfalls in der Strategie enthalten sind.

Ziffer 3.2.3 der Strategie bezieht sich auf die organisatorischen Aspekte und formuliert den Grundsatz, dass der Kanton seine Verwaltung auf eine Weise organisiert, „die eine optimale Bearbeitung von Querschnittsthemen erlaubt und agile Arbeitsweisen fördert“ (Finanzdirektion, 2020b, S. 9; Hervorhebung durch die Autoren). In föderaler und interdisziplinärer Zusammenarbeit (mit Forschung, Hochschulen und Privatwirtschaft) will der Kanton die Voraussetzungen schaffen, „um Pionierarbeit in einzelnen Themengebieten leisten zu können“ (ebd.).

Dabei sind kulturelle Voraussetzungen notwendig oder „erfolgskritisch“: Es geht darum, neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln und das Wissen innerhalb und ausserhalb der Organisation zu teilen. „Ein sehr viel stärker funktionsübergreifender, multidisziplinärer, agiler und projektbasierter Ansatz wie auch Prozessdenken ist notwendig. Insbesondere die Zusammenarbeit und der Wissensaustausch – intern und mit externen Anspruchsgruppen (z. B. anderen staatlichen Stellen, Unternehmen und Hochschulen) – ist unerlässlich, um mit den immer schneller werdenden gesellschaftlichen und technologischen Veränderungen Schritt zu halten“ (Finanzdirektion, 2020b, S. 13).

Schliesslich geht die Strategie auch auf das neue Wertversprechen einer digital transformierten Verwaltung ein. Dabei geht es primär um den Umgang mit und die Nutzung von Daten hin zu einem strategischen Datenmanagement: „Daten aufzubereiten, zu analysieren und zu interpretieren ist eine erfolgskritische Fähigkeit im digitalen Zeitalter. (...) Der Kanton Zug fördert den Einsatz datengestützter Analysen und Entscheidungsprozesse in der Verwaltung und erprobt neue Technologien zur Datennutzung (Data Analytics, Predictive Analytics, künstliche Intelligenz KI usw.)“ (Finanzdirektion, 2020d, S. 14). Die Einführung eines strategischen Datenmanagements soll es erlauben, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und eine effiziente Datenfreigabe durch Bevölkerung und Unternehmen zu etablieren. Mit einer wirkungsvollen Datenanalyse, sollen „freigegebene Daten analysiert und aufbereitet werden, um Leistungsangebote zu verbessern und Prozesse zu optimieren“ (ebd.).

7.5 Zusammenfassung der Fallbeschreibung

Dass der Kanton Zug eine dedizierte Organisationseinheit für die DT geschaffen hat, ist nicht weiter überraschend. Gemäss unserer theoretischen Herleitung (siehe Tabelle 1) ist die Schaffung einer solchen Organisationseinheit Voraussetzung für eine funktions- und direktionsübergreifende Zusammenarbeit bzw. für eine einigermaßen zweckmässige horizontale Steuerung. Überraschend ist allein der Zeitpunkt ihrer Schaffung, nachdem der Kanton Zug doch bereits einen guten Ausbaustandard gemäss Digitalisierungsindex hat (siehe Abbildung 3), erfolgte diese erst im Jahr 2019. Auch fällt die personelle Ausstattung auf: Mit nur vier Vollzeitstellen inklusive Führung ist das Kompetenzzentrum Digital Zug (CC) personell relativ schwach besetzt. Darüber hinaus ist ihre Anordnung auf der vierten Führungsebene vergleichsweise tief. Auch ihre Kompetenzen im Steuerungsausschuss sind allein beratender Natur. In diesem Zusammenhang ist denn auch die Herausforderung einzuschätzen, die gemäss Digitalstrategie bezüglich der horizontalen Steuerung und Koordination besteht, wenn davon die Rede ist, dass der Kanton über keine „etablierte, zentrale Anlaufstelle zur Unterstützung der Organisationseinheiten und zum Vorantreiben der digitalen Transformation“ verfügt und dass es wenig Koordination gibt (Finanzdirektion, 2020d, S. 6). Das Ende 2020 geschaffene CC soll dieses Defizit beheben, indem es als „Impulsgeber“ und „Kordinator“ fungiert (Finanzdirektion, 2020a, S. 12). Das wichtigste und effektivste Steuerungsinstrument ist derzeit das Impulsprogramm, das auf Vorschlag des Steuerungsausschusses vom Regierungsrat jährlich verabschiedet wird. Die Rolle des CC beschränkt sich also auf die Beratung und Befähigung der kantonalen Behörden. Es stellt Methodenwissen zur Verfügung, kann jedoch selbst keine Vorhaben umsetzen und ist hierfür auf die Bereitstellung von Ressourcen der Ämter angewiesen.

Mit dem Organisations- und Steuerungskonzept verfügt der Kanton Zug über ein wichtiges Instrument zur Klärung der häufig umstrittenen Governance-Fragen bei der DT. Das Konzept leistet auch einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Erwartungsmanagement hinsichtlich der Rolle des CC Digital Zug. Die Aufgaben des CC liegen vor allem in den Bereichen Beratung, Analyse, Koordination und Kommunikation mit einem Fokus auf der Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung. Immerhin hat es die Kompetenz, „Vorgaben (*im Sinne von Standards, Anm. der Autoren*) und Grundlagen für die Umsetzung der Digitalisierung zu erstellen, die von den kantonalen Behörden eingehalten werden müssen“ (Finanzdirektion, 2020b, S. 15). Über die Vertretung im Steuerungsausschuss haben die Direktionen allerdings jederzeit die Möglichkeit ihre Sonderinteressen als Vetospieler einbringen zu können. Denn die Vorgaben werden durch diesen geprüft und genehmigt.

Allgemein legt die Strategie ihr Gewicht auf organisatorische und kulturelle Aspekte der DT. So wird insbesondere die Bedeutung der horizontalen Zusammenarbeit (funktionsübergreifend, multidisziplinär) und Koordination betont wie auch ein agiler und projektbasierter Ansatz der Zusammenarbeit. Besonders deutlich ist die Strategie bezüglich des mit der DT verbundenen neuen Wertversprechens. Es geht dabei um die systematische und strategische Nutzung der Verwaltungsdaten und um den Aufbau entsprechender Kompetenzen im Austausch mit externen Akteuren.

7.6 Ergebnisse der Interviews

7.6.1 Wandel der Organisationsstruktur

Übergeordnetes Ziel der digitalen Transformation ist die „Defragmentierung“ (A1, Joller) der Aufbauorganisation und die Entwicklung des Personals. Dabei nimmt die interne Kommunikation einen zentralen Stellenwert ein. Das CC Digital Zug setzt einen Schwerpunkt auf diese beiden Aspekte: Kommunikation und Personalentwicklung. Die Bedeutung der Kommunikation rührt daher, weil die „Heterogenität der Mitarbeitenden“ gross ist (A1, Joller) und ganz unterschiedliche Wissensbestände, Kompetenzen und Erwartungen bezüglich der Potenziale der DT bei den Mitarbeitenden vorherrschen. Entsprechend wichtig ist ein systematisches Erwartungsmanagement. Mit dem Impulsprogramm sollen bewusst amtsübergreifende Vorhaben gefördert und agil abgewickelt werden. Das Programm ermöglicht dem CC neue Methoden am konkreten Fall zu vermitteln und dadurch die Mitarbeitenden zu schulen und zu „empowern“. Im Fokus des nutzerzentrierten Ansatzes („customer centricity“) stehen immer die Anspruchsgruppen bzw. Kundinnen und Kunden der öffentlichen Verwaltung (ebd.). Ebenfalls von Bedeutung ist, dass der Gesamtprozess der Leistungserstellung in den Blick genommen wird (A1, Scherrer). Voraussetzung für eine erfolgreiche DT ist eine fordernde und klar kommunizierende Führung, die sich auch gegen Widerstände durchzusetzen vermag (ebd.; in die gleiche Richtung B1, Keller). Damit gemeint ist nicht nur die oberste Führung der Verwaltung, sondern auch die politische Führung (hier in Form des Regierungsrates). Die übliche Vorstellung, dass die IKT das Geschäft lediglich unterstützt (im Sinne von „IT follows business“) ist obsolet. Heute gilt: „IT enables business“ (ebd.). Auch wenn das CC den Erwartungen aus Sicht der Leistungserfüllung nur teilweise gerecht wird, wird der Ausbau einer Netzwerkplattform zum Wissensaustausch und zur Beziehungspflege als wertvoll und wichtig betrachtet (ebd.).

7.6.2 Wandel der Organisationskultur

Ein wichtiger Aspekt beim kulturellen Wandel ist die Besetzung der an diesem Wandel beteiligten und diesen befördernden Akteure. Gefordert sind charismatische, rhetorisch überzeugende Personen, die mit einer klaren Vision und ausreichend Durchsetzungsfähigkeit den Wandel vorantreiben. Im Fallbeispiel kamen alle drei relevanten Personen (CDO, Leiter ICT wie auch Polizeikommandant) von ausserhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen. Die beiden befragten Akteure waren zudem während vieler Jahre in der Privatwirtschaft tätig und konnten dort vielfältige Erfahrung in einem bedeutend dynamischeren Umfeld als in einer öffentlichen Verwaltung gewinnen. Sämtliche Instrumente (Design Thinking, Lean agile, Customer Centricity etc.), die zur Anwendung kommen, stammen denn auch aus der Privatwirtschaft und finden dort seit langer Zeit Anwendung. Der Denkansatz des Design Thinking kann denn auch als Paradigmenwechsel administrativer Rationalität betrachtet werden: Zu Beginn eines jeden Vorhabens gilt die Hauptaufmerksamkeit dem Verständnis des Problems und dessen Ursache (B, Joller). Erst nach eingehender Auseinandersetzung mit diesen Aspekten, gilt es eine Lösung zu

entwickeln. Verglichen mit einer stark an der Rechtmässigkeit orientierten Denk- und Handlungsweise entspricht dieser Ansatz für die öffentliche Verwaltung tatsächlich einem Paradigmenwechsel.

Darüber hinaus gilt es im Sinne der Agilität, Dinge auch einfach mal anzupacken, Lösungen zu entwickeln und mutig zu sein. Den Grundsatz „Just Fucking Do It“ (B, Scherrer) in einem polizeilichen Umfeld zu formulieren, ist eine kalkulierte Provokation, die den Wandel hin zu Agilität und Innovation im Kleinen befördern soll – auch unter Gefahr, Fehler zu machen und aus diesen lernen zu müssen.

Diese Orientierung an privatwirtschaftlich inspirierten Methoden des Wandels führt zu organisationaler Ambidextrie und zu einem Mehrbedarf an Ressourcen. Ein solcher Mehrbedarf widerspricht allerdings der weit verbreiteten politischen Erwartungshaltung, dass nämlich die DT zu Effizienzgewinnen und mittelfristig, durch eine zunehmende Automatisierung behördlicher Routineaufgaben, auch zu Einsparungen führen muss. Dieses Spannungsfeld von Mehrbedarf an Ressourcen aufgrund einer verstärkten Orientierung des Geschäfts an Werten der Innovation, unter Beibehaltung der operativen Aufgaben und gleichbleibender Ressourcenausstattung bzw. gar der Erwartung von Ressourceneinsparungen durch Automatisierung, kommt zum Ausdruck, wenn Scherrer sagt, dass beim CC Digital Zug zu wenig IT-Wissen vorhanden ist (A1, Scherrer) und dass Digitalisierung nicht allein mit methodischen Instrumenten vorangebracht werden kann. Den Organisationsstrukturen bzw. den Fachämtern fehlt es teilweise an Ressourcen. Scherrer (N2) hat diesbezüglich jedoch eine ambivalente Haltung: Er sieht die beschränkten Ressourcen auch als Chance, um gezielt Effizienzpotenziale auszunutzen. Beim „war on talents“, also bei der Rekrutierung hervorragender Fachkräfte im IKT-Bereich in Konkurrenz mit privatwirtschaftlichen Akteuren, ist der Staat als Arbeitgeber immer im Nachteil bezüglich der Entlohnung. Gerade deshalb sieht er sich gezwungen, ein zeitgemässes Arbeitsumfeld anzubieten. Dazu zählt gemäss Joller (N2) die „Orientierung an Agilität, Transparenz und Nutzen“.

Die beiden befragten Experten zeigen ein leicht unterschiedliches Verständnis von Transformation. Die Betonung von „IT enables business“ durch Scherrer und die Vorstellung, dass organisationale Veränderungsprozesse mit Vorteil von der Technik angestossen werden, zeugen von einem technikinduzierten Verständnis von Wandel. Das mag wenig überraschen, wenn man bedenkt, dass er einen technischen Hintergrund hat und in der Zuger Polizei die Leitung der Informatik innehat. So sagt er auch, dass „Digitalisierung nicht allein mit Methodenwissen“ vorangebracht werden kann (A1, Scherrer). Demgegenüber vertritt der Leiter des CC ein stärker organisatorisch-kulturelles Verständnis von Wandel, das den Methoden, der Kommunikation und der Kultur der Zusammenarbeit einen hohen Stellenwert zuschreibt.

7.6.3 Wandel im Wertversprechen und Geschäftsmodell der öffentlichen Verwaltung

Das neue Wertversprechen einer digital transformierten Verwaltung ist gemäss Aussagen der Kantonsvertreter, dass sie ihre Leistungen einfacher den Anspruchsgruppen anbieten wollen. Sei das – dem Grundsatz von „digital first“ folgend – auf elektronischem oder *auch* analogem Weg. Scholler nennt das einprägsam, „das Leben einfacher machen“ (C, Joller). Dafür muss

die Verwaltung auch im Sinne eines „fast followers“ seine Innovationszyklen beschleunigen und Neuerungen agiler organisieren. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen zur Einlösung dieses neuen Wertversprechens die Verknüpfung, Nutzung und das Anbieten erfasster und veredelter Behördendaten. Entsprechend müssen die Kompetenzen in der Verwaltung aufgebaut und die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um einen effektiven Einsatz von „Data Analytics“ und „Business Intelligence“ zu ermöglichen. Scherrer weist beispielsweise etwa darauf hin, dass Polizeidaten unter den genannten Bedingungen auch sinnvoll eingesetzt werden könnten für eine stärker evidenzbasierte Politik (C, Scherrer).

7.7 Zwischenfazit II und Diskussion

Die Rekonstruktion der subjektiven Fallstrukturen haben verdeutlicht, dass die interne Kommunikation („internal communication“) von zentraler Bedeutung ist bei der digitalen Transformation. Das ist insofern nicht erstaunlich, wenn man davon ausgeht, dass die Transformation als „Change“ systematisch gestaltet und bewusst geführt werden muss. Entsprechend kommen die bekannten Instrumente des Change Managements und der integrierten Kommunikation zum Tragen (siehe Henkel & Schedler, 2008; Kotter, 1995; Niederhäuser & Rosenberger Staub, 2018; Streicher, 2020). Quelle: zeigt die fünf massgeblichen Dimensionen des Change Managements nach Streicher (2020, S. 257). Diese Dimensionen greifen laufend ineinander und sind nicht als Phasen unterscheidbar.



Abbildung 10: Dimensionen des Veränderungsmanagements

Quelle: Streicher, 2020, S. 257

Zu einer zielgruppengerechten und effektiven Kommunikation gehört neben einer eingehenden Analyse und Pflege der Stakeholder bezogen auf ihre Haltung zur Transformation und auf ihre organisatorischen Gestaltungsmacht (siehe Abbildung 11) auch die Formulierung einer Transformations- und Kommunikationsstrategie, die auf einer einprägsamen, einfach verständlichen Vision fusst. Der Kanton Zug hat diese in die einprägsame Formel gefasst, dass das Ziel der

DT darin besteht, das Leben der Kundinnen und Kunden (bzw. der Anspruchsgruppen) „einfacher zu machen“.

