



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
17. Februar 2022
beantwortet.**

Antwort

auf die

Dringliche Interpellation 160

Mirjam Fries und Andreas Felder

namens der Mitte-Fraktion

vom 27. Januar 2022

(StB 116 vom 16. Februar 2022)

Service-Portal – wie weiter in der Stadt Luzern?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Dynamik im Zusammenhang mit der digitalen Transformation ist auch in der öffentlichen Verwaltung spürbar. Die Coronakrise und die daraus folgenden notwendigen Anpassungen der Verwaltungsdienstleistungen haben diese Entwicklung beschleunigt.

Der Kanton Luzern hat durch die langjährige E-Government-Zusammenarbeit mit den Gemeinden beste Voraussetzungen, sich einerseits mit der Service- und Dienstleistungserbringung gegenüber den Kundinnen und Kunden (Bevölkerung, Wirtschaft), aber auch im verwaltungsinternen Verkehr als Vorreiter zu positionieren.

Die Organisation E-Government Luzern beruht auf einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Kanton Luzern und dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) aus dem Jahr 2010. Die E-Government-Strategie Luzern (erstellt 2010, aktualisiert 2016) bildet die Basis für die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und somit für zukünftige E-Government-Projekte im Kanton Luzern.

E-Government ist in der Strategie wie folgt definiert:

«E-Government bedeutet das Optimieren der Prozesse zwischen Kunden (Bevölkerung und Wirtschaft) und staatlichen Stellen sowie innerhalb der Verwaltung mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Die Prozesse stehen im Fokus von E-Government. Ziel ist, dort wo es für Kunden und Verwaltung sinnvoll und wirtschaftlich ist, den Automatisierungsgrad der Geschäftsabwicklung zu erhöhen.»

Die Luzerner Gemeinden sollen zusammen mit dem Kanton diese Entwicklung aktiv mitgestalten und für ihre Kundinnen und Kunden eine moderne Service- und Dienstleistungserbringung realisieren, bei der die Kundin und der Kunde im Zentrum steht. Die Kundin oder der Kunde soll alle benötigten Verwaltungsleistungen auf einem einzigen Portal (Projektname «Einwohnerportal», vormaliger Arbeitsname «Bürgerportal», inzwischen «Service Portal») bestellen und verwalten können. Das gleiche Portal wickelt diese Bestellungen anschliessend prozessgesteuert ab, verknüpft die notwendigen Datenbanken, Behörden und Verwaltungseinheiten und liefert schliesslich der Kundenschaft das gewünschte Resultat.

Zur Realisierung und Umsetzung des Hauptziels hat E-Government Luzern im Frühjahr 2020 als Auftraggeber durch eine externe Drittfirma einen Transformationsplan Einwohnerportal_LU erstellen lassen.

Mit der Projektvereinbarung vom 25. Juni 2020 zwischen den Gemeinden (vertreten durch den Verband Luzerner Gemeinden, VLG) und dem Kanton wurde das Projekt «Einwohnerportal_LU» gestartet, welches ab 2022 mit den notwendigen Grundfunktionalitäten und ersten Services kundenzentriert Leistungen der Luzerner Gemeinden und des Kantons Luzern sowie künftig auch des Bundes und interessierter Unternehmen anbieten sollte. Bis ins Jahr 2024 sollte das Einwohnerportal laufend mit neuen Services und Funktionen ausgebaut werden, sodass rund 80 Prozent aller kommunalen und kantonalen Leistungen aus Sicht der Kundschaft digital über das Einwohnerportal_LU von der Verwaltung bezogen werden können.

Die Finanzierung des Einwohnerportals_LU erfolgt im Grundsatz paritätisch zwischen dem Kanton und den Gemeinden (sog. «Digitalisierungs-Fünfliber»). Dies erlaubt, dass Gemeinden und Kanton als gleichberechtigte Partner bei der Umsetzung des Einwohnerportals_LU mitwirken können. Im Jahr 2020 war für die Aufbau- und Einführungsphase ab dem Jahr 2021 (bis 2024) geplant, dass sich alle Luzerner Gemeinden mit einem Betrag von Fr. 1.25 pro Kopf und ab 2022 mit Fr. 2.50 pro Kopf an der Umsetzung des Vorhabens Einwohnerportal_LU beteiligen. Ab 2025 soll für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Portals eine neue, nachhaltige Finanzierungslösung etabliert werden (Betriebsfinanzierung), die seitens der Stadt Luzern voraussichtlich zu gegebener Zeit einen Bericht und Antrag benötigen wird.

