

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Digitale Transformation: Synthesebericht vergangener Prüfungen

Bundeskanzlei – Bereich Digitale Transformation und
IKT-Lenkung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	104.22742
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Zielsetzung	13
1.3 Umfang und Grundsätze des Syntheseberichts.....	13
1.4 Schlussbesprechung	14
2 Die digitale Transformation in der Bundesverwaltung	15
3 Vision & Commitment	17
3.1 Zu wenig ambitioniert: Das Potenzial der digitalen Transformation wird oft nicht ausgeschöpft.....	17
3.2 Vision und Strategie häufig ohne Zugkraft – ungenügende Steuerung	17
3.3 Teilweise mangelndes Commitment der obersten Führungsebene und fehlende Organisationsstrukturen.....	17
4 Chancen nutzen	19
4.1 Eine End-to-End- oder Systemsicht fehlt regelmässig.....	19
4.2 Rechtsgrundlagen werden zu wenig genutzt, um die digitale Transformation voranzutreiben	19
4.3 Das Potenzial der Daten wird selten erkannt.....	20
4.4 Handlungsspielräume innerhalb der Rahmenbedingungen werden oft zu wenig genutzt.....	21
5 Erfolgsfaktoren bei DaziT.....	22
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	23
Anhang 2: Abkürzungen.....	24
Anhang 3: Glossar.....	25
Anhang 4: Prüfungen	26

Digitale Transformation: Synthesebericht vergangener Prüfungen

Bundeskanzlei – Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung

Das Wesentliche in Kürze

Digitale Transformationen sind auch in der Bundesverwaltung ein zentrales Instrument zur Gestaltung der Zukunft. In dem Kontext hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) das Thema aufgegriffen und bis Mai 2023 16 Prüfungen zur digitalen Transformation durchgeführt. Im vorliegenden Synthesebericht werden darauf basierend sieben kritische Erfolgsfaktoren für die Durchführung von digitalen Transformationsprojekten abgeleitet.



Abbildung 1: Erfolgsfaktoren zur Durchführung einer gelungenen digitalen Transformation (Quelle: EFK)

Die Bundesverwaltung hat eine steile Lernkurve im Bereich der digitalen Transformation vor sich. Ein Viertel der 16 von der EFK für Prüfungen ausgewählten Projekte war auf dem richtigen Weg. Bei der Hälfte der geprüften Projekte wurden allerdings wesentliche Mängel festgestellt und das restliche Viertel lag dazwischen. Die EFK stellt fest, dass nur wenige der geprüften Ämter die digitale Transformation ganzheitlich angehen, indem sie die relevanten Dimensionen einer digitalen Transformation adressieren: Kunde, Strategie, Technologie, Betrieb, Organisation und Kultur. Dadurch werden nicht nur viele Chancen verpasst, sondern die Schweiz gerät ins Hintertreffen, wie der Benchmark für elektronische Behördenleistungen 2022 der Europäischen Kommission bestätigt. Die Schweiz liegt auf Rang 28 von 36 europäischen Staaten.

Bei ihren Prüfungen deckte die EFK häufig Schwachstellen im Bereich der strategischen Führung auf. In vielen Fällen sind die Projektziele zu wenig ambitioniert, die Steuerung und die Strukturen unzureichend.

Zudem stellte die EFK wiederholt Schwierigkeiten in der operativen Führung von Projekten der digitalen Transformation fest. Erstens adressieren diese oft nur einen Teil der relevanten Stakeholder und Prozesse, wodurch sie nur unvollständig transformieren. Zweitens werden rechtliche Grundlagen nicht konsequent genug überarbeitet, um die digitale Transformation voranzutreiben. Drittens wird die Schlüsselressource Daten nicht ausreichend beachtet und damit die Datenqualität und das Datenmanagement vernachlässigt und viertens werden Handlungsspielräume im Rahmen föderaler Systeme, begrenzter Ressourcen und Erfahrungen zu wenig genutzt.

Transformation numérique : Rapport de synthèse des audits précédents

Chancellerie fédérale – Domaine de la transformation numérique et du pilotage des TIC

L'essentiel en bref

Les transformations numériques sont aussi un instrument central pour façonner l'avenir dans l'administration fédérale. Dans ce contexte, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est penché sur le sujet et a réalisé 16 audits sur la transformation numérique jusqu'en mai 2023. Le présent rapport de synthèse en déduit sept facteurs de réussite critiques pour la réalisation de projets de transformation numérique.

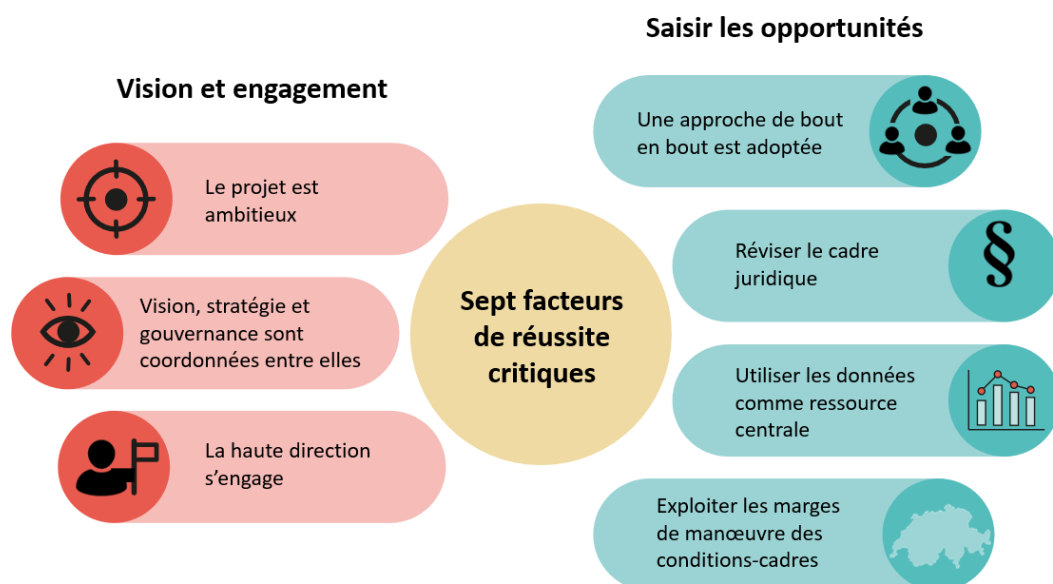


Figure 1 : Facteurs de réussite pour mener à bien une transformation numérique (source : CDF).