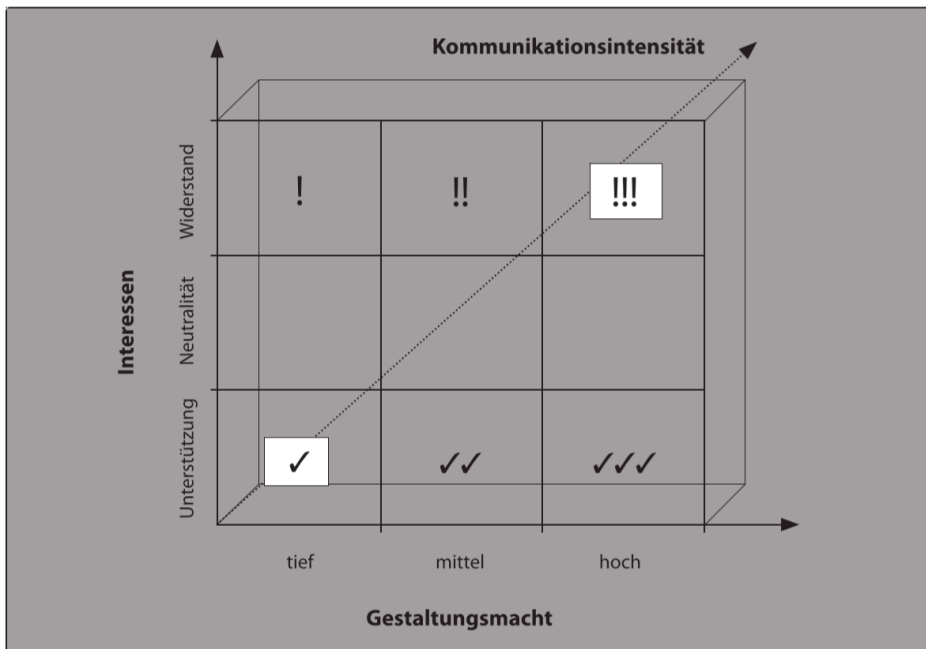


Abbildung 11: Strategisches Stakeholder Portfolio der öffentlichen Verwaltung

Quelle: Henkel & Schedler, 2008, S. 45

Aufgrund der technologischen Entwicklungen, die in immer kürzeren Innovationszyklen stattfinden, werden Innovationsvorhaben laufend und parallel zur Erledigung des operativen Tagesgeschäftes abgewickelt und dadurch der Wandel auf Dauer gestellt (Stichworte „continuous delivery pipeline“⁹ und Ambidexterität). Das hat zum einen für die vom Wandel Betroffenen bzw. für die am Wandel beteiligten Personen eine Mehrbelastung zur Folge; denn parallel zum Grundauftrag des operativen Tagesgeschäftes sind auch die Aufgaben der Projektarbeit zu erledigen. Die Führungspersonen sind also entsprechend gefordert, eine Priorisierung der Vorhaben und eine vorausschauende Ressourcenallokation vorzunehmen. Bei dieser herausfordernden Ausgangslage erhöht sich der Stellenwert der internen Kommunikation deutlich. Es reicht längst nicht mehr, monatlich über das Intranet oder halbjährlich über einen Personalanlass zu informieren. Die Kommunikation muss professionell und originell sein, und es müssen sämtliche Kommunikationskanäle adressatengerecht genutzt werden, was nicht ohne Ressourceneinsatz möglich ist. Widerstände müssen antizipiert und die Kommunikationsintensität entsprechend angepasst werden (siehe Abbildung 11).

⁹ Dieser Begriff stammt vom Scaled Agile Framework SAFe®. Er umfasst vier Aspekte: continuous exploration, continuous integration, continuous deployment und release on demand. Die Umsetzung erfolgt in sogenannten DevOps-Teams, die zum Ziel haben eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Softwareentwicklung und IT-Betrieb sowie den Geschäftsprozesseignern (Business) sicherzustellen, um eine raschere, stabilere und zweckmässiger Softwareentwicklung zu ermöglichen. (<https://www.scaledagileframework.com/continuous-delivery-pipeline/>; abgerufen am 2.9.2021)

8 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Mittelpunkt der beiden Fallanalysen stand die Frage, mit welchen Massnahmen die staatlich-administrativen Akteure der digitalen Transformation und den damit zusammenhängenden Herausforderungen begegnen und sie vorantreiben. Der Fokus wurde hierbei auf die organisatorische und kulturelle Dimension sowie auf das neue Wertversprechen einer digital transformierten Verwaltung gelegt. Technologische Fragestellungen blieben weitgehend ausgeklammert.

Für die qualitative, explorative Untersuchung wurden die beiden Kantone St. Gallen und Zug ausgewählt. Denn diese können in der digitalen Transformation als vergleichsweise weit fortgeschritten betrachtet werden. Zu diesem Schluss kommen Schmid et al. (2018) in ihrer Untersuchung zur Digitalisierung der Schweizer Kantone anhand von sieben Referenzindikatoren. Die Kantone eignen sich als Untersuchungsgegenstand, da ihnen im Vollzugsföderalismus eine wichtige Mittelstellung zwischen nationalen Bestrebungen wie e-Government Schweiz (neu: Digitale Verwaltung Schweiz, DVS) und den Gemeinden mit ihren vielfältigen Bürgerkontakten zukommt. Die Beschränkung auf zwei Kantone erfolgte aus forschungsökonomischen Gründen und ermöglicht zumindest eine minimale Kontrastierung der Fälle. Die qualitative Untersuchung berücksichtigte zum einen die objektiven Fallstrukturen in Form von Erlassen, Strategien und Budgets (Analog zu den „Artefakten“ gemäss Schein, siehe Ritz & Thom, 2019, S. 359). Zum anderen wurden die subjektiven Fallstrukturen rekonstruiert über die Auswertung der Interviews, die mit an der Transformation beteiligten Akteure durchgeführt wurden. Durch zwei Experteninterviews wurde eine zusätzliche, verwaltungsexterne Sicht auf die DT in die Analyse einbezogen.

Der Kanton St. Gallen hat für seine DT ein eigenes E-Government Gesetz geschaffen, das die Grundlage für eine öffentliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit bildet und am 1.1.2019 in Kraft getreten ist. eGov St. Gallen digital bildet den Kern einer gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden bei der DT der öffentlichen Verwaltung. Die vordergründigen Ziele dieser Zusammenarbeit sind einerseits klar umrissene Sachaufgaben, wie etwa die Bereitstellung eines digitalen Geoinformationssystems. Andererseits ist aber auch ein Grundauftrag für Standardisierungsbemühungen sowie die Umsetzung von weiteren Digitalisierungsvorhaben enthalten. Ein paritätisch besetztes Gremium legt die Digitalisierungsstrategie für den Kanton fest und entscheidet über die Verwirklichung von konkreten Projekten, die zu gleichen Teilen von Kanton und Gemeinden, ausserhalb des regulären Budgets der Fachabteilungen, finanziert werden. Aktuell setzt der Kanton St. Gallen stärker auf die Digitalisierung bestehender Prozesse und weniger auf die DT. Für Letztere werden in einem ersten Schritt die technischen und prozeduralen Grundlagen geschaffen. Sie führen im Idealfall bereits zu grundlegenden Überlegungen über die Effizienz bestehender Prozesse und über mögliche Innovationspotenziale. Gemäss unserer theoretischen Einbettung zum Wandel der Organisationsstrukturen, setzt der Kanton St. Gallen mit seinem pragmatischen, auf organisatorische Aspekte fokussierten Vorgehen, das Rücksicht nimmt auf die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, seinen Schwerpunkt auf die Governance mit seiner zentralen Steuerung im „Schatten der Hierarchie“ und auf die DT in einem föderalen Mehrebenensystem. Sein Ziel ist, konkrete Be-

dürfnisse gemeinsam mit den Anspruchsgruppen zu formulieren und durch kantonale und interkommunale Zusammenarbeit Lösungen schrittweise zu entwickeln und Standards zu formulieren. Die Finanzierung ist über ein Gesetz sichergestellt, so dass die Ausgaben zur DT, welche in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben, als gebunden gelten.

Demgegenüber verfolgt der Kanton Zug ein stärker kulturorientiertes Verständnis von DT. Wie der Kanton St. Gallen hat auch er zur Förderung der DT eine neue Abteilung geschaffen (Digital Zug). Diese ist allerdings organisatorisch in die kantonale Verwaltungsstruktur integriert und auf relativ tiefer Führungsstufe angesiedelt. Die Abteilung verfolgt einen stark organisationskulturellen und methodischen Ansatz und legt ihren Fokus auf die Zusammenarbeit der kantonalen Akteure mit den Anspruchsgruppen. Die interkommunale Zusammenarbeit spielt in dieser Phase eine untergeordnete Rolle und wird über bestehende Koordinationsorgane sichergestellt (Informatikkonferenz Kanton Gemeinden). Die Finanzierung dieser unterstützenden Tätigkeit erfolgt über eine auf vier Jahre befristete Anschubfinanzierung.

Diese unterschiedliche Herangehensweise erstaunt nicht, wenn man die strukturelle Ausgangslage in die Betrachtung miteinbezieht: So weist der Kanton St. Gallen 77 politische Gemeinden mit total 524'147 Einwohnerinnen und Einwohnern auf (Stand 2020)¹⁰, der Kanton Zug demgegenüber nur 11 Gemeinden mit total 128'794 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 2020)¹¹. Es ist also naheliegend, dass der Kanton St. Gallen einen Schwerpunkt auf die interkommunale Kooperation legt, denn nur mit einem Ansatz, welcher der Governance einen hohen Stellenwert einräumt, können die Potenziale des neuen Wertversprechens in einen stark dezentralisierten Kanton genutzt werden.

Ein weiterer bedenkenswerter Punkt, der ein Akteur bezüglich der Governance thematisiert und der an der Schnittstelle von Organisationsstruktur und -kultur liegt, ist das Fehlen von institutionalisierten Prüfpunkten zur Digitalisierung bzw. „Digitalisierbarkeit“ im gesamten regulären Gesetzgebungsverfahren. Wenn man davon ausgeht, dass der Einsatz von IKT sämtliche Sinn- und Handlungssysteme durchdringt, müssten auch entsprechende Regulierungs- und Interkompatibilitätsmechanismen quer durch sämtliche politische Handlungsfelder greifen. Erschwerend hinzu kommt die institutionelle Ausgangslage, dass keine vorberatende Parlamentskommission sich explizit und dediziert mit Fragen der digitalen Transformation beschäftigt, die sich – wie wir gezeigt haben – stets an der Schnittstelle von IKT und Organisationsfragen bewegen. Die Aufsichtskommissionen, die sich sporadisch mit Fragen zu IKT-Beschaffungen und -Implementierung befassen, legen den Aufsichtsschwerpunkt auf die Aspekte von Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns.

Auf organisationskultureller Ebene betonen beide Kantone den hohen Stellenwert der internen Kommunikation („internal communication“) für die DT. Die CDO beider Kantone betrachten sich als „Enabler“, und es ist entsprechend nicht verwunderlich, dass der internen Kommuni-

¹⁰ Statistikdatenbank Kanton St. Gallen (<https://www.sg.ch/ueber-den-kanton-st-gallen/statistik/statistiken-schnell-finden/sofort-zahlen-sehen>; abgerufen am 16.09.2021)

¹¹ Statistik Kanton Zug (<https://www.zg.ch/behoerden/gesundheitsdirektion/statistikfachstelle/themen/01bevoelkerungszahlen/bevoelkerungsstand>; abgerufen am 16.09.2021)

kation einen wichtigen Stellenwert zugeschrieben wird: Ermöglichen hat viel mit Überzeugungsarbeit, mit Aufzeigen und Vermitteln von Innovationspotenzialen und mit dem Wecken einer gewissen Begeisterung für Veränderung innerhalb der Verwaltung zu tun. Besonders gefordert ist hier das oberste Management, das mit einer Vision vorbildhaft die Werthaltung, die mit der DT verbunden ist, vorleben sollte. Schliesslich ist es für die DT förderlich, wenn die am Wandel beteiligten Teams divers zusammengesetzt sind bezüglich ihrer Berufsbiografien und ihres Wissens- und Erfahrungshintergrunds. Insbesondere sollte eine durchlässigere Verwaltung privatwirtschaftliches Wissen stärker in die Verwaltungskultur integrieren.

Ein Kulturwandel bedeutet auch die zunehmende Hinwendung zu agilen Projektführungsmethoden und Ansätzen wie „Design Thinking“. Erstere führen dazu, dass man im Kleinen experimentell erste Prototypen in kurzer Zeit entwickelt und diese anschliessend, wenn sie sich als zweckmässig herausstellen, skaliert. Ein solches Vorgehen setzt eine entwickelte Fehlerkultur voraus. Zweitere fördern ein neues Verständnis von Innovation: Bei jedem neuen Vorhaben stellt sich zunächst die Frage nach dem Problem, erst dann sucht man gemeinsam nach Lösungswegen. Die Lösungen werden konsequent kundenorientiert realisiert, wobei ein enger, partizipativer Austausch zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen gesucht wird. Allerdings stellen diese agilen Innovationsprozesse die Verwaltung vor ein Ressourcenproblem: Mit der laufenden Innovation unter gleichzeitiger Beibehaltung des operativen Betriebs entstehen duale Organisationsstrukturen mit einem entsprechenden Ressourcenmehrbedarf. Es war allein bei diesem Aspekt, bei dem sich der vermutete Unterschied in der Wahrnehmung des Wandels zwischen der Implementations- und Organisationssicht bestätigte. Der Mehrbedarf kann zwar zu einem gewissen Grad durch Effizienzgewinne im operativen Geschäft kompensiert werden, allerdings besteht seitens der Akteure auf Organisationsebene eine Erwartungshaltung gegenüber der Implementationsebene: Diese soll nicht nur auf kommunikativer, kultureller und methodischer Ebene aktiv sein, sondern auch tätig werden, wenn es um konkrete Umsetzungsmassnahmen geht. Die Akteure auf der Organisationsebene wünschen sich hierfür zusätzliche Ressourcen von den neu geschaffenen Kompetenzzentren.

Trotz dieser feinen Unterschiede in den untersuchten Fällen, besteht Konsens darin, dass die transparente Verwaltung eine wichtige Voraussetzung der DT darstellt und dass der kundenorientierte und partizipativ entwickelte Einsatz des Datenmanagements der zentrale Pfeiler des neuen Wertversprechens ist. Dabei werden öffentliche Dienstleistungen verstärkt auch in „Ökosystemen“ konzipiert und die systematische und strategische Nutzung der Verwaltungsdaten (Data Analytics, predictive Analytics, Einsatz von künstlicher Intelligenz) kann einen Beitrag leisten zur Erhöhung der Dienstleistungsqualität und der demokratischen Entscheidungsfindungsprozesse. Bezüglich des Datenmanagements der öffentlichen Hand werden zwei Aspekte besonders hervorgehoben: Zum einen die Daten-Souveränität als Unterkategorie der Digitalen

Souveränität, die zum Ziel hat, die Abhängigkeit von wenigen, global tätigen Technologieanbietern zu reduzieren¹². Um souverän über ihre Daten verfügen zu können, müssen die Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung befähigt werden „zu erkennen und zu bestimmen, wo und wie ihre Daten erfasst, gespeichert und eingesetzt werden“ (C1, Toman / auch A2, Hediger). Zum anderen verpflichtet sich der Staat dazu, seine Daten, wenn möglich und legitim, öffentlich zur freien Nutzung zugänglich zu machen (Grundsatz von Open Government Data, OGD). Erstaunlicherweise wurden die mit dem verstärkten Einbezug öffentlicher Verwaltungsdaten in gemeinsam von Verwaltung und Wirtschaft betriebenen „Ökosystemen“ verbundenen staats-, verwaltungs- und wettbewerbsrechtlichen Fragen weder in der Analyse der objektiven noch der subjektiven Fallstrukturen thematisch.

Schliesslich führen die hohe Qualität der Papierverwaltung in der Schweiz und die sporadischen Behördenkontakte dazu, dass nur ein geringer Handlungsdruck vorhanden ist und risikoaverse Akteure den Zusatznutzen geringer einschätzen als die mit der DT verbundenen Risiken. Auch für die politischen Akteure kommt erschwerend hinzu, dass die Zyklen der Technik zeitlich nicht mit den Zyklen der Politik übereinstimmen.

¹² Mit der Digitalen Souveränität ist ein wichtiger Aspekt angesprochen, der im Zuge der DT an Bedeutung gewonnen hat. So hat bspw. Deutschland Anfang 2021 seine Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung vorgestellt. Es verfolgt drei Stossrichtungen: a) Wechselseitigkeit zwischen IT-Lösungen, IT-Komponenten und Anbietern, b) Gestaltungsfähigkeit der IT, c) Durchsetzung der Anforderungen und Bedarf der öffentlichen Hand gegenüber den Technologieanbietern (FITKO, 2021).