Der Stadtrat bewilligte im August 2020 eine finanzielle Beteiligung in der Höhe von Fr. 713'125.– für die Mitwirkung der Stadt Luzern für die Phase bis ins Jahr 2024.

Zu 1.:

Auf welcher vertraglichen Grundlage zwischen Kanton und Gemeinden basiert das Projekt Service-Portal? Gibt es einen entsprechenden Projektauftrag? Was ist darin geregelt und sind die Projektpartner bereit, diesen zu veröffentlichen?

Das Projekt wurde mit der Projektvereinbarung vom 25. Juni 2020 zwischen dem Kanton und den Gemeinden (vertreten durch den VLG) gestartet. Erarbeitet wurde diese Vereinbarung von der Fachstelle E-Government (Leiter E-Government Kanton und E-Government VLG/Gérald Strub). Darin sind im Wesentlichen die Zielsetzungen, die Ausrichtung und die Finanzierung des Projekts vereinbart. Über die föderalen Ebenen hinweg solle den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Luzern der Zugang zu Behördendienstleistungen über einen zentralen, einheitlichen Eintrittspunkt (Portal) ermöglicht werden. Die Realisierung solle durch zwei Vorhaben erreicht werden («Zwei Vorhaben – ein Ziel»):

- Digitaler Kanton: technische Basisinfrastruktur, Login, Bezahlungsfunktion usw.
Fokus: Digitalisierung, Beschaffung zentraler Infrastrukturelemente
Zuständig: Leiter E-Government Kanton

- Digitale Gemeinde: Einbezug aller Luzerner Gemeinden zur Definition der organisatorischen und fachtechnischen Anforderungen
Fokus: Kundenzentrierung, Einbezug der Gemeindemitarbeitenden
Zuständig: E-Government-Beauftragter VLG (Gérald Strub)

Eine dedizierte übergeordnete Projektsteuerung war nicht vorgesehen. Die bestehende Organisation E-Government Luzern unter der Leitung von Regierungsrat Reto Wyss (vgl. einleitende Bemerkung) sollte die Steuerung übernehmen, und die Fachstelle E-Government wurde mit der Koordination beauftragt. Die eigentliche Ausführung wurde einer «Arbeitsgruppe Einwohnerportal» übertragen.

Das Organigramm für die «Digitale Gemeinde» wurde in der Projektvereinbarung lediglich als Entwurf skizziert und sollte dem VLG-Bereich Prozesse und Informatik als Diskussionsvorschlag dienen. Als Programmleiter fungiert Gérald Strub, und ein Mitarbeiter der Strub & Partner GmbH nimmt die Projektleitung wahr.

Als Projektmethode ist in der Vereinbarung HERMES vorgesehen. Ob die in der Projektvereinbarung selber vorgesehene Organisation und die spätere personelle Besetzung der Rollen den Anforderungen nach HERMES zu genügen vermag, ist aus heutiger Sicht fraglich. Klar ist, dass in den bisherigen Arbeiten die nach HERMES vorgesehenen Phasen, Meilensteine und Ergebnisse nicht nachvollzogen werden können.

Die Steuerung E-Government Luzern hat den Projektinitialisierungsauftrag (verfasst vom damaligen Leiter E-Government Kanton) am 4. Dezember 2020 freigegeben. Für die weiteren Phasen, insbesondere für die Realisierung, liegt bislang kein verabschiedeter Auftrag vor. Der letzte bekannte Entwurf datiert vom 21. Juni 2021; danach hat der damalige Leiter E-Government des Kantons zur Strub & Partner GmbH gewechselt. Die zahlreichen Bemerkungen des städtischen CDO zum Entwurf wurden nach städtischem Kenntnisstand nicht weiterbearbeitet.

Im Gegensatz zur Schuladministrationssoftware gibt es keine gesetzliche Pflicht für die Gemeinden, das «Service Portal» zu nutzen und sich an dessen Entwicklung zu beteiligen. Obwohl nicht alle Gemeinden mitmachen, muss die erarbeitete Lösung letztlich für alle passen; sonst kann das Ziel eines einzigen gemeinsamen Portals nicht realisiert werden.