L'administration fédérale fait face à une courbe d'apprentissage abrupte dans le domaine de la transformation numérique. Un quart des 16 projets sélectionnés par le CDF pour des audits étaient sur la bonne voie. Toutefois, la moitié des projets audités présentaient des lacunes importantes et le quart restant se situait entre les deux. Le CDF constate que seuls quelques-uns des offices audités adoptent une approche globale de la transformation numérique en abordant les aspects pertinents d'une transformation numérique : client, stratégie, technologie, exploitation, organisation et culture. Non seulement de nombreuses opportunités sont ainsi manquées, mais la Suisse se retrouve à la traîne, comme le confirme l'indice de référence 2022 pour l'administration en ligne de la Commission européenne. La Suisse se classe au 28^e rang sur 36 pays européens.

Au cours de ses audits, le CDF a souvent mis en évidence des faiblesses dans le domaine de la conduite stratégique. Dans de nombreux cas, les objectifs des projets manquent d'ambition, la gouvernance et les structures sont insuffisantes.

En outre, le CDF a constaté à plusieurs reprises des difficultés dans la conduite opérationnelle des projets de transformation numérique. Premièrement, ils ne s'adressent souvent qu'à quelques-unes des parties prenantes et des processus pertinents, de sorte qu'ils n'effectuent qu'une transformation incomplète. Deuxièmement, les bases légales ne sont pas révisées de manière suffisamment cohérente pour faire avancer la transformation numérique. Troisièmement, la ressource clé que sont les données n'est pas suffisamment prise en compte, ce qui signifie que la qualité et la gestion des données sont négligées. Quatrièmement, les marges de manœuvre dans le cadre des systèmes fédéraux, des ressources limitées et l'expérience sont trop peu exploitées.

Texte original en allemand

Trasformazione digitale: rapporto di sintesi sulle precedenti verifiche

Cancelleria federale – Settore Trasformazione digitale e governance delle TIC

L'essenziale in breve

Anche all'interno dell'Amministrazione federale, le trasformazioni digitali rappresentano uno strumento centrale per plasmare il futuro. In tale contesto, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha affrontato l'argomento e fino a maggio 2023 ha svolto 16 verifiche sulla trasformazione digitale. Il presente rapporto di sintesi espone sette fattori di successo critici per l'attuazione di progetti di trasformazione digitali, messi in luce dalle suddette verifiche.



Figura 1: I fattori di successo per l'attuazione di una trasformazione digitale efficace (fonte: CDF)

L'Amministrazione federale ha ancora moltissimo da imparare nell'ambito della trasformazione digitale. Quattro dei sedici progetti scelti dal CDF per la verifica erano sulla buona strada. Tuttavia, in metà dei progetti verificati sono state riscontrate irregolarità significative, mentre i rimanenti quattro erano nella media. Il CDF ha constatato che sono pochi gli Uffici sottoposti a verifica che affrontano la trasformazione digitale in maniera globale, ovvero concentrandosi sulle dimensioni rilevanti di una trasformazione digitale: cliente, strategia, tecnologia, esercizio, organizzazione e cultura. In questo modo non si perdono solo molte opportunità, ma la Svizzera rischia anche di non rimanere al passo con i tempi, come lo conferma il parametro di riferimento per l'eGovernment 2022 della Commissione europea. La Svizzera si piazza infatti al 28° posto su 36 Stati europei.

Nel quadro delle verifiche svolte, il CDF ha riscontrato spesso carenze nell'ambito della gestione strategica. In molti casi gli obiettivi dei progetti erano poco ambiziosi e la direzione e le strutture insufficienti.

Inoltre, il CDF ha constatato ripetutamente delle difficoltà nella direzione operativa di progetti inerenti la trasformazione digitale. Innanzitutto, si concentrano spesso solo su una parte degli interlocutori e dei processi rilevanti, rendendo incompleta la trasformazione digitale. In più, le basi legali non vengono riviste in maniera sufficientemente coerente per poter portare avanti la trasformazione digitale. In aggiunta, non si presta abbastanza attenzione alla risorsa chiave «dati», trascurando così qualità e gestione dei dati. Infine, si sfrutta solo in modo limitato il margine di manovra nell'ambito dei sistemi federali, delle risorse limitate e delle esperienze.

Testo originale in tedesco

Digital transformation: Summary report on past audits

Federal Chancellery – Digital Transformation and ICT Steering Sector

Key facts

At the Federal Administration, as elsewhere, digital transformation is a key tool for shaping the future. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) therefore decided to focus on the topic, conducting 16 audits on the digital transformation by May 2023. This summary report uses those audits to derive seven critical success factors for digital transformation projects.