9 Diskussion der Ergebnisse

Die Analyse der Fallstrukturen der beiden Kantone ergaben eine recht grosse Kongruenz mit der theoretischen Herleitung dessen, was die DT im Kern ausmacht. Aspekte des organisationsstrukturellen und -kulturellen Wandels sowie des Wandels im Wertversprechen wurden zudem weitgehend gleichberechtigt in den Artefakten und den Interviews behandelt. Theorie und Praxis scheinen sich wechselseitig zu verstärken, was aus sozialwissenschaftlicher Sicht nicht weiter überrascht. Was indessen erstaunt, ist die Tatsache, dass sowohl in den objektiven wie auch in den subjektiven Fallstrukturen die rechtlichen und prozeduralen Herausforderungen nicht thematisiert werden, die mit kurzen Innovationszyklen, Innovationsdruck, Gesetzmässigkeitssprinzip und mit dem „Primat der Politik“ (Ritz & Thom, 2019, S. 387) im Rechtsstaat verbunden sind. Eine agile und experimentelle Herangehensweise kann gewohnte Abläufe herausfordern – auch seitens Politik. Denn gemäss der grundsätzlich klaren Trennung von Politik- und Verwaltungshandeln, „beginnt das Verwaltungshandeln erst in einem zweiten Schritt nach der Politikformulierung“ (ebd.). Nicht so jedoch in einer innovationsorientierten Verwaltung, die künftig stärker über Wirkungen und Arbeitshypothesen gesteuert werden muss als über klare gesetzgeberische Aufträge.

Ein wichtiger Aspekt, der an der Schnittstelle von Organisationsstruktur und -kultur liegt, betrifft die Entwicklung einer Fehlerkultur bzw. Erhöhung der Fehlertoleranz. Diesbezüglich ist nicht nur die Verwaltung gefordert, sondern auch die parlamentarische Aufsicht. Sowohl Politiker wie auch Führungskräfte der Verwaltung „scheuen das Risiko, die Kosten und Konsequenzen von Fehlern“, so dass Fehler möglichst durch „gesetzestreue und exakte Ausführung verhindert werden“ (Ritz & Thom, 2019, S. 387). Will man den politischen Stellenwert der DT erhöhen, muss zudem eine bestehende vorberatende Kommission der Parlamente Know-how in diesem Bereich aufbauen und bewusst pflegen. Stand heute fehlt eine solche institutionelle Entsprechung zu den geschaffenen Governance-Strukturen zur DT, und es fehlt an Wissen. Häufig erfolgt die Behandlung der Geschäfte der DT im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht (GPK oder FK oder FinDel). Es kann sein, dass die darin vertretenen Personen – meistens handelt es sich dabei um ausgewiesene, erfahrene Finanzpolitikerinnen und -politiker – geeignet sind, auch die kulturellen und organisatorischen Folgen der DT einzuschätzen. Aufgrund ihrer Funktion in der Aufsichtskommissionen dominieren jedoch die finanz- und ausgabenpolitischen Aspekte. Ebenso sind diese Kommissionen nicht bekannt dafür, eine hohe Fehlertoleranz entwickelt zu haben. Innovation und Fehlerkultur müssen also sowohl vom Gesetzgeber wie auch von der Regierung und Verwaltung als Aspekte des Verwaltungshandelns betrachtet und gefördert werden. Eine weitere institutionelle Massnahme zur Stärkung der Steuerung der DT könnte darin bestehen, dass sämtliche Botschaften und Gesetzesentwürfe systematisch auf ihre Potenziale zur Digitalisierung bzw. DT geprüft würde. Dabei könnten Schnittstellen festgestellt und die Einhaltung von Standards geprüft werden. Mit anderen Worten wäre es Aufgabe der parlamentarischen Akteure, die heute teils noch fehlende „Gesamtsicht auf Prozesse oder Geschäftsfälle“ sicherzustellen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der institutionellen Ausgangslage für die DT sind die dafür eingesetzten finanziellen Mittel und die mit der DT verbundenen Erwartungen bezüglich Einsparpotenzialen. In einer frühen Phase der DT muss nämlich mit Mehrausgaben und nicht mit Einsparungen gerechnet werden. Um positive Anreize zu Innovation und Wandel zu setzen, wäre es denkbar, durch die DT erzielte Effizienzgewinne (bspw. durch den Einsatz von Automatisierung und künstlicher Intelligenz) den verantwortlichen Ämtern und Dienststellen zu vergüten – zumindest für eine gewisse Zeit mit einer progressiven Abschreibung. So könnten diese Ämter die erzielten „Gewinne“ in weitere innovative Vorhaben reinvestieren bzw. in die Finanzierung einer dualen Organisationsstruktur. Ein solches Vorgehen würde für den Finanzhaushalt allerdings ein Paradigmenwechsel bedeuten, besonders wenn diese Reinvestitionen künftige, ständige Betriebskosten zur Folge hätten. Eine gewisse Gefahr besteht diesbezüglich, wenn die Effizienzgewinne seitens Politik für Einsparungen genutzt würden.

Exkurs: “Does Public Digitalization pay off?”

Die Erhebung der Finanzdaten mit Bezug auf die Ausgaben für das jeweilige Amt für Informatik der Kantone zeigt für den Kanton St. Gallen einen über die letzten zehn Jahre steigenden Gesamtaufwand des Kantons (über alle Rechnungspositionen hinweg betrachtet) in Bezug auf die entsprechende Wohnbevölkerung des Kantons. Im gleichen Zeitraum steigt auch der Aufwand für das Amt für Informatik (ebenfalls in Bezug auf die Wohnbevölkerung). Aus dem Verhältnis der beiden Zahlen ergibt sich eine steigende Kurve, die den Aufwand zeigt für das Amt für Informatik in Bezug zum Gesamtaufwand des Kantons, jeweils bezogen auf die Wohnbevölkerung (siehe Abbildung 12). Für den Kanton Zug ergibt sich ein etwas anderes Bild. Über die letzten zehn Jahre gesehen ergeben sich für den Kanton Zug stärkere Schwankungen im Gesamtaufwand, aber eine konstantere und weniger schwankende Kurve bei den Ausgaben für das Amt für Informatik.

Bei einer Betrachtung der absoluten Zahlen resultieren für den Kanton St. Gallen gleichermaßen tiefere Gesamtaufwendungen, als auch tiefere Aufwendungen für das Amt für Informatik. Auch die höchsten Jahreswerte in St. Gallen (2017 und 2019) erreichen nicht die tiefsten Werte im Kanton Zug (2011 und 2018). Gleich verhält es sich mit dem absoluten Aufwand für das Amt für Informatik bezogen auf die Wohnbevölkerung.

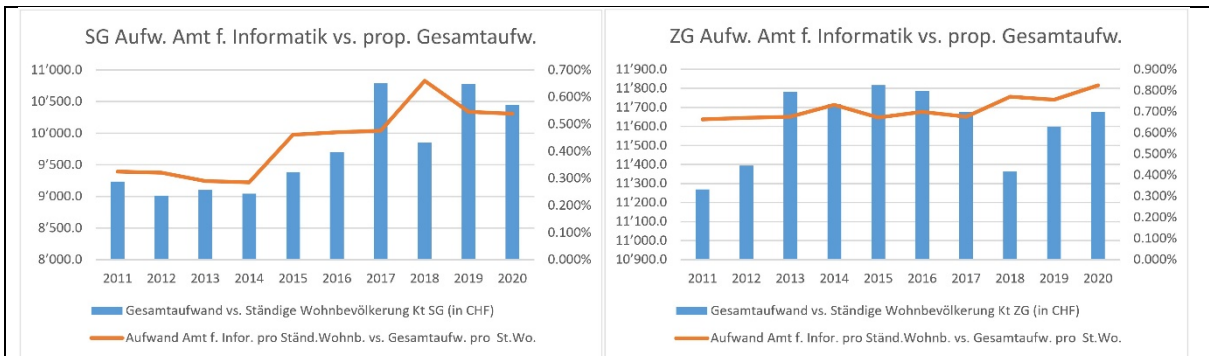


Abbildung 12: Aufwendungen Informatik St. Gallen und Zug

Quelle: eigene Darstellung

Trotzdem muss sich der Kanton Zug in der Digitalisierungs-Rangliste von Schmid et al. (vgl. Abbildung 3) zwei Plätze hinter dem Kanton St. Gallen einreihen. Die etwas schlechtere Rangierung von Zug ist allerdings nur auf die schlechtere Bewertung eines Indikators zurückzuführen (digitales Angebot für Steuerklärungen), was wiederum ein Hinweis ist auf den allein heuristischen Wert der Rangliste. Aus diesen beiden Verhältniszahlen lässt sich selbstverständlich keine fundierte Schlussfolgerung ableiten. Allerdings eröffnet diese Betrachtung ein möglicherweise aufschlussreiches Forschungsfeld, das den Fortschritt der DT in den Kantonen in ein Verhältnis setzt zu den Aufwendungen in den Bereichen Informatik, Digitalisierung und DT. Darüber hinaus wäre es interessant zu wissen, wie effizient und effektiv Ausgaben in diesen Bereichen sind.

Aus organisationsstruktureller Sicht stellt die Diversität der am Wandel beteiligten Akteure einen weiteren wichtigen Faktor dar. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Integration von Personal mit Arbeitserfahrung in der Privatwirtschaft, mit Vorteil in einer innovationsaffinen Branche. Diese Akteure müssen an den wichtigen Schaltstellen der Verwaltung eingesetzt werden, so dass die DT vorangetrieben werden kann. Wenig nachhaltig und zweckmässig ist es aus Sicht der Befragten, die erforderlichen Kompetenzen im Rahmen von befristeten Mandaten von externen Beratungsfirmen einzukaufen. Allerdings ist die Durchlässigkeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft sehr begrenzt und die Mobilität der Verwaltungsangestellten eher klein. Zu diesem Schluss kommt auch Mundhenk, wenn er die Regelerorientierung staatlicher Akteure auf den „Professionalisierungskern des öffentlichen Personals und eine fehlende Durchlässigkeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft“ zurückführt (Mundhenk zitiert nach Ritz & Thom, 2019, S. 361). Dieser Professionalisierungskern zeichnet sich durch ein juristische Professionalisierungsverständnis und eine entsprechende Orientierung an Rechtsfragen aus. „Damit sind nichtjuristische Ansätze von vornherein als nachrangig definiert – mag auch ihr Beitrag zur Problemlösung im Einzelfall grösser sein“ (Banner zitiert nach Ritz & Thom, 2019, S. 361).

Aus organisationskultureller Sicht ist es von zentraler Bedeutung, dass es der Verwaltung möglich ist, institutionelle Arrangements auf der Hinterbühne zu entwickeln, die agile Produktentwicklung, Innovation und DT befördern. Eine Möglichkeit, dieser „Pantoffeltierchen-Politik“

bzw. einer „adaptive governance“ auch regulativ gerecht zu werden, wäre bspw. der Ansatz der experimentellen Rechtssetzung mit Evaluationsauftrag. Diesen Ansatz beschreibt Körber (2015, S. 386) folgendermassen: „Von experimenteller Rechtssetzung spricht man, wenn der Gesetzgeber (das Parlament) oder gegebenenfalls der Verordnungsgeber (die Regierung) Recht *mit voller Wirksamkeit für eine befristete Zeit* erlässt. Dies geschieht mit dem Ziel, während der Geltungsdauer greifbare Erfahrungen und Unterlagen zu sammeln und anschliessend die Wirksamkeit der Regelung zu evaluieren, damit der erprobte Erlass mit allfälligen Korrekturen oder Modifikationen ins ordentliche Recht überführt werden kann – oder allenfalls auch nicht. Der Gesetzgeber greift dann zum Mittel der experimentellen Rechtssetzung, *wenn er sich über die genauen Abläufe und deren Auswirkung noch nicht sicher ist* und wenn er dazu relevante, praxiserprobte Entscheidungsgrundlagen beschaffen will oder wenn die politischen Mehrheiten noch nicht gegeben sind.“ (Hervorhebung durch die Autoren) Neuerdings wird von „Sandboxes“ gesprochen, wenn genau diese Aspekte von regulativ unsicherer Hinterbühne, Prozessoptimierung und Technologieentwicklung gemeint ist. Diese Vorarbeiten in Sandkasten ermöglichen der Verwaltung wertvolle Lernprozesse, die dem Grundsatz von „Versuch und Irrtum“ folgen. Ziel ist es, die DT zu beschleunigen, indem nach einer kurzen Entwicklungszeit (von maximal einem Monat) ein neues System auf seine Praxistauglichkeit (Proof of Concept, POC) getestet wird (maximal 12 Monate). Erst nach Abschluss des POC und nach dem Entscheid, ein System definitiv einzuführen, muss es vor dem ordentlichen Betrieb in einen vergabekonformen Zustand gebracht werden. Eine spezifische Herausforderung für Innovation in der öffentlichen Verwaltung und als „institutional entrepreneur“ fassen Tassabehji et al. (2016, S. 9) in Abgrenzung zur Privatwirtschaft folgendermassen zusammen: „(...) more bureaucracy in terms of formal procedures for decision making and lower managerial autonomy to react to circumstances that arise in the public sector as they see fit.“

Aus diesen Erkenntnissen lassen sich Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche DT des öffentlichen Sektors ableiten. Zentral ist die zugegebenermassen banale Erkenntnis: Digitalisierung und DT sind Führungsaufgaben. DT kann nicht aus der Organisation selbst kommen, die Führungskräfte müssen die notwendigen Umsetzungsentscheidungen treffen, diese Entscheidungen konsequent vertreten und durchsetzen. Sie müssen den Mitarbeitenden die nötigen Freiräume für die Transformation geben sowie die Grundlagen für den nötigen Kompetenzerwerb ermöglichen, Schulungsangebote einfordern und dann anbieten und zur Teilnahme auffordern sowie den Wandel aktiv vorleben. Gemäss Ogonek et al. (2018, S. 16) wird nur mit diesem Verständnis die DT des öffentlichen Sektors erfolgreich sein. Der internen, integrierten Kommunikation insbesondere durch die Führungskräfte, kommt für den Erfolg der DT eine herausragende Bedeutung zu. Dabei müssen diese zunächst die Mitarbeitenden überhaupt als wichtige Stakeholder für den DT erkennen. Weiter muss eine Kommunikationsstrategie mit Umsetzungsagenda entwickelt werden. Niederhäuser & Rosenberg Staub (2018, S. 9–11) formulieren für eine Kommunikationsagenda in der digitalen Transformation zehn Punkte. Einzelne Punkte seien im Folgenden hervorgehoben. Die Autoren stellen fest, dass „durch die Fixierung auf die digitalen Kanäle – und insbesondere auf Social Media – die kommunikative Begleitung der digitalen Transformation des ganzen Unternehmens in vielen Fällen zu kurz gekommen [ist].“ Der Fokus muss sich nun von der „Digitalisierung der Kommunikation zur

Kommunikation der Digitalisierung“ verlagern. Weiter muss die Schnittstelle zum Chief Digital Officer (CDO) stärker gepflegt werden, denn dieser „wird zum Brennpunkt der Digitalisierung“, er symbolisiert und verkörpert diese innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Der CCO hat die Pflicht den CDO in der Kommunikation zu unterstützen, so dass dieser den Fokus auf die Aspekte Technologie und Organisationsentwicklung richten kann. Die eigene Erfahrung bestätigt allerdings die bereits vor einigen Jahren gemachte Aussage von Nemitz (2005, S. 100), dass nämlich die interne Kommunikation ein Schattendasein fristet: „Organisatorisch kaum verankert, selten professionell betrieben und auf der Agenda der als wichtig eingeschätzten Aufgaben weit hinten platziert.“ Dieser Umstand ist vielleicht nicht so erstaunlich, wenn man berücksichtigt, dass ein Verständnis von Kommunikation bei den Verantwortlichen vorherrscht, das Kommunikation primär als Public Relations im Sinne einer routinemässigen Politikvermittlung nach aussen oder der Öffentlichkeitsarbeit versteht, und dass eine grosse Mehrheit der heutigen Kommunikationsverantwortlichen aus dem Journalismus kommen (siehe hierzu Baumgartner, 2010, S. 70).

