

Sitzung vom 22. November 2017

1090. Anfrage (E-Government zwischen Gemeinden und Kanton)

Die Kantonsräte Jörg Mäder, Opfikon, Michael Zeugin, Winterthur, und Ronald Alder, Ottenbach, haben am 28. August 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Immer mehr Gemeinden stellen ihre interne Organisation auf eine primär elektronische Basis um. Entsprechend ist es für diese Gemeinden von Vorteil, wenn die Unterlagen möglichst von Anfang an in elektronischer Form erzeugt oder zumindest verfügbar gemacht werden. Dies betrifft insbesondere den Austausch von Akten zwischen Kanton und Gemeinden.

Leider ist dies in vielen Bereichen noch nicht der Fall, was zu aufwendigen und fehleranfälligen Medienbrüchen führt. Beispiele dafür sind: Unterlagen zu Einbürgerungsgesuchen, Unterlagen für das Betreibungsamt (obwohl ein e-SchKg existiert und genutzt werden könnte), Austausch mit SVA und andere.

Aus diesem Grund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen.

1. In welchen Bereichen findet der Austausch zwischen Gemeinden und Kanton noch vollständig oder teilweise in Papierform statt?
2. Wie sieht für diese Bereiche der Zeitplan für die vollständige Umstellung auf elektronischen Austausch aus? Falls es keinen Zeitplan gibt, bis wann ist ein solcher zu erwarten?
3. Wo liegen die Problempunkte, die eine rasche Umstellung behindern? Wo liegt hier noch Handlungsbedarf seitens der Gemeinden oder auch des Kantonsrates?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jörg Mäder, Opfikon, Michael Zeugin, Winterthur, und Ronald Alder, Ottenbach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Ein wichtiges Ziel von E-Government ist es, die Prozesse der Verwaltung mit Privatpersonen und Unternehmungen zu vereinfachen und wirtschaftlich auszugestalten. Dies schliesst auch die Vorgänge innerhalb und

zwischen den drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden sowie weitere Behörden ein. Um dies zu erreichen, ist eine durchgängige und medienbruchfreie Abwicklung insbesondere zwischen Kanton und Gemeinden anzustreben. Kanton und Gemeinden arbeiten im Bereich E-Government seit 2013 in einer geregelten Form zusammen (RRB Nr. 1092/2012). Die dazugehörige Vereinbarung haben 149 Gemeinden unterzeichnet. Die Zusammenarbeitsorganisation ist unter der Bezeichnung «egovpartner.zh.ch» bekannt. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit arbeiten die Gemeinden und der Kanton gemeinsam auf die Digitalisierung der Verwaltung hin und koordinieren ihre Projekte fachbereichsübergreifend.

Die Projekte lassen sich in die Bereiche Services für verwaltungsexterne Kundinnen und Kunden (Privatpersonen und Unternehmen) und verwaltungsinterne bzw. -übergreifende Abläufe unterteilen. Bei den Vorhaben stehen gemäss der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden die folgenden Grundsätze im Zentrum:

- Mehrfachnutzung von Daten und Entwicklungsprodukten,
- Orientierung an allgemeinverbindlichen Standards zur Sicherstellung der Interoperabilität zwischen verschiedenen Lösungen und
- rechtzeitige Berücksichtigung des Rechtsetzungsbedarfs.

Die Vereinbarungspartner haben sich verpflichtet, diese Grundsätze einzuhalten, eigene E-Government-Projekte frühzeitig zu melden und aktiv an der Umsetzung von E-Government mitzuwirken. Stossrichtung und Ziele der Zusammenarbeit unterstützen auch die Ziele der Strategie von E-Government Schweiz (RRB Nr. 1106/2015).

Die elektronischen Behördenleistungen orientieren sich an einem fach- und verwaltungsübergreifenden Dienstleistungs- und Prozessverständnis. Sie dienen der Optimierung der Verwaltungsprozesse und fördern die Durchgängigkeit von Geschäftsprozessen über die Verwaltungsgrenzen hinweg. Meistens ist es nicht sinnvoll, den bestehenden Prozess 1:1 zu digitalisieren oder bloss eine elektronische Schnittstelle zu schaffen. Vielmehr müssen jeweils die Geschäftsprozesse überprüft und zweckmässig weiterentwickelt werden. So wird mit der elektronischen Abwicklung der grösstmögliche Nutzen erzielt. Die Umstellung auf elektronische Schnittstellen hat immer Prozessanpassungen zur Folge, weshalb solche Umstellungen aus Prozesssicht anzugehen sind. Dieses Vorgehen hat sich in zahlreichen Projekten bewährt. Gemeinsame E-Government-Vorhaben von Kanton und Gemeinden werden nach diesem Vorgehen entwickelt.