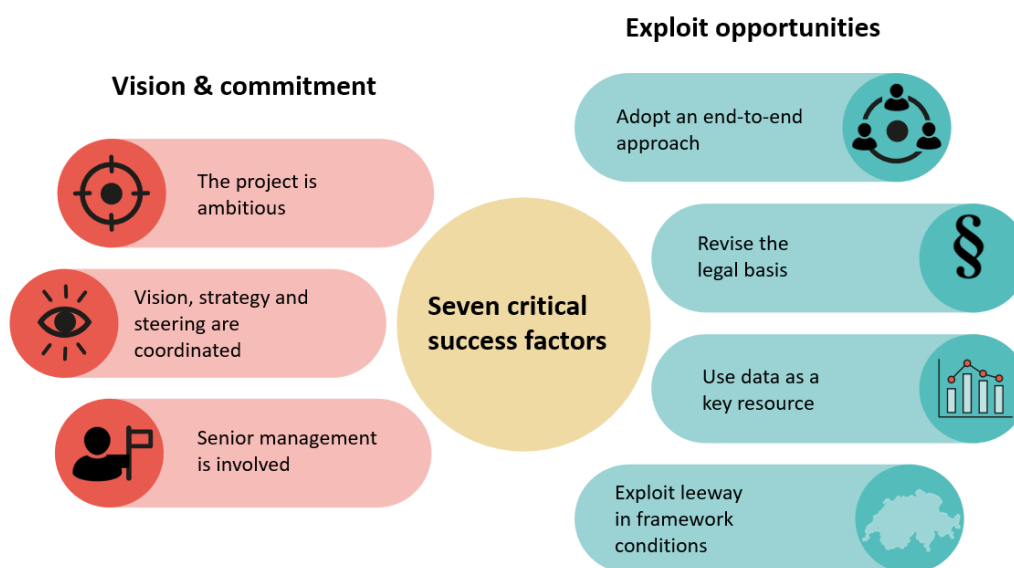


Figure 1: Success factors for a successful digital transformation (source: SFAO)

The Federal Administration is facing a steep learning curve where digital transformation is concerned. Of the 16 projects selected by the SFAO for an audit, a quarter were on track. However, half of the audited projects were found to have significant shortcomings, with the remaining quarter lying somewhere in-between. The SFAO observed that very few of the audited offices take a holistic approach to digital transformation by addressing the relevant aspects of a digital transformation: customers, strategy, technology, operation, organisation and culture. As result, not only are opportunities missed but Switzerland also ends up lagging behind, as the European Commission's 2022 benchmark for electronic public services confirms. Switzerland is ranked 28th out of 36 European countries.

During its audits, the SFAO frequently found shortcomings in strategic management. In many cases, project goals are not ambitious enough, and the steering and structures are inadequate.

In addition, the SFAO repeatedly observed difficulties in the operational management of the digital transformation projects. First, they often include only some of the relevant stakeholders and processes, resulting in an incomplete transformation. Second, the legal basis is not revised comprehensively enough to drive the digital transformation forwards. Third,

key resource data is not given sufficient attention, which in turn means that data quality and data management are neglected. Fourth, leeway as regards federated systems, limited resources and experience is not adequately exploited.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Bundeskanzlei – Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung

Der Bereich DTI der BK bedankt sich bei der EFK für die Analyse zur Förderung der Digitalen Transformation und für die Erarbeitung des aufschlussreichen Syntheseberichts vergangener Prüfungen. Wir begrüßen die gemachten Feststellungen, welche im Einklang stehen mit der Stossrichtung des Entwurfs der Strategie Digitale Bundesverwaltung. Deren Inkrafttreten ist für den 1.1.2024 vorgesehen. Gemeinsam mit den Departementen soll die Digitale Transformation auch im Sinne der von der EFK eruierten «sieben kritischen Erfolgsfaktoren» vorangetrieben werden. Wir erlauben uns den Hinweis, dass der Synthesebericht «nur» 16 Prüfberichte umfasste (und davon drei Projekte des Programms Dazit). Ob die EFK bewusst Projekte mit exemplarischen Schwierigkeiten gewählt hat oder ob die Auswahl (aus den hunderten Projekten) zufällig erfolgte und damit die Aussagen zu den Quoten repräsentativ sind, können wir nicht beurteilen. Trotzdem halten auch wir die sieben von der EFK hergeleiteten Punkte für sehr relevant. DTI wird weiterhin seinen Beitrag leisten, die Departemente bei der Digitalen Transformation aktiv zu unterstützen und gemeinsame und übergeordnete Massnahmen unsererseits vorantreiben. Dazu gehören die erwähnte Erarbeitung der Strategie; diverse gemeinsame Vorhaben zur Förderung der Datennutzung; die Möglichkeit, mit Fokusthemen für die Digitale Schweiz ein Commitment des Top-Managements zu schaffen und beispielsweise auch der neu geschaffene Artikel 15 E-EMBAG, welcher die gesetzliche Grundlage für Pilotversuche schafft.

Generelle Stellungnahme der Digitalen Verwaltung Schweiz

Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) ist die Zusammenarbeitsplattform von Bund, Kantonen und Gemeinden, um die vertikale und horizontale Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der Verwaltungen zu verstärken und Staatsebenen übergreifend zu steuern. Die DVS verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz unter Einbezug der Stakeholder aller Verwaltungsebenen. Eine Strategie für die Digitale Verwaltung Schweiz ist in Arbeit. Ein Fokus liegt auf Basisdiensten und -infrastrukturen. Kulturelle und organisatorische Aspekte sind für den Erfolg dieser gemeinsamen Initiativen jedoch wesentlich. Diese müssen durch die einzelnen Gemeinwesen aller Verwaltungsebenen angegangen werden. Die im Synthesebericht aufgezeigten Herausforderungen (strategisches Vorgehen, umfassende Stakeholdersicht, rechtliche Grundlagen, Datenmanagement, proaktive Nutzung der Handlungsspielräumen) sind wesentliche Erfolgsfaktoren für Projekte und Programme, so wie es auch die DVS versteht und gemeinsam fördert.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die digitale Transformation bezeichnet einen fortlaufenden, durch digitale Technologien oder darauf beruhende Kundenerwartungen ausgelösten Veränderungsprozess in Organisationseinheiten, der mittels Digitalisierungsvorhaben unterstützt wird. Digitale Transformationsvorhaben haben zum Ziel, digitalisierte und sichere End-to-End-Prozesse zu schaffen und Bürgerinnen und Bürgern, Kunden, Mitarbeitenden und Unternehmen medienbruchfreie und moderne Services zur Verfügung zu stellen.