Die Analyse der neuen Wertversprechen der öffentlichen Verwaltungen ergibt, dass man in Zukunft am ehesten von einer datenbasierten Verwaltungsdigitalisierung („Data Driven Government“) sprechen muss. Das deutsche Nationale E-Government Kompetenzzentrum (NEGZ) fasst die Grundzüge dieser Verwaltung konzis zusammen (Fadavian et al., 2019, S. 5): *Um die nutzenstiftende und effizienzsteigernde Wirkung einer serviceorientierten Verwaltung erzielen zu können, ist es notwendig, den Fokus der Digitalisierung zu verschieben und neu auszurichten. Wesentlich ist, zu erkennen, dass die Daten und Informationen über Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, die in den Registern der Behörden vorhanden sind, durch IT sinnvoll nutzbar gemacht und miteinander verknüpft werden und so nutzenstiftende Services generiert werden können. Dabei rückt nicht die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse im Sinne einer Elektrifizierung in den Vordergrund der Betrachtung, sondern vielmehr das datenbasierte Management von Verwaltungsprozessen (Data Driven Government). Dazu bedarf es eines ganzheitlichen, durchgängigen Ansatzes, der nicht nur IT-basierte Massnahmen betrachtet, sondern auch eine gesellschaftliche und juristische Betrachtung berücksichtigt.*

Zu Ende gedacht, bedeutet das auch, dass es in Zukunft denkbar wäre, dass sich die öffentliche Verwaltung mit ihren Registerdaten in Ökosystemen mit Partnern aus Privatwirtschaft und Wissenschaft zusammenschliesst, um über die gemeinsame Nutzung der Daten die Qualität ihrer jeweiligen Dienstleistungen zu erhöhen bzw. neue Dienstleistungen und Geschäftsmodelle zu entwickeln. Daraus ergeben sich verschiedene ungeklärte staats- und verfassungsrechtliche Fragen, die auch Auswirkungen auf die Bereitstellung und Finanzierung dieses Angebots haben. Unter anderem muss entschieden werden, wer in solch einem Ökosystem öffentlich-privater Leistungen der Betreiber der digitalen Plattform ist. Und wer an rendite- bzw. gewinnorientierten Unternehmen sich beteiligen kann. Für den Fall der staatlichen Beteiligung an Plattformen stellen sich darüber hinaus wettbewerbsrechtliche Fragen, wenn sich staatliche Akteure ihre Geschäftsmodelle der öffentlichen Daten auf Quasimonopolisten wie Google, Facebook und Amazon ausrichten würden. Weiter fehlt in der Schweiz eine verfassungsgestützte Grundlage, ein aktives Datenmanagement zu führen. Sämtliche Bestrebungen beim Umgang mit Daten

stützen sich auf Artikel 65 BV, der die Erhebung der notwendigen Daten zu Statistikzwecken als Rechtsgrundsatz formuliert. Dieser Grundsatz kann unter Umständen in Konflikt geraten mit Artikel 13 Absatz 2 BV, der den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten sicherstellt. Es werden bereits seit längerer Zeit Diskussionen geführt, ob es nicht zweckmässig wäre, für die Erfassung, Aufbereitung, Auswertung und Bereitstellung von Verwaltungsdaten einen eigenen Verfassungsartikel ausserhalb der öffentlichen Statistik und nicht ausschliesslich im alles dominierenden, engen Rahmen des Datenschutzes vorzusehen.

10 Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Arbeit war die Klärung des Wechselspiels von Organisationsstruktur, Organisationskultur und Wertversprechen in der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltungen der Schweiz. Da Forschungsliteratur zu dieser spezifischen Fragestellung noch nicht vorliegt, haben die Autoren einen explorativen Forschungsansatz gewählt, mit dem sie ihre Einsichten mit der qualitativen Analyse von Leitfaden-gestützten Interviews und von vorliegenden Artefakten wie Erlasse, Strategien und Budgets gewinnen konnten.

Der Rahmen und die zur Verfügung stehende Zeit ermöglichten keine vertiefte Einsicht in die konkrete Praxis der digitalen Transformation in öffentlichen Verwaltungen. Eine solche Einsicht in die Mechanismen organisationalen Wandels käme nur mit einer teilnehmenden Beobachtung und durch eingehende Dokumentenanalyse über einen längeren Zeitraum zustande. Dabei wären auch Sitzungsprotokolle und -unterlagen in die Analyse einzubeziehen, um den Prozesscharakter des Wandels besser darstellen zu können. Ein solcher Ansatz könnte sich bspw. orientieren an der Untersuchung von Meister-Scheytt & Scheytt (2005). Diese untersuchten während zweier Jahre, wie die österreichischen Universitäten das Universitätsorganisationsgesetz von 1993 in den Jahren 1997 bis 2001 umsetzten. Im Zentrum der dortigen Reformen stand die Erhöhung der universitären Autonomie unter gleichzeitiger Verantwortungsdelegation von Verwaltungs- und Führungsaufgaben („management issues“) an die Universitäten. Es ist nach den Erfahrungen mit den Managementreformen der 1990er Jahre zu vermuten, dass auch die öffentlichen Verwaltungen die Konzepte der Privatwirtschaft nicht 1:1 übernehmen und dass Aspekte der Kundenorientierung in Monopolsituationen mit Zwangskonsum kontextualisiert und sachgerecht übersetzt werden müssen. Eine „organisationale Paradoxie“ (Meister-Scheytt & Scheytt, 2005, S. 94) einer digitalen Verwaltung könnte allenfalls der Konflikt zwischen Innovation sowie Agilität und dem Handeln auf Grundlage des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit darstellen. Dieses Spannungsfeld lässt sich nicht einfach durch den Import von privatwirtschaftlichem Managementwissen auflösen. Ein weiterer, betriebswirtschaftswissenschaftlicher Ansatz auf Grundlage eines qualitativen Methodenverständnisses stellt die Untersuchung von Freudenberg (1999) dar, der strategisches Verhalten bei Reorganisationen mit Hilfe von teilnehmender Beobachtung, von Expertengesprächen, qualitativen Interviews und schriftlichen Fragebögen untersuchte. Mit Rückgriff auf Giddens Strukturierungstheorie verstand der Autor „individuelles Verhalten und den institutionellen Rahmen als zwei Seiten desselben Ganzen“ (Freudenberg, 1999, S. 74). Schliesslich wählten auch Schilke et al. (2018) einen mikrosoziologischen Ansatz, um den Aufbau und Erhalt von organisatorischen Kompetenzen im Wandel zu untersuchen, die sie „dynamic capabilities“ von Organisationen nennen.

Ein Aspekt, der in der vorliegenden Arbeit ebenfalls nur rudimentär betrachtet werden konnte und der einer vertieften Analyse bedürfte, sind mögliche Paradoxien und Widersprüche in der DT zwischen der Implementationssicht auf die DT und der Organisationssicht, die aufgrund der dualen Organisationsstruktur zunehmend bezüglich Ressourcen herausgefordert wird. Weitere Punkte, die allenfalls zu Konflikten zwischen diesen zwei Perspektiven führen und für die DT hinderlich sein können, konnten in diesem Rahmen nicht rekonstruiert werden. Es wäre

schliesslich für die Weiterentwicklung der DT hilfreich, wenn weitere interkantonale und internationale vergleichende Analysen von Implementationsstrukturen verdeutlichen könnten, welche organisatorischen, institutionellen, rechtlichen und finanziellen Massnahmen zu einer erfolgreichen DT der öffentlichen Verwaltungen führen. Dass Entwicklungen in der Privatwirtschaft für die DT des öffentlichen Sektors dabei nicht ausser Acht gelassen werden können, verdeutlichten uns die durchgeführten Experteninterviews. Insbesondere das Gespräch mit dem Head HR Consulting der Mobiliar war bezüglich des mit der DT verbundenen neuen Wertversprechens und dem neuen Geschäftsmodell der Ökosysteme äusserst aufschlussreich. Die Lösungen der Privatwirtschaft sind bereits sehr viel ausgereifter als die in der öffentlichen Verwaltung diskutierten Ansätze. Der Grund liegt in der ungleich grösseren Dynamik der Privatwirtschaft gegenüber den öffentlichen Verwaltungen, die durch den Wettbewerb mit den Vertretern der Plattformökonomien entsteht.

Abschliessend und im Sinne eines Ausblickes müssen sich die in der DT beteiligten Akteure im Innovationsprozess der öffentlichen Hand die Frage stellen, welchen Beitrag die DT an den Public Value leistet und welche ethischen Aspekte von der DT betroffen sind. So kann unseres Erachtens bspw. der Beitrag substanziell variieren je nachdem, auf welcher föderalen Ebene angesetzt wird und welches Wertversprechen damit verbunden ist. So wird sicher auch in Zukunft der direkte Kontakt zwischen Bürgerin/Bürger und Verwaltung auf Kommunalebene ein wesentlicher Aspekt einer bürgernahen Verwaltung sein, wenn seine Bedeutung nicht gar noch zunimmt. Als Beispiel kann Dänemark dienen, das in der digitalen Transformation relativ weit fortgeschritten ist. Dort wurden in den Gemeindebibliotheken Kontaktstellen für Bürgerinnen und Bürger geschaffen, die dazu da sind, zum einen den persönlichen (qualitativen) Kontakt aufrechtzuerhalten und zum anderen die Bürgerinnen und Bürger zu befähigen, mit den digitalen Angeboten der Kommunen vertraut zu werden (im Sinne von „Empowerment“). Dabei soll niemand aufgrund fehlender finanzieller und kultureller Mittel von den nur noch digital erbrachten staatlichen Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Und wenn man den von der Wirtschaftsinformatikerin und Ethikerin Sarah Spiekermann formulierten Grundsatz „Ethics by Design“ ernst nimmt, kann dieser unter nüchterner Abwägung auch bedeuten, dass gewisse Angebote oder Prozesse nicht digitalisiert oder sogar remanualisiert werden, „etwa dort, wo die menschliche Singularitas von Bedeutung ist oder wo Maschinenfehler grossen Schaden für Einzelschicksale anrichten können“ (Spiekermann, 2019, S. 277). Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die Notwendigkeit einer Debatte um Ethik und Public Value rasch zu erkennen und seine Unabhängigkeit von den Interessensvertretern zu bewahren oder zu erlangen. Denn diese verdienen daran, „sie am Schnuller des lukrativen digitalen Storytellings zu halten“ (ebd.).

Es wird interessant zu beobachten sein, wie sich Politik und Verwaltung auf das neue Paradigma einer lernenden, innovativen Organisation einstellen werden, die ihre Dienstleistungen immer weniger hierarchisch und immer mehr partizipativ entwickeln und anbieten wird. Denn Enttäuschungen und Lernprozesse sind zwingend mit Fehlern verbunden; sie sind praktisch Voraussetzung für gelungenes Lernen. Wie sich nicht nur die Regierungen und Verwaltungen, sondern auch die Institutionen der parlamentarischen Aufsicht inklusive der Finanzkontrollen mit einem solch neuen Paradigma arrangieren werden, ist weitgehend offen. Die Ausgangslage ist auf jeden Fall herausfordernd. Denn wie der Bundeskanzler jeweils in Anspielung an ein

Motto eines US-amerikanischen Colleges und bezogen auf die Schweizer Sicherheitskultur und ihren Perfektionismus zu sagen pflegt¹³: In den USA wird das Motto „Function in Disaster, Finish in Style“ verfolgt. In der Schweiz läuft man zuweilen Gefahr, dieses Motto in sein Gegenteil zu verkehren.

¹³ So beispielsweise an der Tagung Digitale Transformation 2021 der Bundesverwaltung am 21. September 2021

Anhang I: Interview mit Stefan Hediger, AdNovum Informatik AG

Head Market Unit Public Sector

Stefan Hediger startete seine Karriere im Spitzensport und wechselte anschliessend über eine Ausbildung im Bereich Wirtschaftsinformatik zu Postfinance AG. Er durchlief schnell zahlreiche Karrierestufen. Über die Entwicklung von TWINT bei AdNovum und Forderungen nach selbständigen Unternehmensstrukturen baute er TWINT als selbstständiges Unternehmen mit auf. Überwiegend lag sein Fokus auf Informatiklösungen im Bereich Zahlungsverkehr. Schliesslich kehrte er wiederum zu AdNovum zurück und leitet dort aktuell den Standort Bern in Bezug auf den öffentlichen Sektor. Das Interview wurde per Skype von Alain Jordan durchgeführt.

O		Bei der Digitalen Transformation geht es um die Überführung in neue <u>Ökosysteme</u> . Nicht die Überführung von analogen Lösungen in entsprechende digitale steht im Vordergrund, sondern das Überdenken von Angeboten, Vorgehensweisen oder Prozessschritten.
A	1	Die Digitale Transformation kann Auswirkungen auf die Aufbauorganisation haben. Eine Änderung der Organisation steht jedoch nicht im Vordergrund.
	2	Es ist zentral, dass im Rahmen der Digitalen Transformation (Prozess-) Abläufe hinterfragt, überprüft und gegebenenfalls neu gedacht werden. Um Lösungen über die Anforderungen hinaus denken zu können, ist jeder Schritt, jede Übergabe, jeder Stempel, jede Durchsicht oder Freigabe auf seine Notwendigkeit zu überprüfen.
B	1	Die Digitale Transformation stellt <u>hohe Anforderungen</u> an bestehende Organisationskulturen. Sehr gut eingespielte Denkweisen und Ansätze werden plötzlich hinterfragt, oder aus einem anderen Blickwinkel betrachtet.
		Die Neudefinition von Anforderung, die Ergänzung mit technisch Möglichem, eröffnet einerseits ungeahnte Gestaltungs- und Lösungsoptionen, doch ergeben sich bald auch <u>Eingriffe in den persönlichen Ressourcen- und Machtbereich</u> , die zu Vorbehalten oder Ängsten führen können. Hier ist eine <u>transparente Kommunikation</u> entscheidend.
C	1	Die Digitale Transformation ermöglicht erweiterte, ergänzte oder gar gänzlich neue Wertversprechen. Die Entwicklung geht in Richtung <u>Vereinfachung</u> , <u>Orts- sowie Medienunabhängigkeit</u> . Services der Verwaltung können ganzjährig rund um die Uhr verfügbar und

		zugänglich gemacht werden. Vergleichbare Dienste in der Privatwirtschaft können Begehrlichkeiten und Erwartungen auch gegenüber der Verwaltung und staatlichen Akteuren wecken.
N	1	Eine Herausforderung besteht in der <u>Definition der eigenen Anspruchshaltung</u> , der Definition von zu erreichenden Zielen und den Erwartungen an die eigene Organisation, das eigene Dienstleistungsversprechen. Oft sind die Erwartungshaltungen von öffentlichen Organisationen oder Verwaltungen <u>zu niedrig angesetzt</u> , um tatsächlich grundlegende Überlegungen notwendig zu machen und Digitale Transformation in Gang zu setzen.
	2	Begünstigend wirken die in der Schweiz grosszügigen finanziellen Ressourcen. Diese können aber genauso auch hemmend wirken, wenn vordergründig unangenehme oder aufwendige Veränderungen <u>durch extensiven Mitteleinsatz</u> umgangen werden. Anders ausgedrückt kann die Bewahrung eines gewissen status quo auch erkaufte werden, beispielsweise um die Auseinandersetzung mit dem eigenen Handeln zu vermeiden.

Anhang II: Interview mit Thomas Keller, Die Mobiliar Head HR Consulting / Director

Thomas Keller ist seit sechs Jahren Head HR Consulting bei der Genossenschaftsversicherung Mobiliar. Zuvor war er während vier Jahren Head of Personnel and Organizational Development bei der Valiant Bank und während gut acht Jahren im gleichen Themengebiet tätig bei den bundesnahen Unternehmen SBB und Post.

Die digitale Transformation wird in der Mobiliar seit dem Jahr 2015 systematisch umgesetzt. Ein erster wichtiger Schritt bestand in der räumlichen Neugestaltung der Arbeitsumgebung, die 2020 abgeschlossen werden konnte. Dabei wurden Einzelbüros in Multi-space-Landschaften umgestaltet. Diese baulichen Massnahmen hatten massgeblichen Einfluss auf die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeitenden und sie legten symbolisch Zeugnis ab von der Neuausrichtung der Genossenschaftsversicherung. Die folgende Abbildung fasst die wichtigsten Meilensteine der Transformation zusammen, wobei der Schwerpunkt auf organisatorische Massnahmen besonders hervorsteicht:



Abbildung 13: Meilensteine Transformation Mobiliar (Keller, 2021, S. 5)

Das Interview, das von Lukas Zollinger durchgeführt wurde, fand am 3. August 2021 von 10:00 – 11:00 Uhr am Hauptsitz der Mobiliar in Bern statt.