Zu 2.:

Gibt es aus Sicht der Stadt Luzern Interessenskonflikte von Projektpartnern, die geklärt werden müssen?

Momentan sind aus Sicht der Stadt Luzern die Rollen der verschiedenen Akteure im Projekt nicht klar voneinander abgegrenzt, sodass Interessenkonflikte unvermeidlich sind. Dies führt beispielsweise dazu, dass die Unterscheidung, wer Leistungsentscheider und wer Leistungsbezüger ist, zum Teil nicht gemacht werden kann. So ist der mandatierte E-Government-Beauftragte des VLG gleichzeitig Leistungsbezüger in verschiedenen Rollen des Projekts «Service Portal».

Zu 3.:

Welches sind die konkreten Vorwürfe, welche die Stadt Luzern zusammen mit den anderen K5-Gemeinden an den Regierungsrat richtet?

Es fehlt an der übergeordneten Steuerung des Projekts mit einer beauftragten Programmleitung. Die Aufteilung in zwei Projekte mit getrennten Organisationen («Digitaler Kanton» und «Digitale Gemeinde») erschwert die Definition klarer Verantwortlichkeiten und ist im Hinblick auf ein gemeinsames Portal wenig geeignet. Gerade IT-Projekte bedürfen eines erweiterten, progressiveren Verständnisses. Aktuell gibt es aus Sicht der Stadt keine Projektplanung mit den zu erreichenden Meilensteinen über das gesamte Projekt. Obwohl im Projekt «Digitale Gemeinde» neben «Datenschutz» und «Public Innovators» ein Stabsbereich «Kommunikation» vorgesehen war, ist eine koordinierte Projektkommunikation nicht spürbar. Die unzähligen bilateralen Diskussionen führen zu Informationsungleichstand, Missverständnissen und Unmut. Seitens der Stadt Luzern ist nicht klar, wozu die monetären Mittel der Gemeinden konkret eingesetzt werden. Einerseits können auf kritische Fragen an die Projektleitung «Digitale Gemeinde» häufig keine befriedigenden Antworten gegeben werden. Andererseits verteilt sich die Arbeitslast eher ungleichmässig auf die Gemeinden.

Im Verlauf des Projekts zeigte sich auch immer mehr, dass die von der «Digitalen Gemeinde» angestrebte Lösung den grösseren Gemeinden aufgrund fehlender Prozessautomatisierung nicht den erwünschten Mehrwert bringen wird. So reicht es für eine spürbare Steigerung des Kundennutzens nicht, in grösseren Gemeinden bereits bestehende Serviceangebote auf einer neuen Webseite (Landing Page) immer noch losgelöst voneinander anzubieten. Die vorgesehene Systemarchitektur lässt keine zufriedenstellende Anbindung zu und wurde bereits in der Initialisierungsphase seitens der Stadt Luzern als Anforderung eingebracht. Diese Differenz hätte mit einem abschliessend ausgearbeiteten Projektauftrag früher thematisiert werden müssen.

Zu 4.:

Welche Mittel sind seitens der Stadt Luzern bislang an das Projekt geflossen und wofür wurden diese verwendet? Welche Zahlungen sind in den nächsten 3 Jahren seitens Stadt Luzern geplant?

Ausser den beachtlichen internen Personalaufwänden und kleineren Ausgaben zur Unterstützung der internen Kommunikation sind bislang keine Zahlungen erfolgt. Die Zahlung der Rechnung seitens VLG vom 2. Dezember 2021 über Fr. 102'821.25 wird bis auf Weiteres aufgeschoben.

Zu 5.:

Was konkret müsste sich seitens Stadt Luzern im Projekt ändern, damit dieses erfolgreich realisiert werden kann?

Das Projekt sollte extern analysiert und neu aufgesetzt werden. Die Zusammenarbeit über die Staatsebenen hinweg erhöht die Komplexität; daher ist die übergeordnete Koordination zu stärken, beispielsweise durch eine gemeinsame Programmleitung. Aus Optik der Stadt Luzern sind die Rol-

len klarer zu definieren, Verantwortlichkeiten zu klären, die Umsetzung mit Phasen und Meilensteinen zu planen, mit Ergebnissen zu dokumentieren und die Projektkommunikation zu verbessern. Zur Kommunikation gehört nicht nur die Information der unmittelbar am Projekt beteiligten Personen, sondern auch der weiteren Stakeholder wie die Mitarbeitenden der Gemeinden (Change-Prozess) oder die Bevölkerung.