Vorhaben¹ zur digitalen Transformation sind ein zentrales Instrument zur Gestaltung der Zukunft. Mit diesen richtet sich die Bundesverwaltung auf künftige Kundenbedürfnisse aus, verbessert bestehende Dienstleistungen und gestaltet ihre Abläufe effizienter. Die digitale Transformation umfasst veränderte Geschäftsprozesse, neue Stakeholder, Gesetzesänderungen und organisatorische Anpassungen. Aufgrund der hohen Relevanz von digitalen Transformationsprojekten für die Bundesverwaltung hat die EFK in den Jahresprogrammen 2021 und 2022 verstärkt Vorhaben der digitalen Transformation geprüft. Bei den Prüfungen der digitalen Transformation hat die EFK einen systematischen Prüfansatz² angewendet. Bis Mai 2023 wurden mit gleichbleibender Methodik zwölf Prüfungen durchgeführt (Anhang 4). Diese bilden die Grundlage für den vorliegenden Synthesebericht. Weitere vier Prüfungen, vor allem im Bereich der DTI-Schlüsselprojekte, folgen nicht dem Prüfmodell für digitale Transformationen. Relevante Ergebnisse werden ebenfalls im Synthesebericht berücksichtigt.

1.2 Zielsetzung

Mit dem vorliegenden Synthesebericht werden aus den Ergebnissen der Prüfungen die kritischen Erfolgsfaktoren beurteilt. Diese Erfolgsfaktoren sowie Good-Practice-Beispiele sollen die Bundesverwaltung bei der besseren Ausschöpfung des Potenzials von Projekten der digitalen Transformation unterstützen. Details zu den angeführten Beispielen finden sich in den publizierten Einzelberichten.

1.3 Umfang und Grundsätze des Syntheseberichts

Die vorliegende Synthese wurde im April und Mai 2023 von Stefan Kofmehl (Revisionsleitung) unter der Mithilfe der Revisionsexperten Luc Pelfini und Patrick Treichler und unter der Federführung von Beat Stamm erarbeitet. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung der jeweiligen Prüfungen.

¹ In diesem Bericht werden die Begriffe Vorhaben, Projekt und Programm synonym verwendet.

² Digitale Transformation, Digitalisierungsvorhaben und Prüfziel – Eidgenössische Finanzkontrolle (admin.ch)

1.4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. Juli 2023 statt. Teilgenommen haben:

- Vonseiten DTI (BK): die stellvertretende Leiterin und die Koordinatorin für politische Geschäfte
- Vonseiten DVS (GS-EFD): der Beauftragte von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz
- Vonseiten der EFK: der Mandatsleiter, der Federführende und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die digitale Transformation in der Bundesverwaltung

Neue Technologien verändern die Bedürfnisse und Ansprüche der Gesellschaft an die öffentliche Verwaltung. Die Bevölkerung und die Wirtschaft verlangen vermehrt nach Möglichkeiten, digitale Kanäle zu nutzen, wie sie es inzwischen auch aus anderen Lebensbereichen gewohnt sind. Innerhalb der Verwaltung wird nach Möglichkeiten gesucht, Dienstleistungen effektiver und effizienter zu erbringen. Obwohl die Schweiz auf allen Staatsebenen zahlreiche Aktivitäten lanciert hat, liegt sie gemäss dem eGovernment Benchmark 2022 der Europäischen Kommission bei den elektronischen Behördenleistungen auf Rang 28 von 36 europäischen Staaten³.

Digitalisierungsvorhaben sind sehr anspruchsvolle und komplexe Vorhaben und vor allem ein wichtiges Instrument für die Gestaltung der Zukunft. Aus diesem Grund hat der Bundesrat 2019 das Zielbild für die digitale Transformation in der Bundesverwaltung und den Aufbau der digitalen Infrastrukturen⁴ als Leitlinie definiert. Bestätigt und konkretisiert hat er das Zielbild mit der Digitalisierungsstrategie des Bundes 2020–2023⁵.

Der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei (DTI) ist für eine departementsübergreifende Sicht auf die Vorhaben, Mittel und Verwaltungsleistungen der digitalen Transformation und der IKT in der Bundesverwaltung zuständig. Der seit 2021 bestehende Bereich hat zum Ziel, die digitale Transformation in der Bundesverwaltung neu auszurichten, um einen wirtschaftlichen und effizienten Einsatz der IKT, eine bessere Integration der Geschäftsprozesse und eine stärkere Nutzung vorhandener Daten zu erreichen. Die Departemente und Ämter sollen jedoch die Führung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich behalten. Vor diesem Hintergrund ist der DTI befugt, Vorgaben zu erlassen, Digitalisierungsprojekte zu initiieren und Vorhaben der Departemente und Ämter zu unterstützen.

Gesamtschweizerisch koordiniert die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) im Eidgenössischen Finanzdepartement die Steuerung der digitalen Transformation zwischen und innerhalb der institutionellen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Die DVS wurde vom Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Frühjahr 2020 als politische Plattform für die Entwicklung von Standards geschaffen⁶. Die DVS hat ihren Betrieb am 1.1.2022 aufgenommen und bildet den institutionellen Rahmen für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Es kann jedoch keine verbindlichen Beschlüsse fassen oder die Einhaltung von Standards durchsetzen. Die Organisationen E-Government Schweiz und Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) wurden in die DVS überführt.