O		Bei der Digitalen Transformation (DT) geht es nicht um die Automatisierung bestehender Geschäftsprozesse. Vielmehr geht es bei der DT darum, das bestehende Geschäftsmodell und <u>die strategischen Themen</u> neu zu denken. Entsprechend hat sich die Mobiliar bei der Entwicklung zur agilen Umsetzungsorganisation von der Frage leiten lassen: Wo werden wir als Versicherung von Mitkonkurrenten angreifbar? Dabei stand <u>die gesamte Wertschöpfungskette</u> im Fokus. Die Versicherungsleistungen stehen ganz am Schluss einer Kette von Dienstleistungen. Ziel der Mobiliar muss es sein, am ganzen <u>Ökosystem</u> rund um das Mieten, Kaufen und Bewohnen von Immobilien teilzuhaben. Mit anderen Worten entstand ein neues Verständnis des Geschäftsmodells. Die Mobiliar denkt beim Wettbewerb verstärkt in Ökosystemen.
A	1	Mit diesem neuen Geschäftsmodell und der digitalen Transformation verbunden ist die Einführung einer <u>agilen Organisation</u> . Dabei verbleiben rund 50% der Mitarbeitenden in einer hierarchischen Linienorganisation („running the daily business“, operative Führung mit klaren AKV). Rund ein Drittel arbeitet in agilen Projektorganisationen in Teams gemäss SAFe ¹⁴ . Die Zusammensetzung dieser Teams von ca. 12-14 Personen erfolgt nach Rollen; so gibt es in jedem Team einen Arena-Owner (Product-Owner), einen Architekten, einen Geschäftsvertreter und einen Projektmanager (Scrum Master). Sämtliche Teams kommen alle drei Monate in einer Arena zusammen, um die Vorhaben zu priorisieren. Vorhaben dauern höchstens ein Jahr. Eine Arena kann bis zu 500 Mitarbeitenden umfassen. Die Priorisierung erfolgt unter Leitung des Arena-Boards (Mitglieder der GL) und vor dem Hintergrund der Unternehmensstrategie. Dabei sind spezifische Kompetenzen der Netzwerkführung erforderlich. Die Teams suchen sich Aufgaben und Vorhaben aus. Sie sind sehr Performance orientiert. Fehlende Resultatsorientierung einzelner Mitglieder wird rasch eskaliert an die Linienorganisation, in der die einzelnen Mitarbeitenden nach wie vor im Sinne eines „Heimathafens“ angesiedelt sind. Dies vor allem mit dem Zweck des „People Management“. Mit dieser <u>dualen Struktur</u> ist die Mobiliar noch nicht ganz zufrieden.
	2	Die Mobiliar orientiert sich an der <u>ganzen Wertschöpfungskette</u> und organisiert sich in thematischen <u>Ökosystemen</u> wie beispielsweise „Mieten“, „Kaufen“ und „Wohnen“ im Bereich der Immobilien.

¹⁴ Bei SAFe® handelt es sich um ein Framework, das Aspekte von Lean, Agile und DevOps vereint. Siehe www.scaledagileframework.com Die Bundeskanzlei orientiert sich ebenfalls an den darin enthaltenen Grundsätzen für die DT.

B	1	<p>Das übergeordnete Ziel der agilen Umsetzungsorganisation ist die Beschleunigung von <u>Innovationszyklen</u> unter Gewährleistung der bestehenden Qualität. So kann rascher auf Marktveränderungen reagiert werden. Die Arbeit in agilen, interdisziplinären Teams dient auch dem Empowerment der Mitarbeitenden. Will man interdisziplinäre Projektorganisationen ernst nehmen, <u>lässt sich ein Management by Objectives (MBO) nicht mehr aufrechterhalten</u>. Die Mobiliar hat sich davon abgewendet und überlässt es dem Kader, ob es weiterhin mit MBO arbeiten will oder nicht. Viel stärker steht heute die Orientierung an den Unternehmenszielen im Vordergrund. Gesteuert wird verstärkt über Objectives and Key Results (OKR).</p> <p>Die Einführung einer partizipativen, agilen und in Netzwerken organisierten Organisationskultur bedarf einer <u>konsequenten Führung</u> auch gegen Widerstände. Diese muss sich zeitweise auch gegen Mehrheiten in der Geschäftsleitung einseitig durchsetzen können.</p>
C	1	<p>Die Mobiliar ist eine digitale und gleichzeitig eine der persönlichsten Versicherungen der Schweiz. Entsprechend hat sich an der Grundpositionierung nichts geändert. Konventionell-analoge Leistungen und Prozesse werden ohne Aufpreis weiterhin angeboten. Die Mobiliar bewirtschaftet jedoch ein ganzes Ökosystem, das derzeit alles rund um „Mieten“, „Kaufen“ und „Wohnen“ dreht. Die Mobiliar hat eine „<u>Orchesterrolle</u>“, sie kauft bei Bedarf hierfür am Wertschöpfungsprozess beteiligte Akteure auf oder beteiligt sich daran (bspw. zur Finanzierung Zusammenarbeit mit Raiffeisen Schweiz, für den Fahrzeugmarkt Beteiligung an Carvolution, für den Immobilienmarkt Scout24). Die Mobiliar wird so zum <u>Plattformbetreiber</u>, der die Daten auswertet und nutzt für die Weiterentwicklung. Dabei kann die Versicherung auf vertieftes Wissen der Data Analytics zurückgreifen, das schon immer vorhanden war (Aktuar). Daten werden dazu genutzt, um das Portfolio zu steuern, neue Bedürfnisse zu erschliessen und Betrugsfälle zu entdecken.¹⁵</p>
N	1	<p>Öffentliche Verwaltungen handeln als <u>Monopolbetriebe</u>. Ihnen fehlt es zuweilen am Innovationsdruck, der durch den Wettbewerb naturgemäss entsteht.</p>
	2	-

Anhang III: Interview Reto Joller, Abteilungsleiter Digital Zug

12. August 2021 (11:30-12:00 Uhr, AIO Zug, Lukas Zollinger)

Biographische Angaben: Studium der Wirtschaftsinformatik an der Fachhochschule Luzern mit Abschluss Master of Science in Commercial Information Technology. Weiterbildung an der Universität Stanford im Bereich Digital Business: Transformation, Marketing and Strategy. Tätigkeit in der Privatwirtschaft im Bereich E-Business & Development, Head of Online bei der Swisscom und Head of Digital bei der Swiss Life AG mit Schwerpunkt Omni-Channel-Strategie. Seit 2020 Leiter Digital Zug, Chief Digital Officer. Daneben langjähriger Dozent für Digital Transformation, Cross-Channel-Marketing und Kommunikation an der Digicomp Academy AG Zürich und an der Hochschule für Wirtschaft Zürich (HWZ).

O	<p>Bei der Digitalisierung geht es primär um den Datenaustausch zwischen verschiedenen Systemen, an dem menschliche Arbeitskraft nicht notwendig ist. Im Zentrum stehen automatisierte Prozesse, der Einsatz von künstlicher Intelligenz zur Erhöhung der Prozesseffizienz, das Datenmanagement und der Datenaustausch. Daraus resultierende Effizienzgewinne kompensieren den Mehraufwand, der bei qualitativ hochstehenden Services entsteht. Routinetätigkeiten können besser und zuverlässiger von Maschinen erledigt werden. Neben der Effizienz geht es auch um die Beschleunigung von Prozessen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass öffentliche Verwaltungen schon sehr früh IKT eingesetzt haben zur Automatisierung und Datenverarbeitung. Im Bereich der Datenanalytik kommt neu die künstliche Intelligenz hinzu.</p> <p>Bei der digitalen Transformation (DT) kommt neben der Digitalisierung eine neue Arbeitskultur ins Spiel (human centricity). Primäres Ziel ist es, das Leben der Kunden „einfacher zu machen“. Zu diesem Zweck muss konsequent die Nutzensicht der Bevölkerung, der Wirtschaft und auch der Mitarbeitenden eingenommen werden.</p>	<p>Digitale Transformation = Digitalisierung + neue Arbeitskultur (human centricity im Sinne einer Dienstleistungsorientierung)</p> <p>Ziel: „Das Leben der Kunden einfacher machen“ als verständliche Vision der Verwaltung Konsequente Nutzensicht von Bevölkerung, Wirtschaft und Mitarbeitenden (= Stakeholder des Change)</p>
---	--	--

A	1	<p>Bei den Veränderungen auf die Aufbauorganisation spreche ich häufig nicht vom Aufbrechen von Silos, sondern von einer „<u>Defragmentierung</u>“¹⁶ als Ziel der DT. Von grösster Bedeutung für die Umsetzungsorganisation ist eine sehr aktive interne <u>Kommunikation</u> (internal communication). Deshalb war es für mich eine zwingende Voraussetzung für das Gelingen der DT, dass wir bei uns eine Stelle eingerichtet haben zu diesem Zweck. Wir unterstützen auch die Fachämter bei der Kommunikation, veranstalten Pitches für Projekte und vermitteln die neue Kultur durch praktische Beispiele, die bei der Kommunikation begingen. Auch ist bei uns die <u>Personalentwicklung</u> angesiedelt, die es zuvor bei den Human Resources nicht gegeben hat. Diese sind stark administrativ tätig. So führen wir bspw. auch die Welcome Days durch, bei welchen die neuen Mitarbeitenden der Kantonalverwaltung begrüsst werden. Wir decken im Amt für Informatik und Organisation (AIO) also vor allem den Aspekt der Organisation ab.</p> <p>Der Stellenwert der Kommunikation ist deshalb so hoch, weil die Heterogenität der Mitarbeitenden gross ist. So begeistern sich gewisse Mitarbeitenden für die DT, andere fühlen sich überfordert oder haben Ängste. Die Kommunikation muss auf diese heterogene Ausgangslage reagieren und die Voraussetzungen schaffen für die Akzeptanz der DT oder sogar für eine Leidenschaft. Allerdings haben wir heute noch keine Plattform für eine integrierte Kommunikation.</p> <p>Wir leben heute organisatorisch in zwei parallelen Welten: Zum einen werden Vorhaben gemäss dem traditionellen Wasserfallmodell wie HERMES umgesetzt. Zum anderen haben wir einen neuen Rahmen über ein <u>Impulsprogramm</u> geschaffen.</p>	<p>Integrierte, interne Kommunikation als zentrales Element einer transformationalen Führung / Pfeiler des change managements ist die Kommunikation</p> <p>Heterogenität der Einstellungen bei den Mitarbeitenden erfordert intensive Kommunikation</p>
---	---	--	---

¹⁶ Unter Defragmentierung versteht man in der Computertechnik die mit speziellen Programmen durchführbare Neuordnung von fragmentierten Datenblöcken auf dem Speichermedium, so dass logisch zusammengehörige Datenblöcke möglichst aufeinanderfolgend auf dem Datenträger abgelegt werden. Dies kann den sequenziellen Zugriff beschleunigen und damit die Arbeitsgeschwindigkeit des gesamten Systems erhöhen. (Wikipedia, abgerufen am 15.08.2021)

	<p>Diese Vorhaben werden im Sinne von Piloten und Übungen <u>agil</u> und <u>amtsübergreifend</u> durchgeführt. Der amtsübergreifende Charakter ist ein zentrales Kriterium bei der Auswahl der Vorhaben. Digital Zug nimmt dabei die Rolle des Enablers ein. Wir schulen die Beteiligten in Design Thinking (siehe B), bieten gemeinsam mit externen Mandaten Einführung in verschiedene <u>Methoden</u> an. Im Fokus steht immer das <u>nutzerorientierte Denken</u>. Das Impulsprogramm (Zug Box¹⁷) bietet Finanzierungsmöglichkeiten und wird über einen Steuerungsausschuss gesteuert, in dem vom Regierungsrat bis zum Erstjahr-Lehrling verschiedene Personen über die Aufnahme von beantragten Vorhaben entscheiden. Wir nennen diesen Kreis „community“, es handelt sich dabei um unsere Ansprechpersonen für Transformationsfragen in der Verwaltung. 30 Mitarbeitende würde ich dabei als harten Kern bezeichnen, die Botschafter oder Fan der Transformation sind. Wir pflegen die Kontakte systematisch unter Zuhilfenahme einer „<u>stake holder map</u>“. Für den Miteinbezug der Anspruchsgruppen haben wir einen „customer circle“ gegründet, der sich aus Vertretern aus der Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung zusammensetzt. Er steht zur Verfügung für rasche Umfragen und Stellungnahmen zu Projektideen. Er muss zwingend ein Vorhaben freigeben, wenn sie eine Kundenschnittstelle haben. Bei Zug Box soll verstärktes <u>Entrepreneurship</u> eingeübt werden (im Sinne von Empowerment). Die Projektdauer ist auf 16 Wochen festgelegt und die Mitarbeitenden werden für 20% ihrer Arbeitszeit in die Projekte delegiert. Hierfür müssen in einem ersten Schritt die Linienvorgesetzten vom Nutzen des Vorhabens überzeugt werden.</p>	<p>Amtsübergreifende Vorhaben mit agiler Projektabwicklung</p> <p>Systematisches Stakeholder-Management</p>
--	---	---

¹⁷ «Zug Box» geht zurück auf die gemeinnützige Beratungsorganisation Staatslabor entwickelten Methodenkasten, der verschiedene Innovationstechniken (wie bspw. Design Thinking, nutzerzentriertes Design und rapid prototyping) zur Verfügung stellt. Grundlage für die fallspezifische Umsetzung ist eine 4-monatige angewandte Weiterbildung zur Förderung von Innovation in öffentlichen Verwaltungen (www.staatslabor.ch/de/staatsbox; abgerufen am 21.09.2021)

	2	Zum einen werden Geschäftsprozesse konsequent aus <u>Kundensicht</u> konzipiert. Praktisch wird Digital Zug in den Phasen Initialisierung (Methodenkompetenz, Kommunikation, Pitches) und Einführung und Change-Management einbezogen. Die Phasen Beschaffung und Umsetzung sind klassische Projektmanagement-Aufgaben.	
B	1	Kulturell bedeutet DT die Hinwendung zum grundlegenden <u>Verstehen von Problemen und Ursachen</u> bevor man <u>Lösungen</u> entwickelt. Dieser Wandel hin zu einem Selbstverständnis eines „public entrepreneurs“ unterstützen wir methodisch mit Design Thinking und eine „user-centric“ Gesamtsicht. Ich musste lernen als ich hier anfang, dass für viele Verwaltungsangestellte der Ansatz des <u>Design Thinking</u> vollkommen neu war. Wir haben den Ansatz zum ersten Mal bei der Neugestaltung der Webseite des Kantons Zug angewendet. Die Strategie ist „Digital First“, also sollen bei der Einführung digitaler Prozesse auch Optimierungen angestrebt werden für analoge Prozesse, so haben wir bspw. in vielen Prozessen (<i>siehe A2; AJ/LZ</i>) auf Signaturen ganz verzichtet, obschon wir eine digitale Signatur einsetzen können. Im Vordergrund steht der Leitsatz „Das Leben der Bürger einfacher machen“. Zusammenfassend kann man den Kulturwandel beschreiben mit: Fokus auf <u>Probleme</u> , der <u>Mensch</u> steht im Zentrum, die Verwaltung ist <u>transparent</u> und verfolgt konsequent einen <u>partizipativen</u> Ansatz.	<p>Entrepreneur / unternehmerisches Handeln im Rahmen öffentlicher Rahmenbedingungen Aufbau von Methodenwissen</p> <p>Customer Centricity, Paradigma des Design Thinking, Transparenz</p>
C	1	Das neue Wertversprechen ist <u>eine möglichst einfache und effiziente Interaktion mit den verschiedenen Anspruchsgruppen</u> . Durch die technologische Entwicklung und die kurzen Innovationszyklen entsteht bei den Anspruchsgruppen auch eine Erwartungshaltung gegenüber Verwaltungsdienstleistungen. Dadurch wird auch ein Denken in Alternativen gestärkt. <u>Als Benchmark dienen nicht andere Verwaltungen, sondern private Dienstleister</u> . Oder wenn Vergleiche angestellt werden bei der öf-	<p>Kundenorientierung, Einfachheit („Usability“)</p> <p>Wettbewerb mit Privatwirtschaft (Benchmarking)</p>

		fentlichen Leistungserbringung, orientieren wir uns an Grossbritannien, Deutschland, Taiwan oder Estland. Wir verstehen uns als „fast follower“. Das Denken in Alternativen kann auch zu disruptiven Neuorganisationen führen, so dass gewisse staatliche Leistungen outgesourct werden können.	
N	1	<p>In der Privatwirtschaft ist alles erlaubt, was nicht explizit verboten ist. Staatliche Leistungen gehorchen dem <u>Rechtsstaatsprinzip</u>. Es setzt sich eine Haltung des Perfektionismus durch, die Innovationen und die Entwicklung einer <u>Fehlerkultur</u> behindern. Häufig muss bereits eine erste Iteration bereits perfekt sein, was ineffizient und unflexibel ist. Grosse Herausforderungen kommen auf den Datenschutz zu, denn die <u>Nutzung und Verknüpfung von Daten</u> stellt eine Voraussetzung zur Sicherstellung des neuen Wertversprechens dar (<i>siehe oben, AJ/LZ</i>).</p> <p>Zusätzlich stellt das <u>Beschaffungsrecht</u> hohe Hürden dar für agile Lösungen. Es müssen bereits zu Beginn einer Beschaffung sämtliche Lösungen bekannt sein, was einem agilen Entwicklungsansatz widerspricht.</p>	<p>Fehlende Fehlerkultur</p> <p>Datenmanagement und Datenschutz als Herausforderung</p> <p>Rechtliche Hürden</p>
	2	Orientierung an Agilität, Transparenz und Nutzen – auch wegen des „war on talents“. Ohne diese Aspekte hat die Verwaltung keine Zukunft. Die DT bzw. die daraus resultierende Verwaltung stellt auch einen wichtigen Standortfaktor dar im internationalen Wettbewerb um Steuerzahler (private und juristische Personen).	<p>DT als Voraussetzung für eine attraktive (zukunftsfähige) Arbeitgeberschaft („war on talents“)</p> <p>DT als Voraussetzung für Wettbewerb um Steuerzahler</p>

Anhang IV: Interview Christof Scherrer, Leiter ICT Zuger Polizei

30. August 2021 (13:00 bis 14:35 Uhr, Zoom, Lukas Zollinger)

Biografische Angaben: Erstausbildung zum Elektriker, anschliessend Studium der Informatik mit Abschluss zum Informatikingenieur, Weiterbildung mit Abschluss Executive MBA. Internationale Tätigkeit in der Privatwirtschaft, insbesondere im Bereich der Implementierung von Banken-Kernsystemen und selbständige Beratertätigkeit. 2017 Wechsel zur Zuger Polizei, heute Mitglied der Geschäftsleitung.