Für die grösseren Gemeinden ist zudem ein Vorgehen festzulegen, das die – im Vergleich zu kleineren Verwaltungen unterschiedlichen – Anforderungen und Bedürfnisse berücksichtigt.

Zu 6.:

Wie steht die Stadt Luzern zu einer möglichen Sistierung des Projektes?

Die Verzögerungen sind an sich unerfreulich, weil die Stadt Luzern der Digitalisierung grosse strategische Bedeutung zumisst. Stadintern wurde ein Anschlussprojekt gestartet (Kick-off am 18. Juni 2021, Federführung Dienstabteilung Digital, Auftraggeberin Stadträtin Franziska Bitzi Staub), um die dazumaligen Möglichkeiten des «Service Portals» möglichst rasch nutzen zu können. Nichtsdestotrotz würde der Stadtrat eine Evaluation des Projektstands und eine Reorganisation des Projekts begrüssen. Das gestartete Vorhaben «Digitale Gemeinde» verspricht nicht den gewünschten Mehrwert. Wenn das Ziel einer gemeinsamen Plattform mit entsprechenden Synergien weiterverfolgt werden soll, ist ein Marschhalt zwingend. Parallel können in der Stadt Luzern die Arbeiten zur Dokumentation und Überarbeitung der wichtigsten Prozesse (Aufnahme, Standardisierung als Basis der Automatisierung) weiter vorangetrieben werden. Diese Vorarbeiten sind für jede Form der Digitalisierung und die Weiterentwicklung der bestehenden städtischen Dienstleistungen notwendig.

Zu 7.:

Gibt es weitere Projekte im Rahmen der Digitalisierung, welche von Kanton, Gemeinden und Stadt Luzern gemeinsam entwickelt werden? Wie ist da der aktuelle Stand?

Es gibt keine weiteren neuen Projekte, die zusammen mit der Stadt Luzern entwickelt werden. Es sind bereits diverse Anwendungen in Betrieb, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam genutzt werden, beispielsweise LuTax oder harmonisierte Register (Einwohnerdienste, Geodaten, Objektdaten).

Zu 8.:

Welche Erkenntnisse ergeben sich aus den genannten Schwierigkeiten bei solchen Projekten, die Einfluss auf die Umsetzung der Digitalstrategie in der Stadt Luzern haben können? Wo sieht die Stadt Verbesserungspotenzial?

IT-Projekte sind sowohl für private Unternehmen wie auch für die Verwaltung eine Herausforderung. Ein Misserfolg wird häufig kostspielig. Im vorliegenden Fall kommt die Zusammenarbeit und damit die geteilte Finanzierung über mehrere Staatsebenen dazu, ebenso die Sonderrolle der

Stadt (bisher nicht VLG-Mitglied). Die beschriebenen Schwierigkeiten zeigen die Notwendigkeit von klaren Verantwortlichkeiten, Rollen und Planungen. Eine bewährte Projektmethodik wie HERMES bildet eine gute Grundlage. Darin kommt dem Qualitätssicherungs- und Risikobericht aus unabhängiger Optik eine grosse Bedeutung zu. Die Methodik wird nun vermehrt durch agilere Vorgehensweisen (Scaled Agile Framework, SAFe) abgelöst. Bei den Projektverantwortlichen ist die entsprechende Methodenkompetenz zu schulen. Für das Verständnis von IT-Projekten wäre dies auch in der Linie bei den Projektauftraggebenden wichtig. Die Einführung der Verantwortlichen Digitalisierung (VDIG) in allen Direktionen wird in der Stadt dazu beitragen (vgl. B+A 29/2021: «Digitalstrategie und Smart City Luzern», Kapitel 6.1.3). Eine grosse Schwierigkeit ist, Projektleitende mit der notwendigen Kompetenz und Erfahrung rekrutieren zu können: Der Markt ist ausgetrocknet.

Stadtrat von Luzern