Das EFD hat den Auftrag, bis Mitte 2024 zuhanden des Bundesrates und der KdK Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der DVS vorzulegen. Dies betrifft neben der Finanzierung insbesondere die Durchsetzungskraft und die Rechtsform: Weiterführung als politische Plattform mit Erarbeitung freiwillig anzuwendender Standards, Weiterentwi-

³ eGovernment Benchmark 2022 | Shaping Europe's digital future (europa.eu)

⁴ Bundesrat genehmigt Zielbild für die digitale Transformation in der Bundesverwaltung (admin.ch)

⁵ Digitalisierungsstrategie des Bundes 2020-2023 (admin.ch)

⁶ «Digitale Verwaltung Schweiz»: Für die digitale Transformation im Bundesstaat (admin.ch)

cklung zu einer politischen Plattform mit verbindlicher Standardsetzung oder Schaffung einer Behörde mit Entscheidungskompetenz.

Um den Bund im Bereich der digitalen Transformation zu unterstützen, müssen auch neue gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Ein erster Schritt ist das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG), das im März 2023 vom Parlament verabschiedet wurde. Damit werden die rechtlichen Grundlagen für eine wirksame digitale Transformation in der Bundesverwaltung sowie für die Zusammenarbeit zwischen Behörden verschiedener Gemeinwesen und Dritten im Bereich E-Government geschaffen.⁷

In den folgenden Kapiteln zeigt die EFK auf, welche Defizite sie bei ihren Prüfungen der digitalen Transformation am häufigsten festgestellt hat und auf welche guten Beispiele sie gestossen ist. Die Erkenntnisse basieren auf den jeweiligen Prüfungsberichten zum damaligen Zeitpunkt.

⁷ 22.022 – Botschaft zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (admin.ch), BBl 2022 804

3 Vision & Commitment

3.1 Zu wenig ambitioniert: Das Potenzial der digitalen Transformation wird oft nicht ausgeschöpft

Um das Potenzial der digitalen Transformation ausschöpfen zu können, muss der Wille vorhanden sein, bestehende Dienstleistungen zu überdenken, effektiver und effizienter zu werden und auch tiefgreifende Veränderungen anzupacken.

In den 16 Prüfungen sind grosse Ambitionen nur selten zu finden. Oft geht es darum, ein in die Jahre gekommenes System technisch zu erneuern, ohne es dabei neu zu denken. Fehlender Mut, geringe Veränderungsbereitschaft oder die Umsetzung eines sehr engen gesetzlichen Auftrages ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse der relevanten Partner führen zu verpassten Chancen.

Ebenfalls ungünstig, wenn auch ungleich seltener, sind unrealistisch hohe Ambitionen, ohne über die notwendigen Kompetenzen in der digitalen Transformation zu verfügen.

3.2 Vision und Strategie häufig ohne Zugkraft – ungenügende Steuerung

Ohne ein übergeordnetes, dauerhaftes Ziel (Vision) ist es kaum möglich, einen erfolgsversprechenden Weg (Strategie) zu wählen. Die fehlende langfristige Orientierung birgt die Gefahr häufiger Richtungswechsel, ineffizienter Umpriorisierungen und unkoordinierter Einzelaktionen. Aber auch eine überzeugende Vision und eine übergreifende Strategie können keine Kraft entfalten, wenn sie nicht in greifbare Handlungsfelder, konkrete Zielbilder und umsetzbare Massnahmen heruntergebrochen werden.

Die EFK stellt in etwa jeder zweiten Prüfung fehlende Steuerungs- und Führungsinstrumente für die Digitalisierung fest, zum Beispiel keine messbaren Ziele, nicht aufeinander abgestimmte Zielsetzungen, nicht berücksichtigte Abhängigkeiten zwischen Teilprojekten, unrealistische Pläne und Budgets sowie Mängel in der Governance.

Neben den oft fehlenden langfristigen Zielen für die digitale Transformation mangelt es bei ungefähr der Hälfte der geprüften Vorhaben an messbaren Kriterien für eine erfolgreiche Umsetzung. Messbare Ziele haben intern und extern eine starke Signalwirkung und stellen eine Verpflichtung dar. Die Beurteilung des Fortschrittes bzw. des Erfolgs bleibt ohne sie zwangsläufig diffus und subjektiv.

3.3 Teilweise mangelndes Commitment der obersten Führungsebene und fehlende Organisationsstrukturen

Damit die digitale Transformation gelingen kann, braucht es die Unterstützung der Führungsebene. In den analysierten Prüfungen wird in etwa einem Viertel der Fälle die Verantwortung für digitale Transformationsprojekte von der Spitze nach unten delegiert und dort mangels Durchsetzungskraft nicht konsequent umgesetzt. In einigen Fällen fehlt es an einer tragenden Organisation in Form von notwendigen Kompetenzen, Grundlagen und Ressourcen. Dazu gehören eine übergeordnete Gesamtarchitektur, ein etabliertes Projektport-

foliomanagement, eine klare Governance, die enge Zusammenarbeit zwischen Fach und IT und eine Kultur der kontinuierlichen Verbesserung.

Verschiedene Ämter und Bereiche haben das Potenzial und die Notwendigkeit der digitalen Transformation erkannt und gehen diese auf oberster Führungsebene konsequent und strategisch an. Sie geben das Ziel und die Rahmenbedingungen vor, gestalten eine tragende Organisation, entwickeln Kompetenzen, stellen die entscheidenden Ressourcen bereit und beeinflussen durch ihre Entscheidungen massgeblich die Unternehmenskultur.