O	<p>Ein Beispiel für erfolgreiche Digitalisierung zeigt die Einführung der digitalen Signatur vor zwei Jahren. Damit hatten wir eine qualifizierte Unterschrift, die erst einen <u>medienbruchfreien Prozess</u> und den praktisch gänzlichen Verzicht auf Papierdokumente ermöglichte. Allerdings zeigte sich, dass die Lösung nicht „strassentauglich“, so dass wir für die Authentifizierung im Strassendienst biometrische Unterschriften einsetzen, was wiederum Folgen hatte auf die technische Infrastruktur (es mussten Touch-Screens beschafft werden). Die Frage der digitalen Transformation stellt sich nach einer technischen Einführung: Was sind Auswirkungen technischer Erneuerung auf die Angestellten, auf ihren Arbeitsalltag auf ihre Tätigkeit? So fällt durch die Einführung eines vollständig digitalen Vorgangsbearbeitungssystem der Bürodienst weg, der darin bestand, Rapporte nachträglich in eine Datenbank einzuspeisen. Es entstehen neue Arbeitszeitmodelle. Schliesslich können durch solche Effizienzgewinne auch Forderungen der Politik nach sich ziehen, Personal abzubauen. Wir haben jedoch gleichzeitig auch neue Bedrohungen und Aufgaben übernommen bspw. im Bereich der Pädophilie, der Gewaltprävention, der Cyberkriminalität. Man kann sagen, dass <u>die organisatorischen und politischen Folgen</u> häufig nicht ausreichend berücksichtigt werden. Kurz zusammengefasst: Digitalisierung führt zur Transformation.</p>	<p>DT als Grundlage für medienbruchfreie Prozesse</p> <p>DT hat Auswirkungen auf operative Abläufe, verändert Organisation und Tätigkeitsprofile. DT kann auch zu Erwartungen (Sparsamkeit durch Effizienzgewinne und (Tei-) Automatisierung) an die öffentliche Verwaltung durch die Politik führen.</p> <p>Gefahr, dass organisatorische und politische Folgen der DT zu wenig berücksichtigt werden</p>
---	--	--

A	1	<p>Ein Wandel setzte mit der Besetzung eines neuen <u>Polizeikommandanten</u> ein, der innovativ und mutig ist. Er gibt Gas, was zuweilen auch zu Überforderung führen kann. Ein halbes Jahr nach Amtsantritt war die Polizei neu organisiert. Hauptziel war es <u>Schnittstellen zu reduzieren, zu eliminieren und keine neuen zu schaffen</u>. Zudem wurde der zu grosse Stab aufgelöst, der zuvor Finanzen, Personal und Informatik umfasste und in eigene Abteilungen überführt. Neu ist die Informatik in der Geschäftsleitung vertreten. Es gilt nicht länger der Grundsatz „IT follows business“, sondern „<u>IT enables business</u>“. Der ganze Wandel wurde vom Kommandanten geführt, der von einem Unternehmenspsychologen beraten wurde. Der Kommandant (CEO) hat die Leute ins Boot geholt. Es gab ein Kick-Off, bei dem die retrospektive Frage gestellt wurde, welche Massnahmen im Jahr 2025 ergriffen wurden, die zum Erfolg der Polizei im Jahr 2035 geführt haben. Zugleich mussten die Mitarbeitenden Interviews durchführen mit Arbeitskolleginnen und -kollegen. Es ging um das bestehende Image der Polizei. Die Ministudie zeigte, dass die Polizei zu wenig bürgernah bzw. kundenorientiert ist. Auch sind viele Tätigkeiten auf Datenerfassung zu Statistikzwecken orientiert. Es wird zu wenig auf die <u>Wirkung unserer Tätigkeit</u> Wert gelegt. Die ergriffenen Massnahmen zur Erhöhung der <u>Kundenfreundlichkeit</u> hatten zum Ziel, stärker auch die Gefühlsebene zu erreichen. So haben wir auch originelle und professionelle Filme gedreht, die viral gingen.</p> <p>Die Aufbauorganisation der Verwaltung muss sich nicht grundlegend verändern, denn das Geschäftsmodell ist weitgehend gegeben. Im Unterschied bspw. zu einer Firma wie KODAK, deren Geschäftsmodell disruptiv wegbrach. Die Veränderung der Organisation erfolgt mit Vorteil von der Technik her. So haben wir bspw. Digital-Readiness-Prüfungen durchgeführt, um Handlungsbedarf festzustellen. Wichtig ist, immer den <u>Gesamtprozess</u> in den Blick zu bekommen.</p>	<p>DT als Führungsaufgabe, „institutional entrepreneur“</p> <p>IT enables business („technikinduziertes“ Verständnis von Change)</p> <p>Change durch Teilhabe</p> <p>Paradigma der Wirkungsorientierung und Kundenorientierung</p> <p>Technologie als Hebel für Transformation</p>
---	---	--	--

		<p>Ich hatte die Erwartung, dass mit dem CC Digital Zug analytische Expertise hinzugezogen werden kann im Sinne eines Aussenblicks und dass man gemeinsam Massnahmen entwickelt zur Verbesserung. Allerdings ist das IT-Wissen beim CC Digital Zug zu wenig vorhanden. <u>Man kann Digitalisierung nicht allein mit Methodenwissen voranbringen</u>, es benötigt auch technisches Know-how. Wichtig und sinnvoll war jedoch, der Aufbau einer <u>Netzwerkplattform</u>, über die der Austausch mit anderen Abteilungen und Ämtern gepflegt und das Wissen geteilt wird.</p>	<p>Fehlendes technologisches Know-how (Ressourcenproblem)</p> <p>Governance in Netzwerken / Wissen teilen</p>
	2	<p>Deutlich zugenommen hat das <u>Arbeiten in Projekten</u>. Wurden diese früher nur von Polizeioffizieren geleitet, ist heute relevant, dass das betriebliche Fachwissen in die Projekte eingebunden wird, denn <u>Innovation kommt vom Betrieb</u>. Wir beurteilen jeden einzelnen Vorschlag für Innovationen und begründen im Falle einer Ablehnung unseren Entscheid. Auch ist die IT in sämtlichen Vorhaben der Polizei einbezogen, denn es kann sich fatal auswirken, wenn das Geschäft allein gelassen wird. Ganz besonders gilt das für Aspekte des Datenmanagements. Denn Daten spielen heute in sämtlichen Bereichen der Polizeiarbeit und darüber hinaus eine Rolle.</p>	<p>Stärkere Projektorientierung (lean)</p> <p>Innovation ist vom Geschäft getrieben (business)</p> <p>Datengouvernanz und Vertretung der IT in sämtlichen Vorhaben der Polizei</p>
B	1	<p>Neben den Massnahmen des zuvor beschriebenen Change haben wir auch einen <u>kontinuierlichen Verbesserungsprozess</u> eingeleitet, so dass wir nach zwei Jahren sagen können, dass sich die neue Betriebskultur diffundiert hat. In Zentrum steht die Erhöhung der Prozesseffizienz und der Grundsatz, dass die IT einfach sein muss (benutzerfreundlich). Eine Massnahme ist, die Einführung von „<u>Train the Trainer</u>“, so dass die Schulung und Entwicklung an den Betrieb delegiert werden kann. Diese Massnahme soll auch, den konstanten Ressourcendruck verkleinern und den Betrieb dazu befähigen, Know-how aufzubauen. Weiter habe ich den Mut zur Veränderung mit einem Vorhaben gefördert, das sich JFDI nannte: „<u>Just Fucking Do It</u>“. Denn Change ist primär „people management“, der Kopf muss offen sein für einen Kulturwandel. Mit JFDI förderten wir kleine Veränderungen, die mit wenig Aufwand</p>	<p>KVP (Grundsatz des PDCA = Plan-Do-Check-Act)</p> <p>Empowerment / Aufbau von Know-how</p> <p>Kulturwandel: Mut zu kleinen Veränderungen</p>

	<p>realisiert werden konnten, wie bspw. die Möglichkeit für die Zuger Seepolizei ihren Dienst im Sommer in kurzen Hosen zu verrichten. Alle Entscheidungen werden in einem <u>diversen</u> Team gefällt. Den Ansatz habe ich an einem Korpsanlass vorgestellt, der zweimal jährlich mit rund 400 Personen stattfindet. Die Verwaltung tendiert dazu, immer alles zu 100% korrekt zu machen, sie scheut sich vor Fehlern, egal zu welchem Zeitpunkt eines Vorhabens. So können doch in einer ersten Iteration noch <u>Fehler</u> vorkommen, natürlich nicht in der letzten Iteration. Auch müssen doch E-Mails und erste Konzeptpapier nicht fehlerfrei sein.</p> <p>Allgemein kann gesagt werden, dass die strategischen Ziele immer in der Umsetzung erreicht werden und dass <u>Innovation auch kostet</u>. Ein Problem ist, dass der / die einzelne unproduktive Mitarbeiter/-in nicht als Kostenfaktor betrachtet wird. Und darüber hinaus hat die öffentliche Verwaltung auch noch soziale Faktoren zu beachten (bspw. durch die Platzierung von Mitarbeitenden im zweiten Arbeitsmarkt). Plakativ gesagt befinden sich die Banken und Versicherungen 10 Jahre hinter der Industrie und die Verwaltung nochmals 10 Jahre hinter den Banken und Versicherungen.</p>	<p>Diversity Management</p> <p>Kulturwandel: Etablierung einer Fehlerkultur, Abwendung von 100% in allen Phasen</p> <p>Durch Sicherstellung des operativen Betriebs unter gleichzeitiger Erhöhung der Anzahl von (innovativen) Vorhaben / Projekte (=Ambidexterität): Ressourcenproblem</p>
C 1	<p>Der Einsatz von <u>Business Intelligence</u> (BI) birgt ein enormes Potenzial bei der Polizeiarbeit, allerdings müssen hierfür die nötigen Kompetenzen in <u>Data Analytics</u> erst noch aufgebaut werden. Wir stehen in diesem Bereich noch ganz am Anfang und müssen das Richtige richtig machen. Heute machen wir noch nicht das Richtige, denn die Daten werden noch viel zu wenig systematisch <u>zusammengeführt</u> und genutzt – auch für die politische Kommunikation, für die wir einen Beitrag leisten können, <u>faktenbasierte Entscheide</u> zu fällen. Die Sicherstellung der Datenintegrität ist dabei eine grosse Herausforderung.</p>	<p>Datenmanagement / Analyse und BI</p> <p>Datenauswertung führt zu „evidence based policy“</p>

N	1	<p>Es fehlt in den öffentlichen Verwaltungen allgemein an <u>Wissen</u> über digitale Prozesse und Leistungen. Oder es fehlt gar an der Einsicht, dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Zudem gibt es eine zu geringe <u>Personalfluktuat</u>ion mit der Folge, dass wenig neue Ideen entwickelt werden und eine gewisse Betriebsblindheit entsteht. Deswegen ist es von grosser Bedeutung, dass <u>Arbeitskräfte aus der Privatwirtschaft ihr Wissen in die Verwaltung tragen</u>. Und diese unternehmerisch denkenden Personen müssen an die Schlüsselstellen der Verwaltung kommen. Dabei dürfen es nicht externe Berater sein, die auf Mandatsbasis zeitlich befristet tätig sind.</p>	<p>Durchlässigkeit zwischen Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung erhöhen Diversity Management</p>
	2	<p>Die Ressourcen zur Rekrutierung von geeignetem Personal sind in der öffentlichen Hand beschränkt. Das ist auf dem Arbeitsmarkt ein Nachteil. Ein Vorteil der beschränkten Ressourcen ist, dass wir <u>zur Effizienz gezwungen</u> sind. Um die Digitalisierung voranzutreiben braucht es einen gewissen Zwang. Beispielhaft war das ersichtlich im Kanton Luzern, bei dem ein Budgetstopp zu Innovationen und zu Kreativität geführt hat. Aus Eigenantrieb geschieht wenig.</p>	<p>Knappe Ressourcen führen zu Innovationsdruck / Effizienz</p>

Anhang V: Interview Ivo Toman, Geschäftsleiter eGovernment St. Gallen

20. August 2021 (15:00 bis 16:15 Uhr, Zoom, Alain Jordan)

Biografische Angaben: Ausbildung in Informatik und Projektmanagement, Arbeitserfahrung in verschiedenen Branchen der Privatwirtschaft, seit 2012 im Kanton St. Gallen für e-Government zuständig.