In diesem Sinne präsentiert sich die heutige Situation so, dass es nicht Bereiche gibt, die vollständig, und solche, die gar nicht digitalisiert sind. Bereiche, in denen ein reger Austausch (Massengeschäft) von Unterlagen zwischen Gemeinden und Kanton stattfindet, stehen zurzeit im Vordergrund, namentlich sind dies die Bereiche Steuern, Baugesuche und Einbürgerungen. Der Austausch zwischen den Steuerpflichtigen, den kommunalen Steuerämtern und dem kantonalen Steueramt erfolgt bereits weitgehend elektronisch und wird laufend weiter ausgebaut. Ebenfalls digitalisiert ist die Personaladministration für Lehrpersonen der Volksschule und die kantonale Bildungsstatistik. Zu den Baugesuchen ist ein entsprechendes Projekt in Umsetzung (RRB Nr. 1027/2015), und bei den Einbürgerungen bestehen Pläne, ein Projekt unter Einbezug von Bundesstellen und Gemeinden anzugehen. Ein Bereich, der verschiedene kantonale Direktionen und die Gemeinden betrifft, in dem aber noch kein Projekt begonnen wurde, sind namentlich die gegenseitigen Verrechnungen, die heute in Papierform erfolgen.

Die erwähnten Vorhaben sind Teil des Projektportfolios der Zusammenarbeitorganisation Kanton und Gemeinden «egovpartner.zh.ch», das zurzeit folgende Vorhaben umfasst:

ID	Phase / Phasenabschluss	Projekttitel Federführende Organisation (Umsetzungsorgan)	Projekt- laufzeit
P004	U / 2018 / Q2	KEP (Kantonale Einwohnerplattform) Gemeindeamt	2016–2018
P005	U / 2018 / Q4	eBaugesucheZH (elektronische Baugesuche) Baudirektion	2015–2018
P010	V / 2017 / Q3	E-Voting Statistisches Amt	2016–2022
P014	K / 2017 / Q4	IAM (Identity Access Management) KITT-Geschäftsstelle	2016–2019
P017	A / 2017 / Q3	eEbZH (elektronische Einbürgerung) Gemeindeamt	2017–offen
P023	U / 2017 / Q4	CHM-ZH (Steuerliche Wegzugsmeldungen) Verband Gemeindesteuerämter (VGS)	2015–2017
P027	V / 2017 / Q3	Langzeitarchivierung Kanton und Gemeinden Staatsarchiv	2017–offen

Phasen A = Projektanstoss, V = Vorstudie, K = Konzeption, U = Umsetzung, E = Einführung, B = Betriebsphase.

Zu Frage 2:

Gemäss dem gewählten Vorgehen gibt es keinen Zeitplan für eine vollständige und umfassende Umstellung auf den elektronischen Austausch. Dieser kann auch nicht einseitig vom Kanton festgelegt werden, sondern bedarf der eingehenden Abstimmung mit den Gemeinden. Es ist zumindest davon auszugehen, dass sich die Lücken in den nächsten Jahren rascher verkleinern. Namentlich dürften die fortschreitende Digitalisierung nach dem Grundsatz «digital first» (Vorrang digitaler Formen) und die Schaffung von kantonalen Rechtsgrundlagen zur Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie die nationalen Projekte für Basisinfrastrukturen wie die E-ID (RRB Nr. 471/2017) hier entscheidende Impulse geben.

Sowohl die kantonale Verwaltung als auch die kommunalen Verwaltungen stehen jedoch bezüglich der Digitalisierung der eigenen Aufgaben und Arbeitsweisen vor erheblichen Herausforderungen, nicht nur informationstechnischer, sondern auch organisatorischer und kultureller Natur. Der Regierungsrat hat die Erneuerung der Ende 2016 ausgearbeiteten E-Government-Strategie deshalb zum Anlass genommen, die Strategieentwicklung umfassender auf die Herausforderungen der Digitalisierung auszurichten. Er hat die Staatskanzlei beauftragt, eine Strategie «Digitale Verwaltung» sowie einen Umsetzungsplan zu erarbeiten (RRB Nr. 1183/2016), und dafür auch das entsprechende Legislaturziel 10.2 angepasst (RRB Nr. 219/2017). Am 8. Mai 2017 hat der Kantonsrat zudem das Postulat KR-Nr. 15/2017 betreffend Digitalstrategie für die kantonale Verwaltung überwiesen, das die gleiche Stossrichtung aufweist.