So hat sich die Geschäftsleitung der ESTV zum Ziel gesetzt, die Digitalisierung umfassender und schneller voranzutreiben⁸. Dabei fokussiert sie einerseits auf einen Mehrwehrt für Steuerpflichtige, kantonale Verwaltungen, Finanzinstitute und weitere Anspruchsgruppen und andererseits auf interne Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen. Sie ist dafür verantwortlich, die umzusetzenden Vorhaben zu definieren und zu priorisieren. Zentral ist dabei die enge Zusammenarbeit von Fachbereichen, IT-Entwicklung, IT-Betrieb und externer Partner im Rahmen einer agilen Entwicklung. Entsprechende Kompetenzen hat die ESTV über Jahre in ihrem Informatik-Team aufgebaut, das die Geschäftssicht in die Digitalisierungsprojekte einbringt.

⁸ «Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz von Core-IT» (PA 22524)

4 Chancen nutzen

4.1 Eine End-to-End- oder Systemsicht fehlt regelmässig

Bei mehr als der Hälfte der Prüfungen stellt die EFK fest, dass nicht alle wichtigen Stakeholder einbezogen wurden. Dabei kann es sich um wichtige interne Stellen wie das Qualitäts- und Risikomanagement, den Rechtsdienst, die Personalabteilung oder die Fachführung handeln, aber auch um externe Partner, Lieferanten, Verbände und Kantone. Besonders gravierend ist es, wenn die Kunden nicht einbezogen werden und damit ihre Bedürfnisse nicht erfasst oder validiert werden. Dies führt nicht selten zu geringer Akzeptanz eines neuen Systems, niedrigen Nutzerzahlen oder parallelen Lösungen von Drittanbietern. Häufig werden nur bestehende Kunden und Partner berücksichtigt. Prozesse werden noch zu selten gemeinsam mit den relevanten Stakeholdern aus einer ganzheitlichen Perspektive optimiert.

Es gibt aber auch positive Beispiele: Im Projekt Cash-to-Soll⁹ unterstützte die ESTV eine gute Akzeptanz ihres neuen Systems durch den Einbezug der Kantone und ihrer Bedürfnisse. Die Kantone waren fester Bestandteil des Projekts und konnten Ideen zur Weiterentwicklung der Lösung einbringen. Aufgrund des unterschiedlichen Digitalisierungsgrades der Kantone entwickelte die ESTV sowohl eine Maschine-zu-Maschine-Schnittstelle als auch eine formularbasierte Schnittstelle und ergänzte beide mit einem detaillierten Handbuch für alle involvierten Anwender und führte Einführungs-, Support- und Schulungsmassnahmen durch.

4.2 Rechtsgrundlagen werden zu wenig genutzt, um die digitale Transformation voranzutreiben

Der Umgang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen stellt die Bundesverwaltung in ihren Digitalisierungsbestrebungen häufig vor Herausforderungen. Beispiele dafür hat die EFK unter anderem bei den Prüfungen von DaziT mit Schwerpunkt Warenverkehrssystem Passar, bei der Prüfung der Prozesseffizienz im Umgang mit Wehrpflichtigen und bei der Prüfung der Ablösung von E-ZIVI festgestellt. In diesen Fällen schränken Gesetze den Innovationspielraum ein. Generell müssen sich die Fachämter bei Digitalisierungsvorhaben bewusst sein, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtliche Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, um das Potenzial der Vorhaben wirklich ausschöpfen zu können. Wenn bei agilen Vorgehensweisen die verwendeten Daten und Verarbeitungszwecke nicht von vornherein feststehen, kann dies zu datenschutzrechtlichen Herausforderungen führen. Sollen in Transformationsprojekten durchgängige Prozesse die Arbeit mehrerer Verwaltungseinheiten vereinfachen, müssen siloartig formulierte Gesetze und Verordnungen modernisiert werden.

Bei der Hälfte der untersuchten Vorhaben schränken rechtliche Vorgaben den Spielraum für Innovationen ein. Nur in Einzelfällen werden Weiterentwicklungen der Rechtsgrundlagen angestrebt, um die digitale Transformation voranzutreiben. So könnten Vorschriften genutzt werden, um Vorgaben für die Datenbewirtschaftung zu machen und einheitliche Datenübermittlungsstandards festzulegen.

⁹ «Digitale Transformation: Prüfung der Einführung des Soll-Prinzips bei der direkten Bundessteuer» (PA 21260)

Beispielsweise hat die ESTV als Folge der Motion Hegglin Gesetze und Verordnungen genutzt, um Prozesse und Kontrollen zu hinterfragen und die digitale Transformation in Zusammenarbeit mit den Kantonen massgeblich voranzutreiben¹⁰. Mit diesem ehrgeizigen Projekt konnten die Abläufe wesentlich vereinfacht, die Datenqualität verbessert und neue Mehrwerte geschaffen werden.

Exkurs: Gesetzgebungslitfadens des Bundesamts für Justiz

Das Bundesamt für Justiz (BJ) verfügt zwar über Leitlinien zur Unterstützung von Projekten, diese sind jedoch nicht spezifisch auf agile Ansätze oder Projekte der digitalen Transformation ausgerichtet. Die EFK hat deshalb dem BJ empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem Bereich DTI der Bundeskanzlei den Leitfaden für die Gesetzgebungsprojekte zu überarbeiten und zu ergänzen¹¹. Der Leitfaden soll Wege aufzeigen, wie ein möglichst flexibler Umgang mit Daten und deren Weiterverwendung unterstützt werden kann und gleichzeitig die Balance zwischen Datenschutz und Digitalisierungszielen gewahrt bleibt. Eine datenschutzfreundliche und technologie neutrale Ausgestaltung der Gesetzgebung ist anzustreben. Auf Gesetzesebene sollte nur so viel wie nötig und so wenig wie möglich geregelt werden. Diese Empfehlung wurde akzeptiert.

4.3 Das Potenzial der Daten wird selten erkannt

In rund zwei Dritteln der Prüfungen kommt die EFK zum Schluss, dass das Potenzial von Daten zur Führungsunterstützung nicht oder nur ungenügend genutzt wird. Daten sind für die digitale Transformation von zentraler Bedeutung, da sie neue Erkenntnisse ermöglichen, die unter anderem für die Steuerung, Leistungsverbesserung und Effizienzsteigerung genutzt werden können. In den meisten Prüfungen sind analytische Verfahren, Big Data oder künstliche Intelligenz kein Thema. Vielfach fehlen zudem eine übergreifende Datengovernance und ein übergreifendes Datenmodell; auch die Datenqualität wird oftmals vernachlässigt.

Häufig liefern Kantone Daten an den Bund, wo sie weiterverarbeitet oder als Grundlage zum Beispiel für die Oberaufsicht verwendet werden könnten. Fehlende Vorgaben für eine einheitliche Erfassung, Strukturierung und Übermittlung der Daten sowie eine mangelnde Plausibilisierung und Kontrolle der Daten durch die empfangende Stelle führen dazu, dass die strategisch wichtige Ressource Daten nur minimal genutzt werden kann.

Eine Möglichkeit, wie Daten zur Effizienzsteigerung genutzt werden können, zeigt das Projekt Cash-to-Soll¹², bei dem die ESTV den jährlichen Versand der Steuerdaten mittels Excel-Formular und anschliessender manueller Tätigkeiten auf einen rein digitalen, monatlichen Prozess umgestellt hat. Systemgestützte Kontrollen ersetzen nun die manuellen Kontrollen; bei fehlender Deklaration sendet die neue Applikation automatisch eine Mahnung an den entsprechenden Kanton. Eine bessere Datenqualität und kürzere Fristen vereinfachen Folgeaufgaben, etwa die Einnahmeschätzung und Budgetierung. Zur Risikominimierung hat die ESTV zudem einen einjährigen Parallelbetrieb durchgeführt.

¹⁰ «Digitale Transformation: Prüfung der Einführung des Soll-Prinzips bei der direkten Bundessteuer» (PA 21260)

¹¹ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 20287)

¹² «Digitale Transformation: Prüfung der Einführung des Soll-Prinzips bei der direkten Bundessteuer» (PA 21260)

4.4 Handlungsspielräume innerhalb der Rahmenbedingungen werden oft zu wenig genutzt

Die Herausforderungen durch den Föderalismus werden zu zaghaft angegangen

Bei vielen Prüfungen bestehen auf kantonaler Stufe heterogene Daten- und Systemlandschaften. Eine Harmonisierung ist äusserst aufwendig und von der Mitarbeit der Kantone abhängig. Innerhalb eines kleineren Digitalisierungsprojektes ist dieser Aufwand kaum zu stemmen. Oft fehlen Einfluss- bzw. Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Kantonen und es zeigt sich als zunehmend unrealistisch, die unterschiedlichen Systeme der Kantone vereinheitlichen zu wollen. Als gute Strategie hat sich das Konzept standardisierter Schnittstellen und der frühe Einbezug aller relevanten Stakeholder erwiesen. Durch klare Vorgaben, Handbücher und einen regelmässigen Austausch können Schritt für Schritt übergreifende Datenmodelle und standardisierte Schnittstellen eingeführt werden.

Zu wenig konsequente Prioritätensetzung bei begrenzten Ressourcen

In fast allen Prüfungen werden herausfordernde Rahmenbedingungen hervorgehoben. Immer wieder wird die Schwierigkeit genannt, zu wenig geeignete Fachkräfte und Stellen intern zu haben und rekrutieren zu können. Deshalb werden viele externe Projektmitarbeitende eingesetzt, zum Teil auch in Schlüsselpositionen, wodurch schnell eine allzu grosse Abhängigkeit von externem Know-how entsteht. Deshalb ist eine realistische Einschätzung, was mit den verfügbaren Ressourcen gemacht werden kann, wichtig. Eine konsequente Priorisierung und realistische Planung, sowie Vorkehrungen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit müssen die Folge sein.

Wenig Wissen und Erfahrung in der digitalen Transformation

Ist ein ehrgeiziges Ziel für eine umfassende Transformation gefasst, so zeigt sich in den meisten Prüfungen, dass das hierfür benötigte Wissen oft noch Lücken aufweist, zum Beispiel im Bereich der Steuerung, Messung, bei den Ansätzen zur Bedarfserhebung, dem Umgang mit Bundesvorgaben und insbesondere mit agilen Methoden. Das probate Mittel hierfür ist oft, die Weiterentwicklung von Mitarbeitenden zu ermöglichen. Noch zu wenig werden jedoch strukturiert Erfahrungen innerhalb der Bundesverwaltung zu diesen Themen gesammelt und ausgetauscht.

5 Erfolgsfaktoren bei DaziT

Eines der grössten Transformationsprogramme in der Bundesverwaltung ist DaziT. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) will mit diesem Vorhaben bis 2026 sämtliche Zoll-, Abgaben- und Kontrollprozesse vereinfachen, optimieren und digitalisieren. Die EFK hat dieses DTI-Schlüsselprojekt im Laufe der Jahre mehrfach geprüft¹³. Trotz aller Herausforderungen und Probleme, die bei diesem ambitionierten und grossen Vorhaben bestehen, gibt es positive Beispiele für die Erfolgsfaktoren der digitalen Transformation. Bei diversen Themen, die in anderen Prüfungen als nicht genügend kritisiert werden mussten, schneidet DaziT im Vergleich gut ab.

So wurden beispielsweise die Ziele sehr früh definiert und vor allem quantifiziert: Effizienzsteigerungen werden in Vollzeitstellen ausgedrückt, die Auswirkungen auf die IT-Betriebskosten und die Privatwirtschaft in Franken beziffert.

Mit dem Nutzenmanagement hat das BAZG ein zentrales, übergeordnetes Steuerungsinstrument für DaziT entwickelt. Es zeigt auf, was in Bezug auf die drei Ziele bereits erreicht wurde. Das Modell zur Messung der Kostenreduktion für die Wirtschaft hat das BAZG zusammen mit Wirtschaftsverbänden und verschiedenen Unternehmen im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung definiert. Die Realisierung dieser Einsparungen wird über das Portfolio den einzelnen Vorhaben auf der Zeitachse zugeordnet. Damit verfügt das BAZG über ein Instrument zur Messung und Steuerung der Einsparziele.

Die Steuerung aller Vorhaben des BAZG erfolgt über ein Portfoliomanagement nach agilen Prinzipien. Die konkrete Umsetzung eines Vorhabens kann dabei sowohl über klassische als auch agile Methoden erfolgen. Über diesen Steuerungsprozess setzt das BAZG sowohl die fachlichen Anforderungen als auch die Anforderungen der Querschnittsrollen (z. B. IKT-Sicherheit, Business Continuity Management und Internes Kontrollsystem) in seinen neuen Anwendungen um.

Grundlage für die Transformation des BAZG war die Ausrichtung der Stammorganisation auf die agile Umsetzung von Projekten. Der Weg von der agilen Anwendungsentwicklung zum unternehmensweiten agilen Portfoliomanagement und der dafür notwendige Aufbau von fachlichen, organisatorischen und technischen Kompetenzen dauerte mehrere Jahre. Heute bilden beispielsweise die Product Owner ein zentrales Bindeglied zwischen den Fachbereichen und den technischen Teams der Anwendungsentwicklung.

Das BAZG hat frühzeitig erkannt, dass es das Effizienzsteigerungspotenzial der digitalen Transformation innerhalb der geltenden Gesetze und Vorgaben nicht ausschöpfen kann. Neben der Vielzahl der organisatorischen Anpassungen waren und sind auch zahlreiche rechtliche Fragen zu klären. Das BAZG hat dazu in intensiver Zusammenarbeit mit dem BJ und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) verschiedene Instrumente eingesetzt (z. B. Datenschutz- oder Regulierungsfolgenabschätzung, schrittweise Aktivierung der Rechtsnormen etc.).

¹³ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 19399, PA 20287, PA 22536)

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (VE-EMBaG), Vorentwurf in Vernehmlassung (Stand Juli 2021)

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, VDTI) vom 25. November 2020, SR 172.010.58

Anhang 2: Abkürzungen

BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
SIK	Schweizerische Informatikkonferenz

Anhang 3: Glossar

Agiles Projektvorgehen	<p>Um Probleme im herkömmlichen Programmvorgehen mit sequentiell durchlaufenen Phasen zu lösen oder zumindest zu reduzieren, wurde 2001 in der Software Entwicklung ein agiles Vorgehen postuliert (agile manifesto¹⁴).</p> <p>Kurz gesagt bietet agiles Vorgehen eine Methode mit der man:</p> <ul style="list-style-type: none">• ein System in kleinen Schritten erweitern kann;• den jeweils geschaffenen Wert messen kann;• die geschaffene Lösung an geänderte Anforderungen, neue Erkenntnisse und benötigte Erweiterungen anpassen kann;• kontinuierlich gesammelte Erfahrungen zur Verbesserung der Arbeit nutzen kann. <p>Die Projektmanagementmethode HERMES der schweizerischen Bundesverwaltung integriert Methoden der agilen Entwicklung.</p>
Core-IT	<p>ESTV-Applikationslandschaft, in der die Geschäftsfälle im Steuerbereich erfasst und bewirtschaftet werden.</p>
DaziT	<p>Als Teil des Programms DaziT will das BAZG seine Zoll-, Abgaben- und Kontrollprozesse bis Ende 2026 vereinfachen, optimieren und digitalisieren.</p>
End-to-End	<p>Betrachtungsweise eines Prozesses, der alle Teilprozesse vom Bedarf des Kunden bis zur Leistungserbringung umfasst und abteilungsübergreifend erfolgt.</p>
Product Owner	<p>Er priorisiert die Anforderungen an das Produkt und ist für die Eigenschaften und den beim Kunden generierten Nutzen verantwortlich.</p>

¹⁴ www.agilemanifesto.org/iso/de/principles.html

Anhang 4: Prüfungen

Nr.	Titel
19404	Evaluation der konsularischen Dienstleistungen im Ausland: Kapitel E-VERA
21260	Digitale Transformation: Prüfung der Einführung des Soll-Prinzips bei der direkten Bundessteuer
21325	Digitale Transformation: Prüfung der Direktzahlungskontrollen in der Landwirtschaft
21389	Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz im Umgang mit Wehrpflichtigen
21401	Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Regressabwicklung
21439	Prüfung der Prozesseffizienz bei der Ablösung der Meldeplattform Heilmittel
21529	Prüfung der Oberaufsicht über das Grundbuchwesen
22207	Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem mit Schwerpunkt digitale Transformation
22301	Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Weiterentwicklung des Informatiksystems MISTRA
22355	Digitale Transformation: Prüfung der Online-Verwaltung der Sonderabfälle
22452	Digitale Transformation: Prüfung der Ablösung von E-ZIVI
22524	Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz von Core-IT
21259	Digitale Transformation: Prüfung der neuen Steuerung IKT und Digitalisierung
19399	Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT
20287	Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT
22536	Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes DaziT mit Schwerpunkt Warenverkehrssystem «Passar»

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).