O	<p>Bei der Digitalen Transformation geht es aus Verwaltungssicht darum, grundsätzlich dasselbe wie bisher, digital zu tun. Das bedingt auch, dass die Digitalisierung von Services in den bestehenden Institutionen und Organisationen stattfindet. Eine Digitalisierung von Services kann nicht von aussen angeordnet werden. Sie muss überwiegend durch die Mitarbeitenden der Organisation getragen werden. Dies bedingt jedoch eine Offenheit gegenüber Wandel und Veränderung. Eine externe, oder separat beauftragte interne Organisation kann nur ein „<u>Enabler</u>“, ein Ermöglicher sein.</p>	<p>DT = Digitalisierung in den bestehenden Strukturen (enges Verständnis von DT)</p>
A 1	<p>Der Einfluss der Digitalen Transformation auf die Aufbauorganisation ist sehr gross. Die aktuelle bzw. bisherige Situation zeigt sich häufig als Siloorganisation. Die Verwaltung ist traditionell im Amtssystem organisiert ohne Verbindung zwischen den Amtsstellen. Der Weg entwickelt sich in Richtung Orientierung am Prozess, in Richtung <u>Prozesssicht</u>. Weiter erfolgt die Orientierung an der Privatwirtschaft und deren One-Stop-Shop Ansatz. Die Situation von kleineren Gemeinden erfordert ein Umdenken bezüglich Angebotsmuster und Aufbau der Organisation. Bestehende, sehr umfassende Vor-Ort-Angebote werden überdacht, oder müssen überdacht werden. Nicht mehr alle Mitarbeitenden müssen an zentraler Lage arbeiten. Gemeindeverwaltungen können Skaleneffekte durch die <u>Zusammenlegung von Aufgaben mit anderen Gemeinden</u> generieren. Um beispielsweise Baubewilligungsverfahren effizient behandeln können, ist eine gewisse Fallzahl nötig. Dies</p>	<p>DT führt zu einer prozessorientierten Aufbauorganisation</p>

		<p>fördert grundsätzlich auch die <u>Qualität</u> der Verfahren und Entscheide. Digitale Transformation ermöglicht dezentrale Leistungserbringung, erfordert dafür aber Anpassungen in der Aufbauorganisation. Dies geht einher mit der Notwendigkeit zu einem Loslassen von Bekanntem zu Gunsten von Neuem und Unbekanntem. Illustrativ kann der Vergleich mit der Raiffeisenbank-Gruppe herangezogen werden. Die einzelnen Filialen sind grundsätzlich eigenständige Institutionen, die zentral bereitgestellte Services nutzen können. Es geht bei der Transformation der Aufbauorganisationen also nicht etwa um Gemeindefusionen, sondern eher um <u>gemeinsame Bewältigung von ähnlichen Herausforderungen</u>.</p>	<p>Skalierung von Angeboten ermöglicht Zusammenlegung von Organisationseinheiten und Effizienzsteigerung</p>
	2	<p>Die Anforderungen der Digitalen Transformation stossen in der Realität oft auf eine Verwaltung, die sich selbst sehr ernst nimmt. Es fehlt teilweise eine <u>Gesamtsicht</u> auf Prozesse oder Geschäftsfälle. Der Übertrag einer Immobilie involviert beispielsweise verschiedene Ämter, Funktionen und Beteiligte der Privatwirtschaft, aus Sicht von erwerbender und veräussernder Partei, aus Sicht des Hypothekarinstituts, aus Sicht von Grundbuchamt oder Notariat. Bei einer Gesamtsicht auf den gesamten Vorgang ergeben sich grosse Chancen sowohl in Hinblick auf Synergieeffekte, als auch auf Verbesserungen der Qualität.</p>	<p>Gesamter Wertschöpfungsprozess im Blick (horizontale Steuerung)</p> <p>Gesamtsicht = Denken in „Ökosystemen“</p> <p>Erhöhung der Qualität der Dienstleistungen</p>
B	1	<p>Auf die Organisationskultur hat die Digitale Transformation starke Auswirkungen. Das Aufbrechen von gefestigten und bewährten Silostrukturen führt zu Unsicherheiten, aber auch zu neuen Anforderungen bezüglich <u>innovativen Denkens</u>, Risikobereitschaft und Teamfähigkeit. Digitale Transformation bedingt aber auch eine Orientierung in Richtung von <u>Kundensicht</u>.</p> <p>Bestehen bleibt die <u>Nullfehlertoleranz</u>, die der öffentlichen Verwaltung auferlegt wird. Der Übergang zu mehr explorativem Verhalten der Verwaltung, die Raum für Innovation schaffen könnte, muss stark durch eine umfassende Deklaration begleitet werden. Offenheit ist gefragt, sowie eine <u>stark erklärende Kommunikation</u>,</p>	<p>Innovation / Kundenorientierung</p> <p>Etablierung einer Fehlerkultur / Risikobereitschaft und Experimentierfreudigkeit</p> <p>Kommunikation mit hohem Stellenwert</p>

		<p>die die Fragen nach dem Warum und Wie beantwortet. Wichtig dabei ist auch die Abkehr von Schuldfragen.</p> <p>Schliesslich führen solche Überlegungen auch zu einer veränderten <u>Anspruchshaltung</u>. Nicht mehr alle, auch noch so aussergewöhnlichen, Fälle müssen abgedeckt werden können. Der Hauptfokus eines neuen Angebots dürfte auch bei einem 80-Prozent-Anspruch liegen. Die einfachen Standardfälle, z.B. bei Steuererklärungen, werden automatisiert, womit mehr Kapazitäten für die Bearbeitung von exotischen oder aufwendigen Fällen geschaffen wird.</p>	Höhere Ansprüche entstehen
C	1	<p>Das neue Wertversprechen der Verwaltung beinhaltet die <u>Transparenz</u> über die die Bürgerinnen und Bürger betreffenden Daten. Es muss der einzelnen Person klar sein, welche Daten über sie vorhanden sind und wem diese zugänglich sind. Es handelt sich um das Grundmodell der <u>digitalen Selbstbestimmung</u>. Digitale Transformation ist nicht der Weg zum Gläsernen Bürger, sondern im Gegenteil zur Gläsernen Verwaltung. Prozesse und Abläufe starten im Idealfall auf bereits vorhandenen Daten.</p>	<p>Transparenz verstanden als „gläserne Verwaltung“</p> <p>Datenmanagement</p>
N	1	<p>Die grösste Herausforderung bei der Digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung ist das Erfordernis der <u>gesetzlichen Grundlage</u>. Nur diese ermöglicht staatliches Handeln. Daraus ergibt sich im Gegensatz zu privaten Akteuren eine nicht unerhebliche zeitliche Verzögerung. Für viele digitale Anwendungen und Prozesse fehlt die <u>Basisstruktur</u>. Es fehlt eine grundlegende Vereinbarung zwischen staatlichem Akteur und der Bürgerin, dem Bürger. In Analogie zu einem E-Banking Vertrag einer privaten Bank besteht das Desiderat eines Vertrages zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie dem staatlichen Akteur. Ein solcher Vertrag würde rechtsverbindliches Handeln ohne Unterschrift ermöglichen, vergleichbar mit einem Zahlungsauftrag. Schliesslich bilden ausreichende finanzielle <u>Ressourcen</u> eine weitere grosse Hürde auf dem Weg zur Digitalen Transformation.</p>	<p>Rechtsstaatsprinzip als Grundlage staatlichen Handelns</p> <p>Fehlende gesetzliche und technische Grundlagen für digitale Zusammenarbeit (im Sinne eines Vertrages)</p> <p>Ressourcen für DT als Herausforderung</p>

2	<p>Grundsätzlich hat sich in den Parlamenten die Ansicht durchgesetzt, dass Digitalisierung notwendig ist. Im regulären Gesetzgebungsverfahren fehlt allerdings eine Prüfung auf Digitalisierung bzw. Digitalisierbarkeit. Es gibt zahlreiche Kommissionen zu vielfältigen Themen, doch fehlen der Schweiz auf Ebene der Parlamente Kommissionen, die sich ausdrücklich mit den Herausforderungen der Digitalisierung und der Digitalen Transformation befassen.</p> <p>Hinderlich auf dem Weg zur Digitalen Transformation ist auch die nicht vorhandene Möglichkeit, <u>schnell</u> etwas zu versuchen, dabei zu scheitern, und daraus zu lernen und bessere Lösungen zu entwickeln.</p> <p>Der grösste Hinderungsgrund einer raschen Digitalen Transformation ist jedoch die absolut <u>perfektierte</u> Papierverwaltung auf allen Verwaltungsebenen in der Schweiz. Es fehlt ein drängender Grund dies zu ändern oder zu verbessern. Verstärkt wird diese Situation durch eher seltene Behördenkontakte. Viele Einwohnerinnen und Einwohner stehen nur einmal jährlich umfangreicher im Kontakt mit der Verwaltung, im Rahmen der Steuererklärung (und natürlich öfter bei Wahlen und Abstimmungen, allerdings in minimalem Umfang). Anpassungen in Richtung digitale Lösungen bergen Risiken zu scheitern, Risiken zeitlicher Verzögerung oder überhöhter Kosten. Um diese Wagnisse, insbesondere auch aus politischer Sicht und Verantwortung einzugehen, würde eines wesentlich grösseren Leidensdrucks bedürfen.</p>	<p>Fehlende <u>institutionelle</u> Vertretung der Anliegen der DT</p> <p>Fehlende Fehlerkultur Agilität</p> <p>Ungünstige Ausgangslage einer gut funktionierenden, qualitativ hochstehenden Verwaltung</p>
---	---	--

Anhang VI: Interview Nathalie Kern, Applikationsmanagerin Bildungsdepartement St. Gallen

30. August 2021 (16:00 bis 17:15 Uhr, Zoom, Alain Jordan)

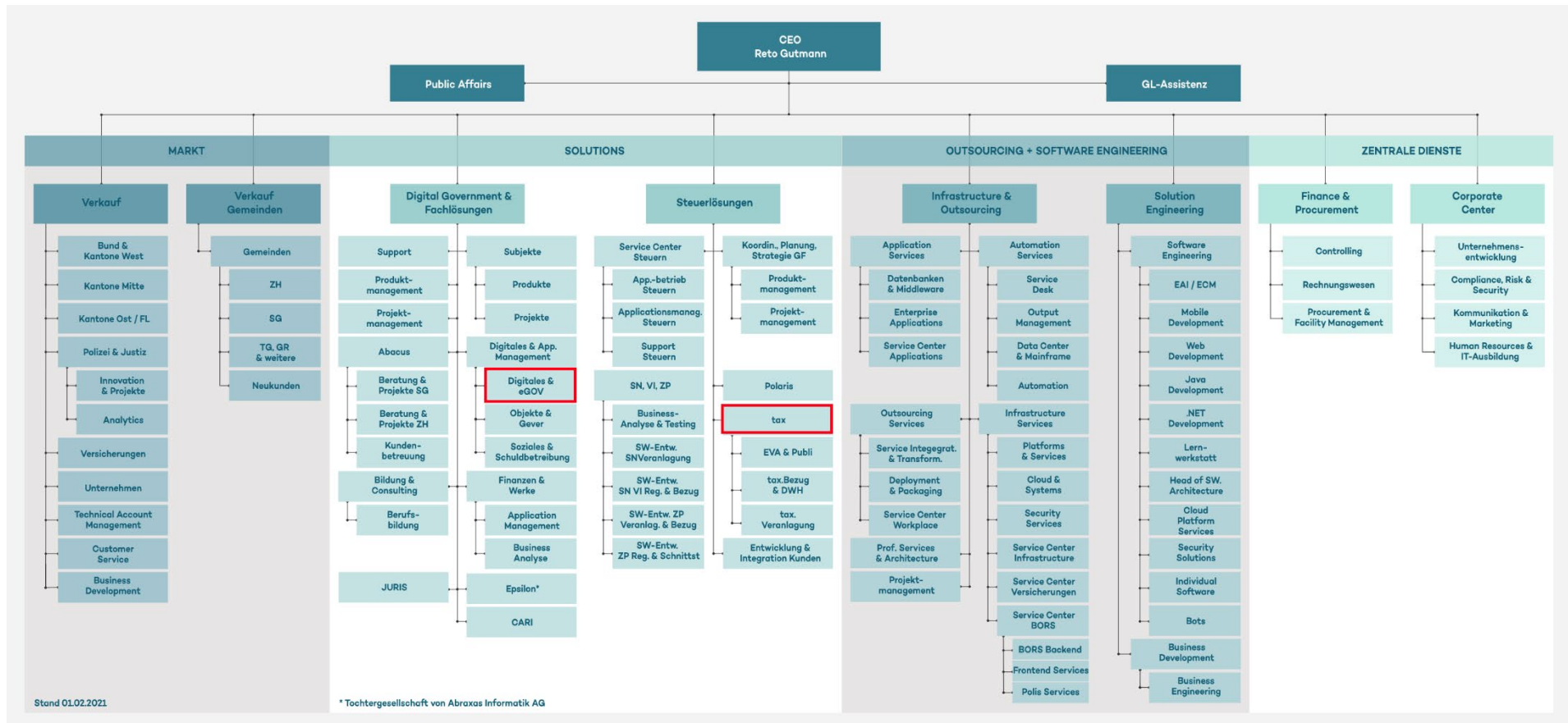
Biografische Angaben: Ausbildung im Kaufmännischen Bereich und Übergang in Fragen der digitalen Verwaltung. Mitwirkung im Projekt Aufbau eGovernment des Kantons St. Gallen Übertritt über Projektmitarbeit in das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen. Aktuell Teilzeitstudium Wirtschaftsinformatik in St. Gallen und Teilzeit Applikationsmanagement im Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen.

O	<p>Unter Digitaler Transformation wird die Digitalisierung von Angeboten und Prozessen des Staats wie auch der Wirtschaft verstanden. Dies geschieht für die Bevölkerung beispielsweise mittels eines E-Portals. Die Digitalisierung wird abgeleitet aus der zugehörigen Strategie. Hauptzweck ist die <u>Aufwandminimierung</u>. Auslöser für Digitalisierung ist aber oft auch eine persönliche Betroffenheit im Arbeitsalltag. Ein Beispiel aus der persönlichen Geschichte ist ein Projekt zur interkantonalen Anerkennung und Abstimmung von Ausbildungsverträgen. Diese müssen jeweils vom zuständigen Kanton genehmigt werden. Mit einem digital hinterlegten Prozess entfällt der bisher sehr aufwendige Weg bei interkantonalen Lehrverträgen.</p>	<p>DT = Digitalisierung bestehender Prozesse und Angebote (DT im engeren Sinne)</p> <p>Ziel der DT: Effizienzsteigerung bzw. Minimierung des Aufwands</p>
A	<p>1 Aufbauorganisationen innerhalb der Verwaltung sind im Allgemeinen sehr starr und wenig flexibel. Sie folgen dem <u>Dienstwegprinzip</u> und zeichnen sich durch zuverlässige, aber auch sehr lange Wege aus.</p>	<p>Dienstwegprinzip = Legitimation durch Verfahren; fehlende Agilität</p>
	<p>2 Prozesse müssen neu beurteilt werden. Es ergeben sich gleichermassen viele Möglichkeiten und Chancen für eine Digitalisierung, wie aber auch Barrieren und Hindernisse vorhanden sind. Beispielsweise führen Erfordernisse für physische Unterschriften zu grossen Hindernissen innerhalb von Digitalisierungsbemühungen. Absolut notwendig sind aber Lösungen, die für sämtliche Benutzenden zugänglich sind. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Akteuren ist bei Unzufriedenheit mit</p>	<p>Neubeurteilung von Prozessen durch DT</p> <p>Stellenwert der (handschriftlichen) Signatur als Herausforderung für Prozessautomatisierung</p>

		staatlicher Leistung kein Wechsel zur Konkurrenz möglich. Die öffentliche Verwaltung verkörpert in diesem Sinn bei zahlreichen Angeboten eine <u>Monopolmacht</u> .	Staatliche Leistungen im Monopolbetrieb
B	1	Die Organisationskultur ist geprägt durch althergebrachte und eingespielte Gewohnheiten. Es finden sich schnell zahlreiche Argumente, die gegen Veränderung sprechen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, stets <u>alle Anspruchsgruppen mit einzubeziehen</u> . Dies wird durch die vorherrschenden Aufbauorganisationen zusätzlich erschwert. Routinetätigkeiten sind oft gut zu bewältigen. Es fehlt aber die Zeit für Weiterbildung und die Anpassung an eine sich ändernde Umgebung.	Partizipative Verfahren durch heterogene Erwartungshaltung innerhalb der Verwaltung Ressourcenproblem als Herausforderung für DT
C	1	Das neue Wertversprechen ist die <u>zeitlich uneingeschränkte Zugänglichkeit</u> für alle Anspruchsgruppen. Damit einher geht ein Wandel in der Wahrnehmung, im Bild der Verwaltung und ihrer Mitarbeitenden. <u>Transparenz</u> schafft ein Klima des Vertrauens in die Verwaltung und dem Schutz der Daten der Bürgerinnen und Bürger.	24x7 Transparenz als Wertversprechen
N	1	Die dominierende Herausforderung ist die Politik selbst. Der Weg vom Bedürfnis, von der Idee über Vorbereitungs- und Vernehmlassungsverfahren bis hin zur Diskussion und Beschlussfassung im Parlament ist <u>sehr lang</u> und mit verschiedensten Hürden ausgestattet. Beispielsweise ist das Erfordernis, das Budget der Abteilung ein Jahr im Voraus zu planen und in den Budgetprozess einzugeben in einem sich ständig verändernden und hochdynamischen Umfeld der Digitalisierung kaum zu erfüllen. Wege durch Gremien sind lang und teilweise unberechenbar.	Politischer Prozess verzögert DT (Grundhaltung der politischen Akteure unklar/unberechenbar) Budgetprozess erschwert Agilität
	2	Begünstigend wirkt der inzwischen vorhandene Wille zur Digitalisierung, und die Einsicht in die <u>Notwendigkeit</u> eben dieser. Neutral wirkt sich aus, dass Mitarbeitende grossen Einfluss auf den Fortschritt haben. Dies kann begünstigend, aber auch bremsend wirken. Auf der Gegenseite stehen der Umstand, dass die gegenwärtige beziehungsweise bisherige Lösungsumgebung sehr gut funktioniert und	Breite Akzeptanz, dass DT eine Notwendigkeit ist

	<p>sich <u>keine Not zur Änderung</u> zeigt. Politische Entscheidungswege sind oft lang und umständlich, was natürlich eine zeitgemässe Entwicklung hemmt. Gleichzeitig wirkt dies als ausgleichender Faktor. Grossen Einfluss hat weiterhin der Budgetbedarf, wie auch der nicht zu vernachlässigende Zeitfaktor. Es ergeben sich oft lange Umsetzungszeiträume. Schliesslich sind Sonderthemen, wie etwa Archivierung zu berücksichtigen, die besondere Lösungen erfordern.</p>	<p>Ausgangslage fördert nicht Bereitschaft zur Transformation</p> <p>Lange Umsetzungszeiträume (im Widerspruch zur agilen Lösungssuche)</p>
--	---	---

Anhang VII: Organigramm Abraxas AG



Stand 01.02.2021

* Tochtergesellschaft von Abraxas Informatik AG

Abbildung 14: Organigramm Abraxas AG

Quelle: www. abraxas.ch (abgerufen am 22.09.2021)

Literaturverzeichnis

- Baumgartner, S. (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone: Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich* (1. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Becker, W., Eierle, B., Fliaster, A., Ivens, B. S., Leischnig, A., Pflaum, A., & Sucky, E. (Hrsg.). (2019). *Geschäftsmodelle in der digitalen Welt: Strategien, Prozesse und Praxiserfahrungen*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.). (2010). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung* (2., aktualisierte und veränd. Aufl). Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften
- Borek, A., & Prill, N. (2020). *Driving digital transformation through data and AI: A practical guide to delivering data science and machine learning products*. London: Kogan Page.
- Capgemini Digital Transformation Institute (2018). Survey Digital Culture. URL: https://www.capgemini.com/consulting/wp-content/uploads/sites/30/2017/06/dti-digitalculture_report_v2.pdf
- Confiado, A. (2014). *Open Data and Democracy: Henri Verdier, France's „Mr. Data“, Responds*. Mysciencework. URL: <https://www.mysciencework.com/omniscience/open-data-and-democracy-henri-verdier-france-s-mr-data-responds>, 05.08.2021.
- Deekeling, E., & Barghop, D. (Hrsg.). (2017). *Kommunikation in der digitalen Transformation*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Delorme, P., & Djellalil, J. (2019). *La transformation digitale: Saisir les opportunités du numérique pour l'entreprise*. Paris: Dunod.
- Dunleavy, P. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Dremel, C., Wulf, J., Herterich, M.M., Waizmann, J.-C., Brenner, W. (2017). How AUDI AG established big data analytics in its digital transformation. *MIS Quart. Exec.*, 16(2), 81–100.
- E-Government Schweiz. (2020). *Monitoringbericht 2020*. URL: <https://www.egovernment.ch/de/dokumentation/monitoring/monitoring-2020/>
- Fadvanian, B., Franzen-Paustenbach, D., Rehfeld, D., Schmitt, M., Schweikart, D., & Djeffal, C. (2019). Data Driven Government, 2019(4), 36, Berichte des NEGZ.
- Fehér, P., Szabó, Z., Varga, K., 2017. Analysing digital transformation among Hungarian organizations. In *Bled eConference*, Bled, Slovenia, 139–150.
- FITKO. (2021). *Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung* (S. 24). FITKO (Föderale IT-Kooperation). Frankfurt am Main.
- Flick, U. (Hrsg.). (1995). *Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen* (2. Aufl). München: Beltz, Psychologie-Verl.-Union.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington: Brookings Institution Press.
- Freudenberg, H. (1999). *Strategisches Verhalten bei Reorganisationen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Gil-Garcia, J. R., & Flores-Zúñiga, M. Á. (2020). Towards a comprehensive understanding of digital government success: Integrating implementation and adoption factors. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101518.

- Gundlach, J. (2020). *Datensouveränität*. Referat gehalten am Smart Data Forum, 17.03.2020. URL: https://www.digitale-technologien.de/DT/Redaktion/DE/Downloads/Smart-Data-Forum/wissen-datensouveraenitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 03.09.2021.
- Henkel, S., & Schedler, K. (2008). Integrierte Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung. *Marketing Review St. Gallen*, 25, 43–47.
- Holtschulte, A. (2021). *Grossbaustelle digitale Transformation: Wie Unternehmen zukunftsfähig bleiben*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Horlach, B., Drews, P., Schirmer, I., Böhmman, T. (2017). Increasing the agility of IT delivery: five types of bimodal IT organization. In *Hawaii International Conference on System Sciences*, Waikoloa Beach, HI, 5420–5429.
- Janssen, M., & van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5.
- Keller, T. (2021, Mai 27). *Duale Organisation—Organisationale Transformation*. *Personalpolitik und Strategisches HRM: Herausforderungen aus der Praxis* [Präsentation Executive Master of Public Administration Universität Bern].
- Kim, J., & Lee, R. (Hrsg.). (2021). *Data science and digital transformation in the fourth industrial revolution*. Wiesbaden: Springer.
- Körber, S. (2015). Experimentelle Rechtsetzung. *LeGes*, 26(2), 385–402.
- Kotter, J. P. (1995). *The new rules: How to succeed in today's post-corporate world*. New York: Free Press.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136.
- Leonhardt, D., Haffke, I., Kranz, J., Benlian, A. (2017). Reinventing the IT function: the role of IT agility and IT ambidexterity in supporting digital business transformation. In *European Conference of Information Systems*, Guimaraes, Portugal, 968–984.
- Locke, K. D. (2001). *Grounded Theory in Management Research*. *Sage Series in Management Research*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Maedche, A. (2016). Interview with Michael Nilles on “What Makes Leaders Successful in the Age of the Digital Transformation?”. *Bus. Inform. Syst. Eng.*, 58(4), 287–289.
- Mankiw, G., & Taylor, M. (2018). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre* (7.). Stuttgart: Schäffer Pöschel.
- Marx, E. W., & Padmanabhan, P. (2021). *Healthcare digital transformation: How consumerism, technology and pandemic are accelerating the future*. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Meister-Scheytt, C., & Scheytt, T. (2005). *The Complexity of Change in Universities*. 76–99. *Higher Education Quarterly*. 59. 76–99.
- Mergel, I. (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1–2019), 162–171.
- Milakovich, M. E. (2022). *Digital governance: Applying advanced technologies to improve public service* (Second edition). New York: Routledge.
- Müller-Stewens, G., & Stonig, J. (2019). Digitale Transformation: Werttreiber beim Aufbau plattformbasierter Ökosysteme in etablierten Unternehmen. *Controlling*, 31(6), 4–10.
- Nemitz, C. (2005). Interne Kommunikation. *Verwaltung & Management*, 11(2), 100–102.

- Niederhäuser, M., & Rosenberger Staub, N. (2018). Kommunikation in der digitalen Transformation: Bestandsaufnahme und Entwicklungsbedarf des strategischen Kommunikationsmanagements von Wirtschaftsunternehmen, Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen in der Schweiz. *Working Papers in Applied Linguistics*, 15.
- Ogonek, N., Distel, B., Rehouma, M. B., Hofmann, S., & Räckers, M. (2018). Digitalisierungsverständnis von Führungskräften. *Berichte des NEGZ*, Nr. 2.
- Ritz, A., & Thom, N. (2019). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6th ed.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed). New York: Free Press.
- Sandhu, K. (Hrsg.). (2020). *Handbook of research on management and strategies for digital enterprise transformation*. Hershey (PA): Business Science Reference.
- Schedler, K. (2018). Von Electronic Government und Smart Government. Mehr als elektrifizieren! [About Electronic Government and Smart Government. More than just electrify!]. *IMPuls*, 1(1).
- Schedler, K., & Guenduez, A. A. (2017). Pantoffeltierchen-Politik dank Echtzeit-Information. *innovative Verwaltung*, 2017(4).
- Schedler, K., Guenduez, A. A., & Frischknecht, R. (2019). How smart can government be? Exploring barriers to the adoption of smart government. *Information Polity*, 24(1), 3–20.
- Schilke, O., Hu, S., & Helfat, C. E. (2018). Quo Vadis, Dynamic Capabilities? A Content-Analytic Review of the Current State of Knowledge and Recommendations for Future Research. *Academy of Management Annals*, 12(1), 390–439.
- Schmid, J., Urben, M., & Vatter, A. (2018). Cyberföderalismus in der Schweiz: Befunde zur Digitalisierung kantonaler Verwaltungen. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 9(1), 12.
- Schürpf, T., Müller, A., & Benz, M. (2021). Online-Marktplätze verbünden sich. Das Joint Venture der Medienhäuser Ringier und TX Group soll Google und Facebook die Stirn bieten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September, S. 21.
- Sia, S.K., Soh, C., Weill, P., 2016. How DBS Bank pursued a digital business strategy. *MIS Quart. Exec.*, 15(2), 105–121.
- Spiekermann, S. (2019). *Digitale Ethik: Ein Wertesystem für das 21. Jahrhundert*. München: Droemer.
- Streicher, H. W. (2020). *Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung: Praxishandbuch für Projektleiter und Führungskräfte*. Berlin Heidelberg: Springer.
- Svahn, F., Mathiassen, L., Lindgren, R., 2017a. Embracing digital innovation in incumbent firms: how Volvo Cars managed competing concerns. *MIS Quart.*, 41(1), 239–253.
- Tassabehji, R., Hackney, R., & Popovič, A. (2016). Emergent digital era governance: Enacting the role of the ‘institutional entrepreneur’ in transformational change. *Government Information Quarterly*, 33(2), 223–236.
- Toman, I. (2018). *E-Government-Anstalt St.Gallen: Organisation und Zusammenarbeit ab 2019*. Referat gehalten im Rahmen der Veranstaltung Anbieter-Fachforum. Bern, 22.06.2018.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144.
- Yin, R. K. (2015a). Case Studies. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (S. 194–201). Amsterdam: Elsevier.

- Yin, R. K. (2015b). *Causality, Generalizability, and the Future of Mixed Methods Research* (S. N. Hesse-Biber & R. B. Johnson, Hrsg.). Oxford: Oxford University Press.
- Zollinger, L. (2021). *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 im Rahmen des Executive MPA, Universität Bern.

Amtliche Dokumente und Rechtsquellen

Bundesgesetz über die Bundesversammlung, SR 171.10 ParlG (2002).

Bundesrat (2020). Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen; Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausammann und 17.4017 Müller Damian, URL: https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/recht/Bericht%20des%20Bundesrates%20in%20Erf%C3%BCllung%20der%20Postulate%2017.3149%20Hausammann%20und%2017.4017,%20M%C3%BCller%20Damian_D.pdf.download.pdf/Bericht%20des%20Bundesrates%20in%20Erf%C3%BCllung%20der%20Postulate%2017.3149%20Hausammann%20und%2017.4017,%20M%C3%BCller%20Damian_D.pdf, 03.09.2021.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101.

E-Government Schweiz (2020). *Monitoringbericht 2020*. URL: <https://www.egovernment.ch/de/dokumentation/monitoring/monitoring-2020>, 22.06.2021.

eGov Gesetz. *Gesetz über E-Government vom 20.11.2018*, Pub. L. No. 142.3.

eGovernment St. Gallen digital. (2020). *Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2019 eGovernment St. Gallen digital*. URL: https://issuu.com/alltag1/docs/geschaeftsbericht_und_finanzrechnung_2019_egovernm

eGovernment St. Gallen digital. (2021). *Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2020 eGovernment St. Gallen digital*. URL: https://issuu.com/alltag1/docs/geschaeftsbericht_und_finanzrechnung_2020_egovernm

Eidgenössische Finanzkontrolle (2012). *Projekt INSIEME - Eidgenössische Steuerverwaltung* (EFK-Bericht Nr. 1.11276.605.00197.03), URL: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20%2841%29/Insieme.pdf, 24.09.2021.

Finanzdepartement Kanton St. Gallen (2018). *E-Government-Strategie des Kantons St. Gallen und der St. Galler Gemeinden 2019-2022*. URL: https://egovsg.ch/wp-content/uploads/2018/12/E-Government-Strategie_KantonStGallenGemeinden_2018.pdf, 11.09.2021.

Finanzdirektion (2020a). *Digital Zug. Organisations- und Steuerungskonzept vom 13.3.2020*. URL: https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/amt-fuer-informatik-und-organisation/digital-zug/downloads/digital_zug_organisations-und_steuerungskonzept.pdf/download, 03.09.2021.

Finanzdirektion (2020b). *Digital Zug. Digitalstrategie Kanton Zug vom 31.3.2020*. URL: <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/amt-fuer-informatik-und-organisation/digital-zug/downloads/digitalstrategie-kanton-zug-2020-2026.pdf/download>, 03.09.2021.

Finanz- und Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte (2014). *Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*. URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-insieme-fk-gpk-2014-11-21-d.pdf>, 11.09.2021.

Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung, Pub. L. No. 153.1 (1999).

Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen (2003). *Von den Geschäftsprüfungskommissionen am 29. August 2003 und am 4. September 2003 verabschiedet*.

-
- URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-handlungsgrundsaeetze.pdf>, 16.09.2021.
- Kanton St. Gallen (2021). *Kanton St. Gallen Rechnung 2020 Teil 1 (Nr. 2020)*. URL: https://www.sg.ch/steuern-finan-zen/finanzen/finanzpublikationen/_jcr_content/Par/sgch_tab_list_copy/RegisterListPar/sgch_tab_copy_copy/Register-Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download_1546130837.ocFile/Rechnung%202020%20Teil%201%20-%20Botschaft%20und%20Jahresrechnung.pdf, 11.09.2021.
- Kanton Zug (2020). *Kanton Zug Budget und Finanzplan 2021*. URL: <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/finanzen-und-geschaeftsberichte/downloads/2021-budget-und-finanzplan-beschluesse-des-kantonsrats.pdf/download>, 11.09.2021.
- Kanton Zug (2021). *Geschäftsbericht Kanton Zug 2020 (Nr. 2020)*. URL: <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/finanzen-und-geschaeftsberichte/downloads/2020-geschaeftsbericht/download>, 11.09.2021.
- OG. *Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29.10.1998*, Pub. L. No. 153.1.
- ParlG. *Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002*, SR 171.10.
- Regierungsrat Kanton Zug. (2018). *Strategie des Regierungsrats 2019-2026, Legislatur 2019-2022*. URL: <https://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/strategie/downloads-strategie-2019-2026/leporello-strategie-2019-2026.pdf/download>, 03.09.2021.

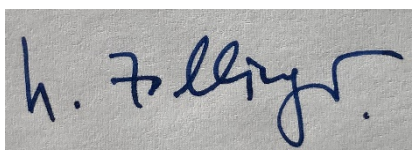
Selbständigkeitserklärung

„Wir erklären hiermit, dass wird diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Uns ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern und Ebmatingen, 1. Oktober 2021

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' and 'J' followed by a horizontal line.

Alain Jordan

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. Zollinger'.

Lukas Zollinger

Über die Autoren

Lukas Zollinger arbeitet seit Februar 2015 in der Bundeskanzlei und führt dort in Co-Leitung das Sekretariat der Generalsekretärenkonferenz (GSK). Neben dieser Tätigkeit zeichnet er verantwortlich für das Dossier „Digitalisierung und IKT“ im Rahmen der politischen Planung des Bundesrates sowie für die Vor- und Nachbearbeitungen der Bundesratssitzungen zuhanden des Bundeskanzlers und für das Controlling. Er ist Forschungsverantwortlicher der Bundeskanzlei und ist in dieser Funktion Mitglied des Netzwerks Evaluation der Bundesverwaltung. Vor seiner Tätigkeit auf Bundesebene arbeitete er für die Stadt Bern zunächst in der Stadtentwicklung, später in der Stadtkanzlei, wo er das E-Government der Stadt Bern aufbaute.

Er studierte an den Universitäten Bern und Sheffield (GB) Soziologie und Recht und schloss sein Studium 2003 mit einer Arbeit über das neokonservative Denken in der Schweiz ab. Die Arbeit wurde später im Rahmen der Neuen Berner Beiträge zur Soziologie publiziert (Band 5). 2012 schloss er die Weiterbildung in Informationswissenschaften an den Universitäten Bern und Lausanne zum Thema „Records Management in öffentlichen Verwaltungen“ ab (CAS in Archival, Librarian and Information Studies, ALIS).

Lukas Zollinger ist verheiratet, Vater eines Sohnes und wohnhaft in der Stadt Bern.

Alain Jordan arbeitet seit März 2014 als Leiter Studium, später Geschäftsleiter Studiendekanat an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Vor dieser Tätigkeit war er selbstständig in der Informatikbranche tätig, arbeitete teils wissenschaftlich, teils administrativ an weiteren Universitäten und war Head of Legal and Compliance einer internationalen Vermögensverwaltung.

Er studierte Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten St. Gallen, Zürich und Liechtenstein sowie an der National University of Singapore. Seine Masterarbeit befasste sich mit Wealth Management in Singapore, im Besonderen mit Regulierung und Besteuerung.

Alain Jordan ist verheiratet und wohnhaft in Ebmatingen (ZH).