Die Strategie «Digitale Verwaltung» und der Umsetzungsplan sind derzeit in Arbeit. Die Strategie soll 2018 in Kraft gesetzt werden und die Grundlage für eine koordinierte Digitalisierung schaffen. Mit dem Umsetzungsplan soll die konsequente Digitalisierung der Verwaltung verfolgt und die Umsetzung der Strategie entsprechend vorangetrieben werden. Seitens der Gemeinden erarbeiten mehrere Städte und Gemeinden ihrerseits E-Government- bzw. Digitalisierungsstrategien oder verfügen bereits über entsprechende Strategien. Im Rahmen der Zusammenarbeit soll sichergestellt werden, dass diese mit der kantonalen Strategie koordiniert umgesetzt werden. Im Projekt wird geprüft, wie die Zusammenarbeitsorganisation «egovpartner.zh.ch» und die Organisation für die Umsetzung der kantonalen Strategie «Digitale Verwaltung» aufeinander abgestimmt werden können.

Auch der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) setzen sich intensiv mit der Digitalisierung auseinander. Der GPV ist zudem auf den Regierungsrat zugegangen mit dem Wunsch, die Strategien gemeinsam aufeinander abzustimmen.

Zu Frage 3:

Aufgrund der beschriebenen Situation ergeben sich grundlegende Herausforderungen für eine umfassende und vollständige Umstellung auf elektronischen Austausch zwischen Kanton und Gemeinden: (1) Abstimmung und Verständigung müssen über alle Verwaltungsbereiche sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden erreicht werden; (2) auf beiden Seiten müssen die Voraussetzungen für die interne durchgängige elektronische Verarbeitung, sowohl organisatorisch und als auch technisch, gegeben sein; (3) der Geschäftsverkehr mit Privatpersonen und Unternehmen muss elektronisch erfolgen; (4) die Rechtsetzung muss der besonderen Situation Rechnung tragen.

Eine rasche Umstellung bzw. Digitalisierung der Verwaltung (Gemeinden, Kanton und Bund) ist zudem von einigen zentralen Punkten abhängig. Als wichtigste Massnahme ist die Digitalisierung bei allen Gemeinwesen umfassend anzugehen. Sowohl Gemeinden und als auch Kanton müssen abgestimmte Strategien für die Umstellung entwickeln. Ein wichtiger Schritt zur Beschleunigung der Entwicklung erfolgt, indem die in Arbeit befindliche kantonale Strategie «Digitale Verwaltung» (RRB Nr. 1183/2016) festgesetzt und die dafür notwendigen Mittel bereitgestellt werden, um insbesondere Grundlagen und Voraussetzung zügig voranzutreiben.

Allgemein soll bei Erneuerungen «digital first» gelten. Das heisst, es soll nicht mehr grundsätzlich geprüft werden müssen, ob etwas digitalisiert werden kann, sondern es gilt künftig, digitale Lösungen als Normalfall anzusehen. Übergangsregelungen bei der Umstellung auf elektronischen Austausch sollen nicht zulasten der «first movers» gehen (z. B. elektronische Erfassung von physisch zugestellten Akten). Dafür sind entsprechende rechtliche Grundlagen erforderlich. Diese betreffen teilweise auch Bundesrecht, was zu weiteren Abhängigkeiten führt und längere Vorlaufzeiten bedingt. Heutige Abläufe müssen unter diesen Grundsätzen analysiert, überdacht und angepasst werden. Dies bedingt auch einen grundlegenden Kulturwandel in der Verwaltung (Ausrichtung der Führung, Schaffung der Rahmenbedingungen, Anpassung der Arbeitsweise).

Zudem beeinflussen auch die Fortschritte der nationalen Projekte, wie der erwähnten elektronischen Identität (Federführung Bundesamt für Justiz) oder des Identitätsverbunds Schweiz unter Federführung des SECO, die für die künftige Ausrichtung eine grosse Bedeutung haben,

die Umstellung. Damit Behördendienstleistungen effizient digitalisiert werden können, braucht es neben zeitgemässen Arbeitsinstrumenten, ausgereiften Lösungen und angemessenen Organisationsformen aber wesentlich auch die Bereitschaft und das Vertrauen der Bevölkerung, vorrangig die angebotenen digitalen Kanäle der Verwaltung zu nutzen bzw. auf papierbezogene Abläufe zu verzichten. Hierfür sind Transparenz, aber auch eine offene, sachbezogene, öffentliche Diskussion zu den grundlegenden Fragen im Zusammenhang mit der Digitalisierung notwendig.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi