



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Oktober 2019

Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koor- dination

Schlussbericht

Vorwort

Ob in der täglichen Kommunikation, beim Einkaufen oder im Kontakt mit den Behörden: Der digitale Wandel prägt unseren Alltag und unser Wirtschaftsleben. Dabei geht es nicht nur um technologische Neuerungen. Vielmehr haben Digitalisierung und digitale Transformation in den meisten Bereichen unserer Gesellschaft zu tiefgreifenden Veränderungen geführt. Dies wirkt sich auf unsere Institutionen aus und macht punktuell Reformen notwendig, damit wir den aktuellen und den künftigen Herausforderungen des digitalen Zeitalters begegnen können.

Zu solchen institutionellen Reformen ist die Schweiz in der Lage: Nicht trotz, sondern gerade wegen ihres föderalen Staatsaufbaus. Der Föderalismus ist von jeher ein dynamisches, nicht ein statisches Konzept. Dieser Bericht will die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Transformation institutionell stärken. Darin liegt sowohl für den Bund als auch die Kantone eine Chance: Der Bund alleine kann in den Bereichen digitale Transformation und E-Government den notwendigen Wirkungsgrad nicht erreichen. Und indem die Kantone gemeinsam mit der kommunalen Ebene eine aktive Rolle einnehmen, entschärfen sie das Risiko einseitiger, zentralistischer Regulierungen durch den Bund.

Der Bericht zeigt den Bedarf für die Reform der bestehenden Strukturen im Bereich Digitale Verwaltung / E-Government auf. Im Zentrum steht die gemeinsame Bewältigung von Querschnitts Herausforderungen: etwa die Planung und Koordination der Rechtsetzungsvorhaben, die Regelung des elektronischen Datenaustauschs zwischen Behörden, die Festlegung verbindlicher Standards bei der Datensicherheit, der Aufbau nationaler Basisdienste wie die elektronische Identität (eID) oder die Förderung der Innovation. Auch sind die organisatorischen Voraussetzungen zu erfüllen, damit sich technische Lösungen richtig skalieren lassen. Nur so bringen die vielen Ideen, Initiativen und Lösungen, die auf allen Staatsebenen bereits bestehen, die digitale Verwaltung zielgerichtet voran.

Der Bericht präsentiert drei Varianten mit unterschiedlichem Ambitionslevel. Das höchste Ambitionslevel skizziert eine von Bund und Kantonen unter Mitwirkung der kommunalen Ebene gemeinsam getragene, gesamtschweizerische Behörde. Es liegt auf der Hand, dass für diese Variante noch erhebliche Hürden bestehen. Im Sinne rascher Verbesserungen wird deshalb eine etappenweise Umsetzung vorgeschlagen. So lassen sich die einzelnen Umsetzungsschritte jeweils evaluieren und Schlüsse für die nächste Umsetzungsetappe ziehen. Dennoch wollen wir bereits heute das gesamte Spektrum der Lösungsansätze mit ihren Vor- und Nachteilen zur Diskussion stellen. Denn eines ist klar: Der digitale Wandel schreitet voran – mit ihm Schritt zu halten, liegt in unserem gemeinsamen Interesse.

Bundespräsident Ueli Maurer
Vorsteher EFD

Regierungsrat Benedikt Würth
Präsident KdK

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Projektauftrag, Organisation und Vorgehen.....	7
1.1 Auftraggeber.....	7
1.2 Projektorganisation	7
1.3 Projektauftrag	7
1.4 Vorgehen.....	7
2 Ausgangslage und Handlungsbedarf	8
3 Anforderungen an die Zielorganisation	9
4 Varianten.....	10
4.1 Struktur der Variantenbeschreibung	10
4.2 Allgemeine Beschreibung der Varianten und Ambitionslevel	11
4.3 Allgemeine Beschreibung der Aufgaben der Zielorganisation	13
4.4 Verbindlichkeit der Aufgabenbereiche je Variante.....	15
4.5 Grundsätze für Gestaltungsdimensionen	16
5 Beurteilung der Varianten.....	20
5.1 Ergebnis der Beurteilung	20
5.2 Fazit der Bewertung.....	21
6 Mögliche Aufgaben der neuen Zielorganisation (Beispiele)	22
7 Möglicher Umsetzungsplan	23
7.1 1. Phase – Initialisierungsphase (bis Ende 2020)	24
7.2 2. Phase – Aufbau politische Plattform mit Standardentwicklung (bis Ende 2021)	24
7.3 3. Phase – Aufbau politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung (bis Ende 2024)	25
7.4 4. Phase – Aufbau gemeinsamer Behörde von Bund und Kantonen (2025 ff.).....	25
7.5 Möglicher Umsetzungsplan.....	27
8 Anhang.....	28
8.1 Projektgruppe	28
8.2 Detaillierte Beschreibung der Tätigkeiten und Verbindlichkeit je Varianten	29

Dieser Bericht fasst die Arbeitsergebnisse der von Bund und Kantonen eingesetzten Projektgruppe zusammen. Er gibt nicht zwingend die Meinung aller Mitglieder der Projektgruppe wieder.

Zusammenfassung

Ausgangslage

Angesichts der Veränderungen in der Gesellschaft durch digitale Technologien zeichnet sich für die Verwaltung ein umfassender Modernisierungsschritt in Richtung einer digitalen Verwaltung ab. Die Schweiz verfügt zwar über eine effiziente und vertrauenswürdige analoge Verwaltung, Bevölkerung und Wirtschaft verlangen aber zunehmend mehr Möglichkeiten zur Nutzung digitaler Kanäle, wie sie dies aus anderen Lebensbereichen gewohnt sind. Die Schweiz hat zwar bereits auf allen Staatsebenen einiges erreicht, doch steht sie hier auch im direkten Wettbewerb mit anderen Nationen, die in Bezug auf die digitale Transformation ihrer Verwaltungen schon weiter fortgeschritten sind.

Die Erfahrung aus dem Ausland zeigt: Erfolgskritisch ist die Bewältigung von Querschnitts-herausforderungen, wie z.B. die Festlegung von verbindlichen Standards im Bereich des Datenmanagements, die Durchgängigkeit von Prozessen sowie die Identifizierung und Bereitstellung von Basisdienstleistungen wie z.B. Identitätsdienste, Dienste für Datentransporte, Stammdatenmanagement oder Transaktionsportale. Von hoher Bedeutung sind auch die Skalierbarkeit der Lösungen und die Erreichung einer kritischen Masse bei Anbietern und Nutzern. Zudem spielt der Zeitfaktor eine immer grössere Rolle.

Die heutigen organisch gewachsenen Strukturen im Bereich Digitale Verwaltung / E-Government können diese Anforderungen nur noch teilweise erfüllen und führen sogar erschwerend zu einer immer aufwendigeren und komplexeren Koordination und Steuerung der Aktivitäten, Initiativen und Projekte. Der Koordinationsbedarf geht mit der digitalen Transformation auch über die bisherigen Themen hinaus.

Varianten

Vor diesem Hintergrund wurden im Verlauf des Projekts drei mögliche Grundvarianten für die Gestaltung einer neuen Zielorganisation ausgearbeitet, mit welcher diese Herausforderungen adressiert werden sollen. Folgende Aspekte sind den drei Varianten gemeinsam. Sie

- basieren auf dem Prinzip der gemeinsamen Steuerung durch Bund und Kantone unter Einbezug der kommunalen Ebene;
- stützen sich auf der Erkenntnis ab, dass die digitale Transformation eine Staatsebenen übergreifende Zusammenarbeit erfordert;
- befassen sich inhaltlich explizit mit Querschnitts-herausforderungen und grenzen sich von sektoralpolitischen Themen klar ab;
- nehmen sich frühzeitig den Regulierungsthemen an und stimmen die verschiedenen Vorhaben zeitlich und inhaltlich aufeinander ab;
- bauen auf bestehenden Strukturen auf und verhindern somit die Schaffung neuer Redundanzen.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Varianten zeigen sich im Ambitionslevel – das heisst, wie umfassend das Mandat der Zielorganisation ausgestaltet und wie verbindlich deren Entscheide sein sollen. Im Folgenden sind die Varianten beschrieben.

Variante 1 – Politische Plattform mit Standardentwicklung

Aufgaben: Die Zielorganisation gemäss Variante 1 übernimmt Aufgaben in den Bereichen Strategie (Prioritätensetzung sowie Umsetzungsplanung zur Schaffung rechtlicher und technischer Grundlagen), Standards für Datenmanagement, strategische Basisdienstleistungen, Innovationsförderung und Anreizpolitik sowie Wissensaustausch und niederschwellige Beratungsangebote. Im Gegensatz zu den anderen Varianten ist das Mandat bezüglich der Standards für Datenmanagement im Sinne einer Normierung (ohne Verbindlichkeit) ausgestaltet.

Verbindlichkeit: Variante 1 verfügt über keine Kompetenzen für autonome, abschliessende Entscheidungen. Alle Entscheidungen werden über ein Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren für verbindlich erklärt, was einen politischen Konsens erfordert.

Rechtliche Struktur: Da keine Kompetenzen an die Zielorganisation abgegeben werden, ist keine eigene Rechtspersönlichkeit notwendig. Damit unterscheidet sich Variante 1 substantiell von den nachfolgenden Varianten 2 und 3.

Ambitionslevel: Das Ambitionslevel ist moderat und entspricht einer gezielten, punktuellen Weiterentwicklung des Status quo.

Variante 2 – Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung

Aufgaben: Die Zielorganisation gemäss Variante 2 verfügt über ein vergleichbares Mandat wie in Variante 1. Das Mandat unterscheidet sich jedoch dadurch, dass die Zielorganisation die Aufgabe hat, bestimmte Standards für Datenmanagement gesamtschweizerisch nicht nur zu entwickeln, sondern verbindlich festzusetzen.

Verbindlichkeit: Variante 2 hat die abschliessende Kompetenz, bestimmte Standards für Datenmanagement gesamtschweizerisch verbindlich festzusetzen. In allen anderen Aufgabenbereichen agiert die Zielorganisation als politische Plattform ohne verbindliche Entscheidungskraft über Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren.

Rechtliche Struktur: Aufgrund der Kompetenzübertragung im Rahmen der Standardsetzung ist Variante 2 mit einer redimensionierten Rechtspersönlichkeit mit beschränktem Autonomiebereich ausgestattet. Das heisst, dass sie nur im Bereich der Standardsetzung als hoheitlicher Akteur agiert.

Ambitionslevel: Das Ambitionslevel ist höher als in Variante 1, da verbindliche Standards im Bereich Datenmanagement gesetzt werden können, wodurch eine der zentralen Herausforderungen der digitalen Transformation adressiert werden kann.

Variante 3 – Behörde / hoheitlicher Akteur

Aufgaben: Die Behörde verfügt über das gleiche Mandat wie die politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung.

Verbindlichkeit: Im Gegensatz zu Variante 2 ist die Behörde im gesamten gegebenen Mandats- und Budgetrahmen zur autonomen, abschliessenden Verabschiedung von Entscheidungen berechtigt.

Rechtliche Struktur: Als gesamtschweizerische Behörde (gemeinsame Behörde von Bund und Kantonen unter Mitwirkung der kommunalen Ebene) hat die Zielorganisation eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie entsprechende Verantwortlichkeiten, Rechenschaftspflicht, Governance und Finanzhoheit im ihr zugesprochenen Mandats- und Budgetrahmen.

Ambitionslevel: Das Ambitionslevel und der mögliche Mehrwert sind sehr hoch und senden das deutlichste Signal an Politik und Gesellschaft, dass die bundesstaatliche Zusammenarbeit im Bereich Digitale Verwaltung intensiviert werden soll.

Beurteilung der Varianten

Die Beurteilung zeigt eindeutige Vor- und Nachteile der jeweiligen Varianten. So entfaltet Variante 3 die grösste funktionale Wirkung und politische Signalwirkung und entspricht einem ambitionierten Schritt nach vorne. Gleichzeitig ist sie jedoch mit erheblichen Herausforderungen bezüglich der politisch-formalen Umsetzbarkeit verbunden. Am anderen Ende des Spektrums steht Variante 1. Im Gegensatz zu Variante 3 entfaltet sie nur punktuell eine grössere funktionale Wirkung und politische Signalwirkung als der Status quo, wobei jedoch mit

deutlich weniger Herausforderungen bezüglich der politisch-formalen Umsetzbarkeit zu rechnen ist.

Um die Vorteile aller Varianten optimal zu kombinieren, wurde eine etappenweise Umsetzung mit Evaluierungsrunden und Exit-Points entwickelt, anstatt sich bereits heute abschliessend für eine Variante zu entscheiden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, zügig Verbesserungen durch die einfacher umsetzbare Variante 1 zu erzielen, und gleichzeitig weitere mögliche Verbesserungen der Varianten 2 und 3 nicht von vorneherein auszuschliessen. Dementsprechend kann das höchste Ambitionslevel in Form von Variante 3 ins Auge gefasst werden, ohne sich zum aktuellen Zeitpunkt bereits abschliessend verpflichten zu müssen.

Umsetzungsplanung

Für die Umsetzung einer möglichen, neuen Zielorganisation wird ein etappenweises Vorgehen mit verschiedenen Modulen und sogenannten Exit Points vorgeschlagen:

- Phase 1: Initialisierungsphase (bis Ende 2020)
- Phase 2: Aufbau politische Plattform mit Standardentwicklung (bis Ende 2021)
- Phase 3: gegebenenfalls Aufbau politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung (bis Ende 2024)
- Phase 4: gegebenenfalls Aufbau gemeinsame Behörde (2025 ff.)

In einem ersten Schritt wird die Umsetzungsplanung konkretisiert sowie ein/e Beauftragte/r Digitale Verwaltung bestimmt. Sowohl die Wahl der/des Beauftragten als auch der konkretisierte Umsetzungsplan werden dem Bundesrat und der KdK-Plenarversammlung zur Verabschiedung vorgelegt.

Anschliessend werden die Grundlagen für eine politische Plattform mit Standardentwicklung (Detailkonzept) erarbeitet sowie bis Ende 2021 eine Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen verabschiedet. Bei erfolgreicher Verabschiedung erfolgt die Geschäftsaufnahme der politischen Plattform mit Standardentwicklung im Januar 2022.

Daraufhin wird die Erweiterung der politischen Plattform hin zur verbindlichen Standardsetzung vorbereitet und geprüft. Zum einen werden dazu die notwendigen Rechtsgrundlagen (Verfassungsänderung und gesetzliche Anpassungen) für die verbindliche Standardsetzung analysiert und Vorschläge erarbeitet. Zum anderen wird eine Konsolidierungsphase durchgeführt, um die Arbeit und Wirksamkeit der politischen Plattform mit Standardentwicklung (Variante 1) zu evaluieren. Ergibt die Evaluation, dass die nächste Phase (Variante 2) notwendig ist, um die gesetzten Ziele zu erreichen, werden die notwendigen Rechtsgrundlagen finalisiert und zur Verabschiedung dem nationalen und den kantonalen Parlamenten vorgelegt sowie eine Volksabstimmung zu einer möglichen Verfassungsänderung durchgeführt. Bei erfolgreicher Verabschiedung wird die politische Plattform ab 2025 verbindliche Standards setzen können. Ergibt die Evaluation hingegen, dass bereits mit der Plattform mit Standardentwicklung die gesetzten Ziele erreicht werden können, kann erwägt werden, die Umsetzung der weiteren Phasen zu stoppen (sog. Exit Point).

Nach einer weiteren Evaluierungsrunde (sog. Exit Point), in welcher erneut die Zweckmässigkeit des nächsten Schrittes zu prüfen ist, würde schliesslich je nach Evaluationsergebnis entweder die Behörde (Variante 3) aufgebaut oder die weitere Umsetzung gestoppt.

Das etappenweise Vorgehen mit Exit Points erlaubt es, über die Notwendigkeit des jeweils nächsten Schrittes neu zu urteilen und entsprechend das Umsetzungsprogramm fortzusetzen bzw. in eine andere Richtung zu lenken. Dadurch haben die beteiligten Gemeinwesen über den gesamten Prozess hinweg die Möglichkeit, den Prozess zu steuern ohne sich bereits zu Beginn für ein finales Zielbild verpflichten zu müssen.

Staatspolitische Würdigung

Alle drei Varianten – wenn auch unterschiedlich stark – zielen darauf ab, die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Transformation institutionell zu stärken. Im Zentrum steht die gemeinsame Bewältigung von Querschnitts Herausforderungen. Dazu gehören namentlich die Identifikation und Bereitstellung von gesamtschweizerischen Basisdienstleistungen. Gestützt auf ein solches Angebot können sich Bund, Kantone und Gemeinden jeweils auf die digitale Transformation ihrer spezifischen Prozesse sowie Leistungen konzentrieren. Gemeinsame Basisdienstleistungen werden die sektoralpolitischen Akteure auf allen staatlichen Ebenen in ihren eigenen Digitalprojekten klar stärken. Prioritär anzustreben ist eine Standardisierung im Bereich Datenmanagement. Sie erlaubt Bund, Kantonen und Gemeinden eine digitale Infrastruktur anzubieten, welche die drei Staatsebenen aktiv für die Weiterentwicklung ihrer digitalen Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung, Wirtschaft aber auch in der internen Verwaltung nutzen können.

Ganz generell fusst der Bericht auf der Erkenntnis, dass im Zuge des digitalen Wandels neue institutionelle Ansätze erforderlich sind. Diese orientieren sich an der schweizerischen Tradition der Kooperation. Gleichzeitig ist es aber auch erforderlich, in der Zusammenarbeit eine höhere Verbindlichkeit zu erreichen. Dies erfordert entsprechende regulatorische Anpassungen. Die Arbeiten zum Projekt haben gezeigt, dass solche regulatorischen Anpassungen bereits zum Erhalt des Status quo notwendig sind.

Der vorgeschlagene Kooperationsansatz ist zum Nutzen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bund alleine schafft keinen genügenden Wirkungsgrad. Steigen die Kantone nicht ein, ist die Gefahr gross, dass beim Bund der Druck auf einseitige zentralistische Regulierungen steigt. Insofern entsprechen die unterbreiteten Vorschläge den verfassungsmässigen föderalen Grundsätzen betreffend das Zusammenwirken von Bund und Kantonen, wonach die beiden Staatsebenen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten (Art. 44 BV).

1 Projektauftrag, Organisation und Vorgehen

1.1 Auftraggeber

Der Bundesrat hat am 14. November 2018 das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit der KdK mögliche verbindlichere Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden abzuklären. Gestützt auf entsprechende Vorarbeiten hat die Plenarversammlung der KdK vom 27. März 2019 dem vorliegenden Projekt zugestimmt und sich dafür ausgesprochen, dass die weiteren Abklärungen zu den Rechtsgrundlagen in dieses Projekt integriert werden. Am 3. April 2019 hat auch der Bundesrat das vorliegende Projekt gutgeheissen. Die Auftraggeber des Projekts sind Bundespräsident Ueli Maurer (Vorsteher EFD) und Regierungsrat Benedikt Würth, Präsident der Konferenz der Kantone (KdK).

1.2 Projektorganisation

Das Projekt steht unter der Doppelleitung von EFD und KdK. Die Projektgruppe setzte sich aus hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern der drei staatlichen Ebenen zusammen. Die Projektleitung sowie die Projektgruppe wurden von externen Beratern der Firma PricewaterhouseCoopers AG (PwC) unterstützt. Die vollständige Liste der Projektleitungs- und Projektgruppenmitglieder findet sich im Anhang des Schlussberichts.

1.3 Projektauftrag

Im Auftrag von Bund und Kantonen sollten Lösungsansätze erarbeitet werden, wie Bund, Kantone und Gemeinden die strategische Steuerung und Koordination ihrer Aktivitäten, Initiativen und Projekte zur digitalen Transformation wirksamer gestalten können. Diese Zielsetzung baut auf der Stossrichtung der Leitlinien der Kantone vom 27. September 2018 zur Digitalen Verwaltung und den Eckwerten des Bundesrats vom 14. November 2018 für die Erneuerung der E-Government-Strategie Schweiz auf.

1.4 Vorgehen

Die Projektgruppe hat mit Beschluss des Bundesrates und der KdK die Arbeit im April 2019 aufgenommen.

In einer ersten Phase des Projekts wurde die Ist-Situation untersucht. Dazu wurden bestehende Analysen gesichtet (u.a. eine Auslegeordnung von E-Government Schweiz zu Organisationen und Gremien, welche in der Schweiz im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung aktiv sind) und eine Online-Umfrage mit der Projektgruppe durchgeführt. Gestützt darauf wurden die Anforderungen an eine mögliche Zielorganisation geschärft und entsprechende Rollenverständnisse, Aufgaben und Gestaltungsdimensionen identifiziert.

In einer zweiten Phase wurden Varianten einer Zielorganisation entwickelt. Diese Varianten wurden im Anschluss in einem Zwischenbericht beschrieben und entlang ausgewählter Kriterien bewertet. Der Zwischenbericht zuhanden der Auftraggeber zeigte mögliche Varianten der Zielorganisation auf, die mit den Auftraggebern diskutiert wurden.

In der letzten Phase wurden die von den Auftraggebern validierten Varianten vertieft. Zusätzlich wurden ein möglicher Umsetzungsplan sowie ein mögliches Aufgabenportfolio skizziert.

Der vorliegende Schlussbericht fasst diese Arbeitsergebnisse zusammen.

2 Ausgangslage und Handlungsbedarf

Angesichts der Veränderungen in der Gesellschaft durch digitale Technologien zeichnet sich für die Verwaltung ein umfassender Modernisierungsschritt hin zu einer digitalen Verwaltung ab. Die Schweiz verfügt zwar über eine effiziente und vertrauenswürdige analoge Verwaltung, Bevölkerung und Wirtschaft verlangen aber zunehmend mehr Möglichkeiten zur Nutzung digitaler Kanäle, wie sie dies aus anderen Lebensbereichen gewohnt sind. Die Schweiz hat zwar bereits auf allen Staatsebenen einiges erreicht, doch steht sie hier auch im direkten Wettbewerb mit anderen Nationen, die in Bezug auf die digitale Transformation ihrer Verwaltungen schon weiter fortgeschritten sind.

Die Erfahrung aus dem Ausland zeigt: Erfolgskritisch ist die Bewältigung von Querschnittsherausforderungen, wie z.B. die Festlegung von verbindlichen Standards in Bereichen wie Datenhaltung, -hoheit, -austausch, -sicherheit, -normierung und -schutz, Durchgängigkeit von Prozessen sowie die Identifizierung und Bereitstellung von Basisdienstleistungen, wie z.B. Identitätsdienste, Dienste für Datentransporte, Stammdatenmanagement oder Transaktionsportale. Von hoher Bedeutung sind auch die Skalierbarkeit der Lösungen und die Erreichung einer kritischen Masse bei Anbietern und Nutzern. Eine weitere wichtige Grundlage ist eine verstärkte strategische Koordination der Staatsebenen bei der Rechtssetzung in bestimmten Bereichen (vgl. systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden, Adressdienstgesetz, eID-Gesetz oder Informationssicherheitsgesetz). Zudem spielt der Zeitfaktor eine immer grössere Rolle. Auswirkung haben diese Herausforderungen nicht nur auf Technologie und Recht, sondern auch auf Verwaltungskultur und -praxis. Die Schweiz ist somit auf allen staatlichen Ebenen gefordert, einen qualitativen Schritt nach vorne zu machen.

Die heutigen organisch gewachsenen Strukturen im Bereich Digitale Verwaltung / E-Government können diese Anforderungen nur noch teilweise erfüllen und führen sogar erschwerend zu einer immer aufwendigeren und komplexeren Koordination und Steuerung der Aktivitäten, Initiativen und Projekte. Dies insbesondere deshalb, weil die Vielzahl von Gremien auf den verschiedenen Verwaltungsstufen und ausserhalb der Verwaltung weder vertikal noch horizontal die im Bereich der Digitalen Verwaltung / E-Government notwendige durchgehende Führungs- und Steuerungsqualität haben. Dies führt dazu, dass zwar viele Aktivitäten und Initiativen am Laufen sind, die Mittel jedoch nicht genügend effektiv eingesetzt werden und der gesellschaftliche Gesamtnutzen hinter den steigenden Erwartungen zurückbleibt.

Die Organisation E-Government Schweiz, welche bereits heute das Mandat innehat, im Bereich E-Government die gemeinsame Weiterentwicklung und Bündelung von Ressourcen zu forcieren, kann diese Aufgabe in ihrer aktuellen Ausgestaltung nur beschränkt erfüllen. Zum einen adressiert E-Government Schweiz einen gewissen Teil der Aufgaben, welche für eine effektive Weiterentwicklung von E-Government in der Schweiz notwendig sind, nicht oder nur unzureichend. Zum anderen mangelt es der Organisation an politischer Rückkopplung durch breit abgestützte, regelmässige, formalisierte und verbindliche Meinungsbildungs- und Entscheidungsabläufe zu den beteiligten Gemeinwesen.

Des Weiteren stösst der Status quo auch rechtlich an seine Grenzen, da dieser lediglich auf einer Verwaltungsvereinbarung fusst. Finanzielle Mittel können nur im Budgetrahmen der Exekutive erteilt werden, was bereits in der letzten Budgetperiode in einzelnen Kantonen zu Herausforderungen geführt hat. Darüber hinaus haben Rechtsanalysen aufgezeigt, dass selbst für die Beibehaltung des Status quo auf Bundesebene eine gesetzliche Grundlage zu schaffen ist.

Es bietet sich aktuell daher eine gute Gelegenheit, eine zukunftsfähige Neuausrichtung und Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich Digitale Verwaltung / E-Government anzugehen, auch wenn diese Neuausrichtung mit grossen politischen Anstrengungen verbunden sein sollte. Anstrengungen bezüglich rechtlicher Grundlagen werden ohnehin auch im Status quo notwendig.

Mit einer Stärkung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit können die Voraussetzungen verbessert werden, dass die Schweiz bezüglich Servicebreite und -qualität im Bereich der Digitalen Verwaltung gegenüber anderen führenden Industrienationen nicht weiter an Boden verliert und auch in Zukunft ein attraktiver Wirtschaftsstandort und Wohnort bleibt.

3 Anforderungen an die Zielorganisation

Als Grundsatz wurde festgelegt, Lösungsansätze zu entwickeln, die auf bereits bestehenden Strukturen aufbauen und diese Strukturen, soweit zweckmässig, zusammenführen.

Primäres Ziel ist es, die vorhandenen Ressourcen zu bündeln und damit mehr Wirkung zu erzielen. Damit soll weiter gewährleistet werden, dass die neue strategische Steuerung und Koordination zügig implementiert werden kann. Die neue Organisation soll auf Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden bezüglich dem Einsatz von neuen Technologien und der finanziellen Unterstützung einen Mehrwert schaffen und Impulse für einen dienstleistungsorientierten digitalen Wandel in der Verwaltung setzen.

Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Zielorganisation nicht als Einheit einer einzigen Staatsebene, sondern als Staatsebenen übergreifende Einheit wahrgenommen wird, und die stärkere Steuerung und Koordination nicht dazu führen, dass die Vorteile der föderalen Staatsorganisation (Bürgernähe, Wettbewerb, Innovationskraft, tiefere finanzielle und Ausfallrisiken gescheiterter Projekte) verloren gehen. Im gegebenen Kontext erscheinen deshalb weder ein zentrales Managementsystem noch ein loses, rein koordinatives Netzwerk als zielführend. Ebenfalls sind die Themen einer solchen Zielorganisation von sektoralpolitischen Themen klar abzugrenzen. In diesem Sinne soll sich die Zielorganisation unter Einbindung der verantwortlichen Organisationen aller drei Staatsebenen mit Querschnittsherausforderungen befassen wie beispielsweise:

- a. die Standardsetzung in Bereichen wie Datenhaltung, -austausch, -normierung, -schutz, -sicherheit und -transfer;
- b. Basisdienste wie die elektronische Identität (eID), elektronische Signaturdienste, elektronische Bezahldienste (ePayment und eInvoices), Basisregister für Behörden über Personen, Firmen oder Objekte (Gebäude, Grundstücke, etc.);
- c. die Interoperabilität der Prozesse und Systeme.

Hierbei handelt es sich um Herausforderungen, für die Bund, Kantone und Gemeinden eine gemeinsame Lösung unter Berücksichtigung der relevanten technischen, rechtlichen, betrieblichen und kulturellen Implikationen finden sollten. Hingegen soll sich die angestrebte Zielorganisation nicht mit Digital- oder Informatikprojekten in konkreten Sektoralpolitiken (z.B. Bildung, Gesundheit, Soziales, Verkehr) oder den einzelnen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) befassen. Dies wird weiterhin die Aufgabe der jeweils zuständigen sektoralpolitischen Akteure bzw. staatlichen Ebene sein.

Um die im Handlungsbedarf beschriebenen Lücken zu schliessen, wurden die folgenden Anforderungen an die Zielorganisation formuliert:

1. Sie gründet auf einem gesamtschweizerischen Ansatz, regelt die vertikale und horizontale Steuerung, Koordination und Kommunikation zwischen und innerhalb der institutionellen Ebenen und verbessert dadurch je staatlicher Ebene die politische Rückkopplung der gemeinsamen Anstrengungen im Bereich der digitalen Transformation.
2. Sie trägt dazu bei, die Zuständigkeiten auf den einzelnen Staatsebenen zu klären sowie den Rechtssetzungsbedarf insbesondere bezüglich der vertikalen Abstimmung zu identifizieren. Gestützt darauf können vertikal abgestimmte Gesetzgebungsverfahren initiiert werden.
3. Sie ermöglicht die gemeinsame Erarbeitung übergeordneter Strategien und legt übergeordnete Ziele und Grundsätze wie etwa Digital First, Once-Only, One Stop Shop fest.
4. Sie identifiziert gemeinsame Basisdienste und ggf. Anwendungen, klärt Verbindlichkeiten, Finanzierung und Bezugspflichten und gleist die Umsetzung auf.
5. Sie stellt die Interoperabilität und Wiederverwendung von digitalen Lösungen sicher und schafft gemeinsame Finanzierungs- und Betriebsmodelle für deren Nutzung.
6. Sie entwickelt gemeinsame Standards bezüglich Datenhaltung, -hoheit, -austausch, -sicherheit, -normierung und -schutz und klärt deren Verbindlichkeit und Finanzierung.
7. Sie trägt dazu bei, dass Bund und Kantone zentrierte Anlaufstellen für Fragen zur digitalen Transformation aufbauen.
8. Sie prüft die Möglichkeit von Leuchtturm-Projekten. Dafür sind rechtliche Innovationsräume mit Begrenzungsaufgaben («Sandboxing») zu schaffen, um Formen der bundesstaatlichen Zusammenarbeit, Legitimation, Verbindlichkeit und Regelungs- und Vollzugskompetenz in der Praxis zu prüfen.

Eine effektive vertikale Steuerung und Koordination setzt voraus, dass die Akteure je Staatsebene die notwendigen strukturellen und prozessualen Anknüpfungspunkte an die vertikale Steuerung und Koordination sicherstellen.

4 Varianten

4.1 Struktur der Variantenbeschreibung

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Varianten zeigen sich im Ambitionslevel – das heisst, wie umfassend das Mandat der Zielorganisation ausgestaltet und wie verbindlich deren Entscheide sein sollen. Der Fokus der Variantenbeschreibung liegt daher auf einer detaillierten Gegenüberstellung des Mandats im Sinne der übertragenen Aufgaben und entsprechenden Verbindlichkeit der Entscheide der Zielorganisation je Aufgabe.

Die Variantenbeschreibung ist wie folgt strukturiert:

- Allgemeine Beschreibung und Ambitionslevel der Varianten (Kapitel 4.2)
- Beschreibung der erfolgskritischen Aufgaben der Zielorganisation je Variante (Kapitel 4.3)
- Übersicht über Verbindlichkeit je Aufgabenbereich und Variante (Kapitel 4.4)

- Beschreibung von Grundsätzen für zentrale Gestaltungsdimensionen (z.B. Aufbauorganisation) (Kapitel 4.4)

4.2 Allgemeine Beschreibung der Varianten und Ambitionslevel

Es wurden verschiedene mögliche Grundvarianten für die Gestaltung der Zielorganisation identifiziert, wovon drei weiter präzisiert wurden. Folgende Aspekte sind den drei präzisierten Varianten gemeinsam.

Sie

- basieren auf dem Prinzip der gemeinsamen Steuerung durch Bund und Kantone unter Einbezug der kommunalen Ebene;
- stützen sich auf der Erkenntnis ab, dass die digitale Transformation eine Staatsebenen übergreifende Zusammenarbeit erfordert;
- befassen sich inhaltlich explizit mit Querschnitts Herausforderungen und grenzen sich von sektoralpolitischen Themen klar ab;
- nehmen sich frühzeitig den Regulierungsthemen an und stimmen die verschiedenen Vorhaben zeitlich und inhaltlich aufeinander ab;
- bauen auf bestehenden Strukturen auf und verhindern somit die Schaffung neuer Redundanzen.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Varianten zeigen sich im Ambitionslevel – das heisst, wie umfassend das Mandat der Zielorganisation ausgestaltet und wie verbindlich deren Entscheide sein sollen. Im Folgenden sind die Varianten beschrieben.

Variante 1 – Politische Plattform mit Standardentwicklung:

Aufgaben: Die Zielorganisation gemäss Variante 1 übernimmt Aufgaben in den Bereichen Strategie (Prioritätensetzung sowie Umsetzungsplanung zur Schaffung rechtlicher und technischer Grundlagen), Standards für Datenmanagement, strategische Basisdienstleistungen, Innovationsförderung und Anreizpolitik sowie Wissensaustausch und niederschwellige Beratungsangebote¹. Im Gegensatz zu den anderen Varianten ist das Mandat bezüglich der Standards für Datenmanagement im Sinne einer Normierung (ohne Verbindlichkeit) ausgestaltet.

Verbindlichkeit: Variante 1 verfügt über keine Kompetenzen für autonome, abschliessende Entscheidungen. Alle Entscheidungen werden über ein Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren für verbindlich erklärt, was einen politischen Konsens erfordert.

Rechtliche Struktur: Da keine Kompetenzen an die Zielorganisation abgegeben werden, ist keine eigene Rechtspersönlichkeit notwendig. Damit unterscheidet sich Variante 1 substantiell von den Varianten 2 und 3.

Ambitionslevel: Das Ambitionslevel ist moderat und entspricht einer gezielten, punktuellen Weiterentwicklung des Status quo.

Variante 2 – Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung:

Aufgaben: Die Zielorganisation gemäss Variante 2 verfügt über ein vergleichbares Mandat wie in Variante 1. Das Mandat unterscheidet sich jedoch dadurch, dass die Zielorganisation die Aufgabe hat, bestimmte Standards für Datenmanagement gesamtschweizerisch nicht nur zu entwickeln, sondern verbindlich festzusetzen.

¹ Die Aufgaben sind in Kapitel 4.3 beschrieben und im Anhang 8.2 je Variante weiter ausgeführt.

Verbindlichkeit: Variante 2 hat die abschliessende Kompetenz, bestimmte Standards für Datenmanagement gesamtschweizerisch verbindlich festzusetzen. In allen anderen Aufgabebereichen agiert die Zielorganisation als politische Plattform ohne verbindliche Entscheidungskraft über Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren.

Rechtliche Struktur: Aufgrund der Kompetenzübertragung im Rahmen der Standardsetzung, ist Variante 2 mit einer redimensionierten Rechtspersönlichkeit mit beschränktem Autonomiebereich ausgestattet. Das heisst, dass sie nur im Bereich der Standardsetzung als hoheitlicher Akteur agiert.

Ambitionslevel: Das Ambitionslevel ist höher als in Variante 1, da verbindliche Standards im Bereich Datenmanagement gesetzt werden können, wodurch eine der zentralen Herausforderungen der digitalen Transformation adressiert werden kann.

Variante 3 – Behörde / hoheitlicher Akteur:

Aufgaben: Die Behörde verfügt über das gleiche Mandat wie die politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung.

Verbindlichkeit: Im Gegensatz zu Variante 2 ist die Behörde im gesamten gegebenen Mandats- und Budgetrahmen zur autonomen, abschliessenden Verabschiedung von Entscheiden berechtigt.

Rechtliche Struktur: Als gesamtschweizerische Behörde (gemeinsame Behörde von Bund und Kantonen unter Mitwirkung der kommunalen Ebene) hat die Zielorganisation eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie entsprechende Verantwortlichkeiten, Rechenschaftspflicht, Governance und Finanzhoheit im ihr zugesprochenen Mandats- und Budgetrahmen.

Ambitionslevel: Das Ambitionslevel und der mögliche Mehrwert sind sehr hoch und senden das deutlichste Signal an Politik und Gesellschaft, dass die bundesstaatliche Zusammenarbeit im Bereich Digitale Verwaltung intensiviert werden soll.

Abbildung 1 illustriert die Varianten auf den Dimensionen «Aufgabenbreite» und «Behördliche Verbindlichkeit» und stellt diese dem Status quo gegenüber. Das stufenweise steigende Ambitionslevel der Varianten wird in dieser Illustration deutlich.

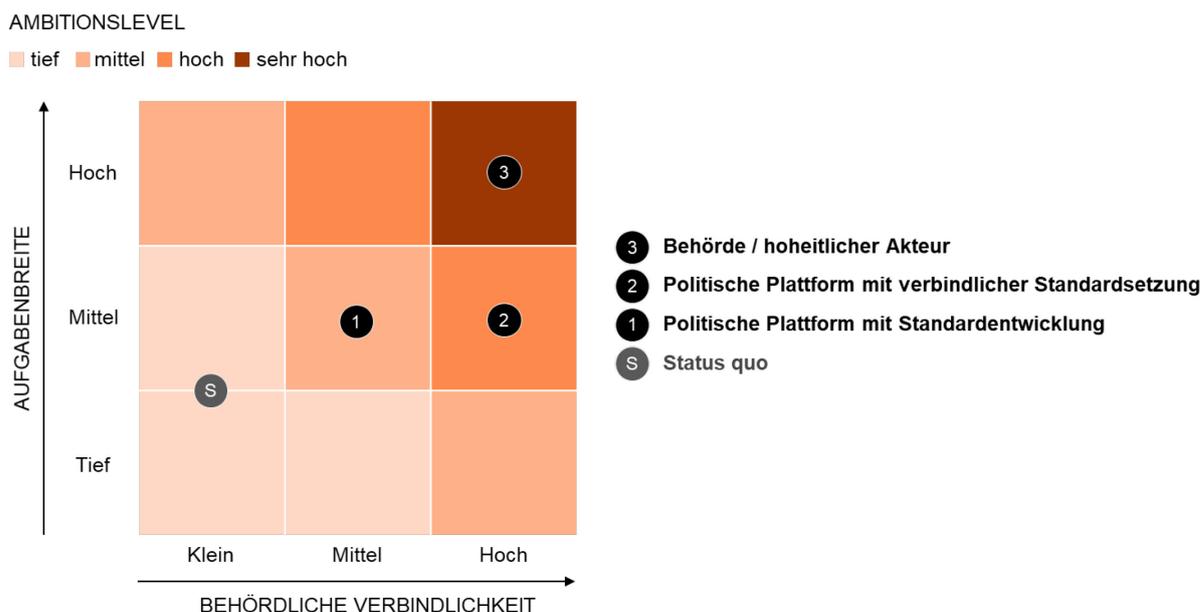


Abbildung 1: Grafische Darstellung der Varianten hinsichtlich Aufgabenbreite, Verbindlichkeit und Ambitionslevel.

4.3 Allgemeine Beschreibung der Aufgaben der Zielorganisation

Im Rahmen des Projekts wurden auf Basis der im Projektantrag formulierten Anforderungen fünf Aufgabenbereiche formuliert. Die Aufgabenbereiche beschreiben den funktionalen Mehrwert, den die Zielorganisation liefern soll. Je nach Variante sind diese Aufgabenbereiche inhaltlich sowie bezüglich der Verbindlichkeit unterschiedlich stark ausgeprägt. Diese Aufgabenbereiche sind:

I. Strategie und strategische Umsetzungsplanung

Mit der Strategie werden gemeinsame Prioritäten für die digitale Transformation der Verwaltung gesetzt. Die Umsetzungsplanung im Sinne einer strategischen Umsetzungsplanung ist umfassender als der heutige Schwerpunktplan von E-Government Schweiz (zeitlich und inhaltlich) und kann die Schaffung von rechtlichen und technischen Grundlagen sowie die konkrete Etablierung gemeinsamer digitaler Verwaltungslösungen beinhalten. Die Strategie soll vertikale und horizontale Wirkung entfalten.

Die Strategieerarbeitung erfolgt auf Basis einer regelmässigen Erhebung von Anforderungen bei Bevölkerung, Wirtschaft und beteiligten Gemeinwesen sowie externen Trends in Technologie und Gesellschaft sowie Good Practices im nationalen und internationalen politischen und privatwirtschaftlichen Kontext. Der Strategieprozess folgt definierten Abläufen und Kriterien. Die Strategie wird kontinuierlich weiterentwickelt.

Die Strategie dient als die übergeordnete Grundlage für die gemeinsame Ausrichtung von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Verwaltung. Sie stützt sich auf bereits bestehende Geschäfts- und Dachstrategien aller Staatsebenen. Künftige Digitalstrategien der beteiligten Gemeinwesen richten sich nach der Strategie der Zielorganisation. Schnittstellen werden dabei berücksichtigt und die Kompatibilität zwischen den Strategien (horizontal und vertikal) sichergestellt.

II. Standards für Datenmanagement und -austausch sowie behördliche Zusammenarbeit

Standards für Datenstruktur, -haltung, -sicherheit und -schutz sollen den Austausch von Daten erleichtern, die Einführung neuer gemeinsamer digitaler Verwaltungslösungen erleichtern und perspektivisch die Grundlagen für eine gemeinsame Bewirtschaftung von Stammdaten und «Once-Only» schaffen. Weitere Standards können für Schnittstellen bei Applikationen gesetzt werden, welche in der behördlichen Zusammenarbeit relevant sind (z.B. GEVER beim Dossier austausch). Ansonsten werden Standards nur im Rahmen konkreter gemeinsamer digitaler Verwaltungslösungen gesetzt, wie bspw. eID, elektronische Signatur und eUmzug (siehe «Behördliche Dienstleistungen»). Internationale Entwicklungen bezüglich relevanter Standards werden bei der Standardsetzung einbezogen (z.B. European eGovernment Action Plan 2016-2020 «Digital Single Market»). Es werden keine neuen Instanzen geschaffen, sondern auf Standardsetzungsleistungen bestehender Organisation (z.B. eCH) aufgebaut. Der Wissensaustausch mit Hochschulen und der Privatwirtschaft wird gestärkt.

Bei der Standardsetzung sind folgende Stufen der Verbindlichkeit möglich:

1. *Mehr politisches Gewicht und Verbindlichkeit*: Verschiebung bestehender Standardsetzungskompetenzen in eine politisch stärker verankerte Organisation zur Schaffung von mehr Betriebs- und Rechtssicherheit;
2. *Transparenz und öffentlicher Druck*: Selbstnachweis zur Einhaltung der Standards im Rahmen von bestehenden internen Kontrollsystemen (d.h. keine neuen Prüfungsme-

chanismen) und Veröffentlichung des Berichts durch die Zielorganisation; Selbstnachweis ist verpflichtend und kann bei Mängeln zurückgewiesen werden von der Zielorganisation;

3. *Systematische Kontrollen*: Regelmässige aktive Prüfungen (Review-Runden) mit entsprechendem Einforderungsrecht.

Exkurs: Definition der drei Ebenen «Daten – Interoperabilität – Produkt»

Daten: Einzeldaten bzw. Rohdaten, wie sie in der öffentlichen Verwaltung gemäss ihrem Auftrag oder auf Basis expliziter Erhebungen auf Basis rechtlicher Grundlagen zur Verfügung stehen.

Interoperabilität: Damit die Daten für die Mehrfachnutzung (im Sinne des Once-Only-Prinzips, zum Beispiel für statistische Zwecke) verwendet werden können, muss deren Syntax und insbesondere deren Semantik klar und transparent beschrieben sein. Dies wird mit beschreibenden Informationen (Metadaten) erreicht. Zusätzlich müssen konkrete, individuell definierte, minimale Qualitätsanforderungen erfüllt sein, damit die Mehrfachnutzung möglich ist. Ebenfalls sind gemeinsame definierte Schlüssel oder andere Merkmale (Attribute) vorhanden, damit die Einzeldaten verknüpfbar sind und damit deren genereller Kontext sichergestellt werden kann.

Produkt: Auf Basis der meistens verknüpften und jedoch immer qualitätsgesicherten Daten, werden durch entsprechende verwaltungsspezifische Funktionen (zum Beispiel statistische Funktionen zur Erzeugung statistischer Produkte) die im Auftrag der Verwaltungsstelle entsprechenden Dienstleistungen erstellt (zum Beispiel die Durchführung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen, die Veröffentlichung von Informationen zu bestimmten Sachverhalten, der Aufbau und die Publikation von Statistiken).

Definition Bundesamt für Statistik

III. Förderpolitik und Innovation

Innovative Projekte mit gesamtschweizerischem Skalierungspotential und Mehrwert auf allen Ebenen im Rahmen der strategischen Prioritäten werden systematisch identifiziert. Diese Projekte werden im Rahmen der ordentlichen Budgets nach Möglichkeit finanziell gefördert und methodisch unterstützt, um die spätere Skalierbarkeit sicherzustellen. Dazu werden die notwendigen Anforderungen an Interoperabilität und Wiederverwendbarkeit sowie die möglichen Formen der bundesstaatlichen Zusammenarbeit, Finanzierungsmodelle und Bezugspflichten und Regelungs- und Vollzugskompetenzen in der Praxis geprüft. Eine Übernahme in das Portfolio der digitalen Verwaltungslösungen der Zielorganisation kann erwogen werden. Daneben prüft und initiiert die Zielorganisation mögliche Anreizpolitiken, welche die Zusammenarbeit und Nutzung gemeinsamer digitaler Lösungen fördert.

IV. Behördliche Basisdienstleistungen

Digitale Lösungen mit schweizweiten Einsatzmöglichkeiten und hohem Synergiepotenzial, sowie Verbesserungspotenzial an den Schnittstellen von Geschäftsprozessen und Applikationen («Business-IT Alignment») zwischen den beteiligten Gemeinwesen werden identifiziert (z.B. eUmzug, elektronische MWST-Verfahren, eID, zentrale Identitätsregister, elektronischer Signaturvalidator). In Grobkonzepten werden die wesentlichen Anforderungen an die digitalen Verwaltungslösungen sowie an die Betriebs- und Finanzierungsmodelle, allfällige Bezugspflichten und Regelungs- und Vollzugskompetenzen in der Praxis formuliert. Die Umsetzung erfolgt durch geeignete Verwaltungsträger oder Dienstleister. Die Zielorganisation

fördert eine optimale Nutzung der operativen Umsetzungskapazitäten (z.B. ch.ch, eOperations Schweiz). Dienstleistungen im Bereich von niedrigschwelligen Beratungsangeboten, welche die digitalen Kompetenzen der beteiligten Gemeinwesen fördern sollen (z.B. durch den Aufbau von «Lab-Strukturen» im PPP-Ansatz, mit Hochschulen oder anderen Verwaltungsträgern), können selbständig erbracht werden.

V. Vernetzung und Wissensaustausch

Nationale und internationale, öffentlich-rechtliche und privatwirtschaftliche Good Practices und Success Stories im Rahmen der strategischen Prioritäten werden systematisch gesammelt, aufbereitet und in geeigneten Formen mit den beteiligten Gemeinwesen geteilt. Dabei werden alle für die digitale Transformation relevanten Themen berücksichtigt (z.B. Kulturwandel, Kompetenzaufbau sowie Organisationsentwicklung und Prozessdesign). Der Wissensaustausch wird dadurch institutionalisiert und verstetigt. Des Weiteren fördert ein regelmässiger Austausch zur Strategie und Roadmap der Zielorganisation das Gemeinschaftsgefühl und die Verbindlichkeit auf verschiedenen Hierarchiestufen.

4.4 Verbindlichkeit der Aufgabenbereiche je Variante

In der folgenden Abbildung wird die Verbindlichkeit je Variante entlang der fünf Aufgabenbereiche aufgezeigt und einander gegenübergestellt. Detailliertere Ausführungen zur Verbindlichkeit je Aufgabenbereich finden sich im Anhang 8.2.

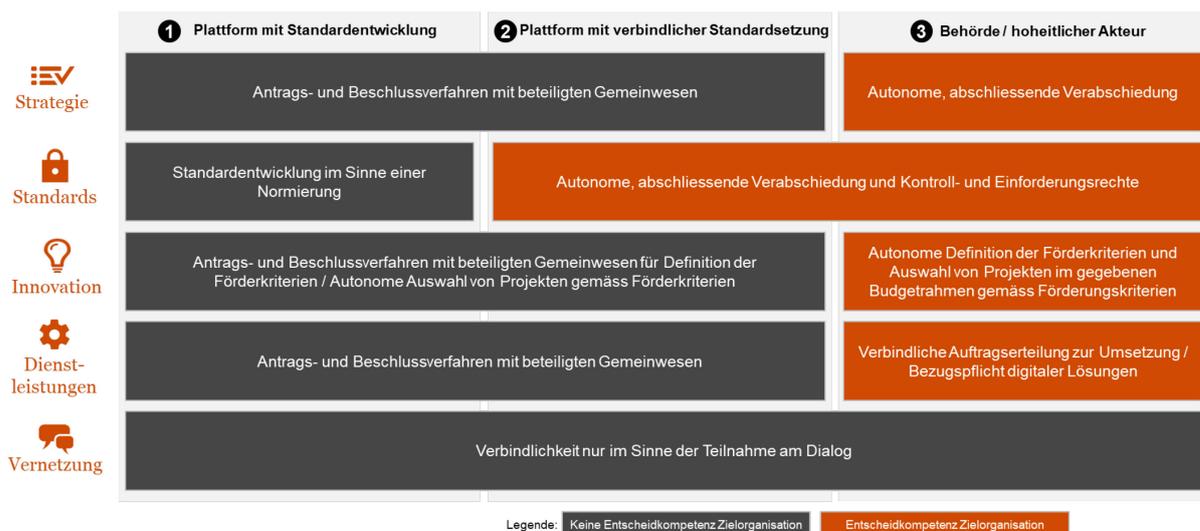


Abbildung 2: Verbindlichkeit je Aufgabenbereich.

4.5 Grundsätze für Gestaltungsdimensionen

Für eine spätere konkrete organisatorische, finanzielle und rechtliche Ausgestaltung der Zielorganisation wurden im Rahmen des Projekts erste Grundsätze für die verschiedenen Gestaltungsdimensionen definiert. Beim aktuellen Detaillierungsgrad der Variantenbeschreibung unterscheiden sich diese Grundsätze für die Gestaltungsdimensionen nur geringfügig.

Tabelle 1: Wesentliche Merkmale der Varianten hinsichtlich Gestaltungsdimensionen.

Gestaltungsdimension	Wesentliche Merkmale
1 Rechtsgrundlagen	<p>Alle Varianten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bund: Bundesgesetz zum Beitritt eines Konkordats (d.h. interkantonale Vereinbarung im Gesetzesrang) und zur Ausrichtung von Subventionen notwendig • Kantone: Gesetzliche Grundlage notwendig für unbefristete und über ein gewisses Budget hinausgehende Vereinbarung (Hinweis: Gesetzesgrundlage auch bei einer unbefristeten Weiterführung des Status quo als Daueraufgabe erforderlich) <p>Variante 2 – Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung & Variante 3 – Behörde / hoheitlicher Akteur</p> <ul style="list-style-type: none"> •• Verfassungsgrundlage und entsprechende Ausführungsgesetze notwendig, da: <ul style="list-style-type: none"> – <i>der Erlass von verbindlichen Standards einer Kompetenzübertragung an die Zielorganisation entspricht;</i> – <i>es sich bei der Zielorganisation um eine rechtlich eigenständige Organisation / Behörde handeln würde</i>
2 Finanzierung	<p>Alle Varianten:</p> <p>a. Mittelherkunft</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Bündelung bestehender Budgets / Transfers von Bund und Kantonen für Organisationen mit ähnlichen Aufgaben je nach Variante (siehe Gestaltungsdimension «Schnittstellen» und Beurteilung in Kapitel 5)</i> – <i>Finanzierungsschlüssel gemäss etabliertem Usus, z.B. für E-Government Schweiz: 50% Bund, 50% Kantone (aufgeteilt nach KdK-Schlüssel)</i> – <i>Ein «Digitalisierungsfonds» in befristeten und unbefristeten Varianten ist zu prüfen (wie beispielsweise der Bahninfrastrukturfonds)</i> – <i>Anstossfinanzierung durch den Bund in bestimmten Bereichen zur Beschleunigung ist zu prüfen</i> – <i>Bündelung bestimmter Mittel aus IKT-Budgets der beteiligten Gemeinwesen für gemeinsame Aufgaben ist zu prüfen</i> – <i>Ggf. Einnahmen aus behördlichen Dienstleistungen</i> <p>b. Mittelbedarf für Personal der Zielorganisation</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Massgeblich abhängig vom Ambitionslevel der beteiligten Gemeinwesen und Mandat der Zielorganisation je nach Variante</i> – <i>Bedarf kann durch Bündelung der Personalbestände bestehender Organisationen mit überschneidenden Aufgaben im Kern gedeckt werden. Eine spürbare Intensivierung erfordert jedoch zusätzliche Ressourcen, insbeson-</i>

dere da das Milizsystem im Rahmen von Arbeitsgruppen in bestimmten Bereichen an seine Grenzen kommt

- c. Mittelbedarf für Projekte der Zielorganisation
 - *Massgeblich abhängig vom Ambitionslevel der beteiligten Gemeinwesen und Mandat der Zielorganisation je nach Variante*
 - *Budgeterhöhung respektive -bündelung erforderlich für spürbare Intensivierung und effektive Finanzierung skalierbarer Projekte und gemeinsamer digitaler Lösungen mit strategischem Querschnittscharakter (E-Government heute: jährlich CHF 4 Mio. für Projekte), grundsätzlich soll unter dieser Voraussetzung (strategischer Querschnittscharakter) eine Finanzierungsgrundlage für Entwicklung und Betrieb bereitgestellt werden*
 - *Effektiver, konkreter Mittelbedarf für Projekte ist im Rahmen einer systematischen Bedarfserhebung nach Konkretisierung der Zielorganisation zu ermitteln*
 - *Erforderliche gesetzliche Grundlage erlaubt prinzipiell grössere Budgets als im Status quo*
- d. Abgrenzung
 - *Entwicklung und Betrieb von sektoriellen Lösungen / Projekten werden weiterhin durch den jeweiligen Sektor finanziert. In diesem Kontext soll auch weiterhin der Markt spielen und der Innovationswettbewerb gestärkt werden*

3 Aufbauorganisation

Alle Varianten:

Die Aufbauorganisation soll durch ein politisches Führungsgremium die politische Verankerung und Verbindlichkeit und durch das operative Führungsgremium und die Geschäftsstelle die fachliche Expertise und operative Handlungsfähigkeit sicherstellen.

- a. Politisches Führungsgremium
 - *Legt Strategie und strategische Umsetzungsplanung fest, überwacht deren Implementierung und beauftragt im Rahmen des gegebenen Mandats- und Budgetrahmens Massnahmen zur erfolgreichen Umsetzung*
 - *Führt die politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse und stellt die politische Verankerung und Rückkopplung der Strategie und strategische Umsetzungsplanung in den Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen sowie die Abstimmung mit sektoriellen politischen Gremien sicher*
 - *Informiert die relevanten Institutionen und Gremien über seine Beschlüsse*
- b. Operatives Führungsgremium
 - *Plant und koordiniert die Implementierung der strategischen Umsetzungsplanung*
 - *Bereitet die Geschäfte des politischen Führungsgremiums vor und führt das Controlling und das Risikomanagement*
 - *Verantwortet (je nach Variante) die laufenden Aufgaben und Dienstleistungen der Zielorganisation (z.B. Beratungsangebote)*
 - *Überwacht die Arbeiten der Geschäftsstelle*
- c. Beauftragte/r Digitale Verwaltung von Bund und Kantonen (Vollzeitstelle)
 - *Leitet das operative Führungsgremium und führt die Geschäftsstelle*
- d. Geschäftsstelle
 - *Unterstützt die/den Beauftragte/n Digitale Verwaltung fachlich und betreut die laufenden Arbeiten und Projekte*

	<p>e. Delegiertenversammlung der beteiligten Gemeinwesen – <i>Wird bei wichtigen Themen und Entscheidungen konsultiert und bringt Bedürfnisse der einzelnen Gemeinwesen ein</i></p> <p>f. Ständige und / oder temporäre Arbeitsgruppen und Kommissionen – <i>Bearbeitet spezifische Themen nach Bedarf (z.B. Standardsetzung)</i></p>
<p>4 Besetzung der Organe</p>	<p>Alle Varianten:</p> <p>a. Politisches Führungsgremium <i>Delegationen des Bundesrates, der Kantonsregierungen und der kommunalen Ebene (paritätische Zusammensetzung; z.B. 3 Personen je Staatsebene)</i></p> <p>b. Operatives Führungsgremium <i>Vertretungen der für digitale Querschnittsfragen zuständigen Bundesstellen, Konferenzsekretariate oder Fachvertretungen der Kantone und Fachvertretungen der Kommunalverbände (paritätische Zusammensetzung; z.B. 5 Personen je Staatsebene)</i></p> <p>c. Beauftragte/r Digitale Verwaltung von Bund, Kantonen und Gemeinden <i>Bestimmt durch eine Findungskommission</i></p> <p>d. Geschäftsstelle <i>Besetzt durch das operative Führungsgremium</i></p> <p>e. Delegiertenversammlung der beteiligten Gemeinwesen <i>Fachvertretungen der beteiligten Gemeinwesen</i></p> <p>f. Ständige und / oder temporäre Arbeitsgruppen und Kommissionen <i>Besetzung nach Bedarf durch das operative Führungsgremium (nach Möglichkeit paritätische Zusammensetzung)</i></p>
<p>5 Ablauforganisation</p>	<p>Alle Varianten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politischer Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess (unterschiedlich ausgeprägt je nach Variante) • Prozesse für Strategieentwicklung und -controlling sowie Projektportfoliomanagement • Innovationsprozess (Identifikation, Finanzierung und Steuerung von Innovationsprojekten in klar umrissenem Rahmen) • Bedürfniserhebung und Anforderungsmanagement bei Bevölkerung, Wirtschaft und öffentlichen Akteuren • Dienstleistungsentwicklung und -erbringung (siehe «Behördliche Dienstleistungen») • Wissensaustausch • Prozesse an der Schnittstelle zu anderen Organisationen (siehe Punkt 6) <p>Variante 2 – Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung & Variante 3 – Behörde / hoheitlicher Akteur</p> <ul style="list-style-type: none"> •• Standardsetzung, Umsetzungskontrolle und entsprechende Einforderung
<p>6 Schnittstellen</p>	<p>Alle Varianten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgangsorganisation für neue Zielorganisation: Strukturelemente von E-Government Schweiz und SIK • Bündelung bzw. enge Zusammenarbeit (je nach Variante im weiteren Projektverlauf zu prüfen): eCH, Geschäftsstelle Strategie Digitale Schweiz (BAKOM), evtl. weitere

	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische Abstimmung und thematische Abgrenzung: ISB und analoge kantonale Strukturen sowie SIK (als horizontale und vertikale Zusammenarbeitsplattform), Schweizerische Staatsschreiberkonferenz, Generalsekretärenkonferenz (Bund), sowie der Digital- und IKT-Strategien des Bundes sowie der Kantone, sektorielle Akteure, Kompetenzzentrum Cyber-Sicherheit, eOperations Schweiz AG, privatim, Konferenz zur Digitalen Verwaltung in der Romandie, evtl. weitere • Wissensaustausch: privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. Beirat Digitale Transformation), internationale Akteure, akademische Akteure • Trägerschaft der Zielorganisation • Abstimmung mit internationalen Akteuren zu internationalen Standards und relevanten Gesetzgebungen insbesondere im EU-Raum
<p>7 Fähigkeiten</p>	<p>Alle Varianten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politisch-strategische Kompetenzen • Fachliche Expertise in digitalen Transformationsvorhaben in der Verwaltung und für digitale Verwaltungslösungen sowie Vernetzung zu Fachexperten/innen und Meinungsführer/innen auf allen Staatsebenen und zu Dritten • Management: Strategisches Management, Projektportfolio-Management, Projektmanagement, Stakeholder-Management, Businessanalyse, Organisationsentwicklung, Change-Management und Kulturwandel, Kooperationsentwicklung • Technologie und Innovation: Architekturmanagement, technische Standardisierung, User Experience / Anforderungsmanagement, Innovationsmanagement und Trend-Scouting, Geschäftsmodellentwicklung (z.B. Lean Startup) • Öffentliches Recht <p>Variante 2 – Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung & Variante 3 – Behörde / hoheitlicher Akteur</p> <ul style="list-style-type: none"> •• Standardisierung im Bereich Datenmanagement •• Kompetenzen im Bereich Aufsicht und Kontrolle
<p>8 Zeithorizont</p>	<p>Alle Varianten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestaffeltes Vorgehen mit einem mehrjährigen Horizont für Schaffung der gesetzlichen Grundlagen • Iterativer Ausbau der Aufgaben in Richtung Zielbild in bestehenden Strukturen von E-Government Schweiz und der Geschäftsstelle SIK

5 Beurteilung der Varianten

Für die Beurteilung der Varianten orientierte sich die Projektgruppe an den folgenden drei Kriterien:

- A. Funktionale Wirkung: Potenziell erzielter Mehrwert je Aufgabenbereich
- B. Politische Signalwirkung: Botschaft an Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bevölkerung bezüglich der Ambitionen im Bereich Digitale Verwaltung / E-Government
- C. Politisch-formale Umsetzbarkeit: Aufwand zur Etablierung des politischen Konsenses und rechtlichen Grundlagen für die Zielorganisation

Kapitel 5.1 beschreibt als Ergebnis der Beurteilung die wesentlichen Vor- und Nachteile der Varianten und wiegt diese gegeneinander auf. Das Fazit in Kapitel 5.2 zeigt die Konsequenzen der Beurteilung für das weitere Vorgehen auf.

5.1 Ergebnis der Beurteilung

Variante 1 – Politische Plattform mit Standardentwicklung

Variante 1 unterscheidet sich substantiell von Variante 2 und 3 und verfügt über keine Kompetenzen für autonome, abschliessende Entscheidungen. Entscheidungen werden über ein Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren (primär Exekutiven der drei staatlichen Ebenen) für verbindlich erklärt, was einen politischen Konsens erfordert. Aus diesem Grund ist keine eigene Rechtspersönlichkeit notwendig. Das Aufgabenmandat ist insgesamt weniger umfassend, da die Standardsetzung für Datenmanagement im Sinne einer Normierung (ohne Verbindlichkeit) adressiert wird. Dennoch verfügt sie über ein ausreichend breites Mandat, um eine etwaige Zusammenführung bestehender Organisationen mit ähnlichen Aufgaben zu rechtfertigen, was zum Abbau von Redundanzen und Ineffizienzen im Gesamtsystem führt. Zu prüfen sind dahingehend insbesondere E-Government Schweiz, die SIK (Geschäftsstelle), die Geschäftsstelle Strategie Digitale Schweiz (BAKOM) und der Verein eCH.

Wesentlicher Vorteil von Variante 1 ist, dass zwar ebenfalls eine gesetzliche Grundlage, aber keine etwaige Verfassungsgrundlage und die Schaffung einer Organisation mit Rechtspersönlichkeit erforderlich sind. Insgesamt ist weniger politischer Widerstand zu erwarten, da es zu keinen Autonomieverlusten bei den beteiligten Gemeinwesen kommt.

Das Ambitionslevel und der Mehrwert sind moderat und entsprechen einer punktuellen Weiterentwicklung des Status quo, da keine abschliessenden Entscheide getroffen werden können, was zum einen die Umsetzung verlangsamt und zum anderen gegebenenfalls politische Kompromisse zu Lasten der funktionalen Zielsetzung bei bestimmten Themen erforderlich macht.

Variante 2 – Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung

Variante 2 verfügt im Gegensatz zu Variante 1 über eine eigene redimensionierte Rechtspersönlichkeit mit beschränktem Autonomiebereich und agiert im Bereich der Standardsetzung als hoheitlicher Akteur. In den anderen Bereichen agiert die Zielorganisation wie Variante 1 als politische Plattform. Insgesamt hat Variante 2 ein umfassendes Mandat und ist damit in der Lage, einen grossen funktionalen Mehrwert zur Digitale Verwaltung / E-Government zu leisten. Gleichermassen kann mit diesem breiten Mandat schliesslich auch eine etwaige Zusammenführung bestehender Organisationen mit ähnlichen Aufgaben gerechtfertigt werden. Wie in Variante 1 ist in Variante 2 mit längeren Entscheidungsprozessen (d.h. politische Konsensfindung in den Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen) als in Variante 3 zu rechnen. Nur im

Aufgabenbereich Standardsetzung verfügt Variante 2 über autonome Durchsetzungsfähigkeit, was die zügige Umsetzung von schweizweiten Standards erlaubt.

Nachteile von Variante 2 sind die politischen Anstrengungen, die zu ihrer Etablierung notwendig sind. Es ist mit einem gewissen politischen Widerstand zu rechnen, da die beteiligten Gemeinwesen im Bereich der Standardsetzung Autonomieverluste akzeptieren müssen. Die Schaffung einer gesamtschweizerischen gemeinsamen Organisation von Bund und Kantonen (unter Mitwirkung der kommunalen Ebene) mit eigener Rechtspersönlichkeit ist eine politische und juristische Herausforderung. Hinzu kommt, dass neben der erforderlichen Gesetzesgrundlage auch eine Verfassungsgrundlage notwendig sein wird. Eine Rechtsgrundlage im Gesetzesrang ist jedoch auch zur Beibehaltung des Status quo erforderlich.

Das Ambitionslevel ist höher als in Variante 1, da verbindliche Standards im Bereich Datenmanagement gesetzt werden können, wodurch eine der zentralen Herausforderungen der digitalen Transformation adressiert werden kann. Dies erfordert auch deutlich grössere politische Anstrengungen als in Variante 1. Es ist jedoch mit weniger politischem Widerstand als in Variante 3 zu rechnen, da die gemeinsame Standardsetzung in vielen anderen Sektoren politischer Usus ist und es ansonsten in Variante 2 zu keinen Autonomieverlusten kommt.

Variante 3 – Behörde / hoheitlicher Akteur

Variante 3 ist aufgrund ihrer Aufgabenbreite und Verbindlichkeit am besten in der Lage, den Anstrengungen im Bereich der digitalen Verwaltung einen substanziellen Impuls zu verleihen und die Realisierung von Projekten und potentiellen Synergien zu beschleunigen. Des Weiteren hat die Zielorganisation in Variante 3 als gesamtschweizerische Behörde eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie entsprechende Verantwortlichkeiten, Rechenschaftspflicht, Governance und Finanzhoheit im ihr zugesprochen Mandats- und Budgetrahmen.

Für Variante 3 sind im Vergleich zu den anderen Varianten die grössten politischen Anstrengungen erforderlich, da die beteiligten Gemeinwesen in allen Aufgabenbereichen der Zielorganisation Autonomieverluste akzeptieren müssen, Wie auch bei Variante 2 ist die Etablierung einer solchen Behörde eine politische und juristische Herausforderung und erfordert eine Gesetzes- und Verfassungsgrundlage.

Das Ambitionslevel und der mögliche Mehrwert von Variante 3 sind sehr hoch und senden das deutlichste Signal an Politik und Gesellschaft, dass die bundesstaatliche Zusammenarbeit im Bereich Digitale Verwaltung intensiviert werden soll. Gleichzeitig fällt für Variante 3 initial der grösste politische Aufwand an, wobei in der täglichen Aufgabenerfüllung der Zielorganisation nach Etablierung weniger politische Anstrengungen erforderlich sind, da die Zielorganisation in den zugewiesenen Aufgabengebieten autonom und unabhängig von anspruchsvollen Konsensprozessen auf den Staatsebenen ist.

5.2 Fazit der Bewertung

Die Bewertung zeigt eindeutige Vor- und Nachteile der jeweiligen Varianten. So entfaltet Variante 3 die grösste funktionale Wirkung und politische Signalwirkung und entspricht einem ambitionierten Schritt nach vorne. Gleichzeitig ist sie jedoch mit erheblichen Herausforderungen bezüglich der politisch-formalen Umsetzbarkeit verbunden. Am anderen Ende des Spektrums steht Variante 1. Im Gegensatz zu Variante 3 entfaltet sie nur punktuell eine grössere funktionale Wirkung und politische Signalwirkung als der Status quo, wobei jedoch mit deutlich weniger Herausforderungen bezüglich der politisch-formalen Umsetzbarkeit zu rechnen ist.

Um die Vorteile aller Varianten optimal zu kombinieren, wurde eine etappenweise Umsetzung mit Evaluierungsrunden und Exit-Points entwickelt statt sich bereits heute abschlies-

send für eine Variante zu entscheiden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, zügig Verbesserungen durch die einfacher umsetzbare Variante 1 zu erzielen, und gleichzeitig weitere mögliche Verbesserungen der Varianten 2 und 3 nicht von vorneherein auszuschliessen. Dementsprechend kann das höchste Ambitionslevel in Form von Variante 3 ins Auge gefasst werden, ohne sich zum aktuellen Zeitpunkt abschliessend verpflichten zu müssen.

6 Mögliche Aufgaben der neuen Zielorganisation (Beispiele)

Nebst der Standardisierung des Datenmanagements wird die Erarbeitung digitaler Verwaltungslösungen mit schweizweiten Einsatzmöglichkeiten eine der Hauptaufgaben der neuen Zielorganisation sein. Solche digitalen Verwaltungslösungen sollen dort erstellt respektive unterstützt werden, wo Querschnittsthemen entweder auf der vertikalen Ebene (Bund, Kantone und Gemeinden) oder auf der horizontalen Ebene (sektorübergreifend) eine zentrale Rolle spielen.

Nachfolgend sind einige Beispiele aufgeführt, um den Inhalt möglicher zukünftiger Projekte zu illustrieren.

- **Interoperabilitätsdienste:** Die zu gründende Organisation stellt sicher, dass die Interoperabilitätsdienste (z.B. Identität, Portal, Meldungsvermittlung, Orchestrierung der Prozesse, Verzeichnisdienste, eSign, ePayment, eRechnung, Informationssuche und -zugriff) gemeinsam konzipiert werden. Dafür definiert sie die nötigen Dienste, stellt deren (Teil-)Finanzierung sowie Nutzung sicher und schafft die nötigen Rahmenbedingungen (sowie Restriktionen) dafür.
- **Gemeinsame Register:** Die Zielorganisation unterstützt die Bereitstellung gemeinsamer Register für alle drei Staatsebenen und fördert deren Nutzung (z.B. Personen, Firmen, Grundstücke, usw.).
- **Anlaufstelle für Vernetzung und Wissensaustausch:** Es wird eine Anlaufstelle für die Behörden eingerichtet, welche Aktivitäten bezüglich der digitalen Transformation in den öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz und in Europa verfolgt und entsprechende Koordinationsmassnahmen anstösst.
- **Elektronischer Dokumentenaustausch:** Die Zielorganisation stösst ein Projekt für einen sicheren und standardisierten Dokumentenaustausch zwischen Privatpersonen/Unternehmen und Behörden an und fördert die Einbindung in Applikationen.

Wie bereits in Kapitel 3 ausgeführt, soll sich die angestrebte Zielorganisation nicht mit Digital- oder Informatikprojekten in konkreten Sektoralpolitiken (z.B. Bildung, Gesundheit, Soziales, Verkehr) oder den einzelnen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) befassen. Dies wird weiterhin die Aufgabe der jeweils zuständigen sektoralpolitischen Akteure bzw. staatlichen Ebene sein.

7 Möglicher Umsetzungsplan

Je nach Variante bedarf es einer kürzeren oder längeren Vorlaufzeit, um verschiedene politische, rechtliche und organisatorische Herausforderungen zu meistern. Deshalb wird ein etappenweises Vorgehen mit aufeinander aufbauenden Modulen vorgeschlagen:

- 1. Phase – Initialisierungsphase (bis Ende 2020)
- 2. Phase – Aufbau politische Plattform mit Standardentwicklung (bis Ende 2021)
- 3. Phase – gegebenenfalls Aufbau politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung (bis Ende 2024)
- 4. Phase – gegebenenfalls Aufbau gemeinsame Behörde von Bund und Kantonen unter Mitwirkung der kommunalen Ebene

Ausgehend vom Status quo werden gemäss diesem Ansatz nacheinander die Varianten 1 und gegebenenfalls 2 durchlaufen und schliesslich gegebenenfalls das Zielbild, das heisst Variante 3 erreicht. Der modulare Aufbau erlaubt es, «Konsolidierungsphasen» einzulegen und die Notwendigkeit des nächsten Schrittes zu evaluieren. Sollte die Evaluierung beispielsweise ergeben, dass die politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung die Zielsetzung bereits erfüllt, wird der Aufbau bzw. der Übergang zu einer gemeinsamen Behörde allenfalls nicht mehr weiterverfolgt. Durch diese sogenannten Exit Points haben die beteiligten Gemeinwesen über den gesamten Prozess hinweg die Möglichkeit, den Prozess zu steuern ohne sich bereits zu Beginn für ein finales Zielbild verpflichten zu müssen.

Die untenstehende Abbildung zeigt schematisch den modularen Aufbau, der ein etappenweises Vorgehen erlaubt.

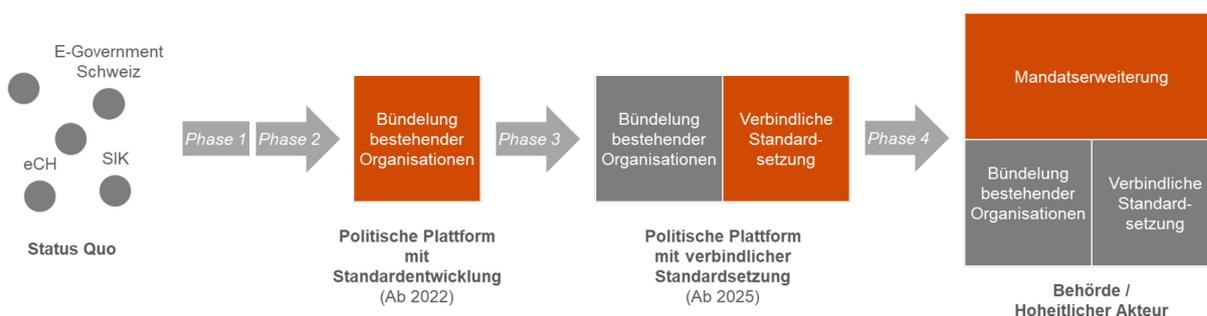


Abbildung 3: Etappenweises Vorgehen mit modularem Aufbau.

In allen Phasen sind folgende Erfolgsfaktoren besonders zu beachten:

- Führungs- und Gestaltungswille der massgeblichen Entscheidungsträgerinnen und -träger, d.h. sichtbarer und spürbarer Wille, gemeinsame Lösungen zu entwickeln, die breit getragen werden;
- Intensive interne Kommunikation zwecks Stärkung der Projektidee und frühzeitige Aufnahme von Vorbehalten und Befürchtungen - Differenzen werden frühzeitig und transparent angesprochen;
- Vertrauen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, das Prinzip der Parität in der Steuerung des gesamten Vorhabens sowie ganzheitliches statt rein sektoralpolitisches Denken und Handeln;
- Wille, qualitative und wirtschaftliche Mehrwerte zu schaffen, damit die Schweiz den Rückstand bei der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor rasch wettmachen kann.

7.1 1. Phase – Initialisierungsphase (bis Ende 2020)

Die Initialisierungsphase beginnt mit einem positiven Bundesratsbeschluss sowie einem positiven Beschluss an der KdK-Plenarversammlung. Anschliessend soll eine gemeinsame Findungskommission von EFD und KdK die Wahl einer/eines Beauftragten Digitale Verwaltung vorbereiten. Ziel ist es bis Herbst 2020, dem Bundesrat bzw. der KdK-Plenarversammlung einen Antrag bezüglich Wahl der/des Beauftragten für die Digitale Verwaltung zu unterbreiten. Die/Der Beauftragte Digitale Verwaltung wird anschliessend die Umsetzung operativ führen sowie den operativen Vorsitz der Zielorganisation übernehmen.

Zeitgleich mit der Einsetzung einer Findungskommission soll eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern von E-Government Schweiz und SIK unter einer noch zu bestimmenden interimistischen operativen Umsetzungsleitung gebildet werden. Die Arbeitsgruppe soll insbesondere ein Detailkonzept erarbeiten, personalrechtliche und finanzielle Fragen sowie Fragen betreffend Governance in der Steuerung und Umsetzung des Programmes klären. Hierbei sind auch die politischen Herausforderungen zu antizipieren, welche mit einer Bündelung von Organisationen mit unterschiedlicher Trägerschaft und Ausrichtung verbunden sind. So geht beispielsweise die Trägerschaft des Vereins eCH bewusst über die öffentliche Hand hinaus. Die Vorbereitungen der Arbeitsgruppe sollen schliesslich in einen Umsetzungsauftrag münden, den der Bundesrat und die KdK-Plenarversammlung verabschieden können.

Ein möglicher Zeitplan sieht folgende Meilensteine in der Initialisierungsphase vor:

- Politische Validierung des Schlussberichts (Ab Mitte Oktober 2019 bis Ende Januar 2020)
- Leitender Ausschuss KdK (14. Februar 2020)
- Bundesratsbeschluss (spätestens März 2020)
- Beschluss an KdK-Plenarversammlung (März 2020)
- Einsetzung Arbeitsgruppe SIK / E-Government Schweiz unter interimistischer Leitung (nach Beschluss Bundesrat und KdK)
- Wahl der/des Beauftragten Digitale Verwaltung (Herbst 2020)
- Verabschiedung Umsetzungsauftrag (Herbst 2020)

7.2 2. Phase – Aufbau politische Plattform mit Standardentwicklung (bis Ende 2021)

Mit der Wahl der/des Beauftragten Digitale Verwaltung beginnt die Phase für den Aufbau der politischen Plattform mit Standardentwicklung. Im Zentrum stehen dabei die vollständige oder partielle Integration von E-Government Schweiz, SIK-Geschäftsstelle und eCH. Die Programmorganisation soll dazu bis Herbst 2021:

- die Rechtsgrundlagen (Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen) erarbeiten
- die Finanzierung der politischen Plattform klären
- die organisatorischen Vorbereitungen treffen
- die personalrechtlichen Fragen klären
- die Stellenbesetzungen vorbereiten

Folgende Meilensteine sind in Phase 2 vorgesehen:

- Vernehmlassung Detailkonzept und Rahmenvereinbarung (Frühling 2021)
- Verabschiedung Detailkonzept (Ende 2021)
- Verabschiedung Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen (Ende 2021)
- Konstituierung als politische Plattform mit Standardentwicklung

Bei erfolgreicher Verabschiedung sollen die Stellen, welche im Rahmen der organisatorischen Vorbereitungen beschrieben werden, besetzt werden, sodass die Arbeit als politische Plattform mit Standardentwicklung ab Januar 2022 beginnen kann.

Bemerkung: Die Verabschiedung des Detailkonzepts sowie der Rahmenvereinbarung stellt einen möglichen Exit Point dar.

7.3 3. Phase – Aufbau politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung (bis Ende 2024)

In der dritten Phase wird die Erweiterung der politischen Plattform hin zur verbindlichen Standardsetzung vorbereitet und geprüft. Zum einen wird dazu der rechtliche Anpassungsbedarf für die verbindliche Standardsetzung erhoben und Vorschläge erarbeitet. Zum anderen wird eine Konsolidierungsphase durchgeführt, um die Arbeit und Wirksamkeit der politischen Plattform mit Standardentwicklung (Variante 1) zu evaluieren. Ergibt die Evaluation, dass die nächste Phase (Variante 2) notwendig ist, um die gesetzten Ziele zu erreichen, werden die Vorbereitungen dafür zu Ende geführt. Ergibt die Evaluation hingegen, dass bereits mit Variante 1 die gesetzten Ziele erreicht werden können, kann erwägt werden, die Umsetzung der weiteren Phasen nicht weiter zu verfolgen (sog. Exit Point).

Gestützt auf die aktuellen Kenntnisse gibt es folgende Meilensteine in der Phase 3:

- Erarbeitung der Rechtsgrundlagen (generell abstrakte Verfassungsnorm, Gesetzesnorm für politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung)
- Parlamentarische Beratung
- Volksabstimmung
- Konstituierung als politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung

Es wird darauf hingewiesen, dass sowohl der Bund als auch die Kantone Rechtsgrundlagen schaffen müssen. Die Verfassungsnorm soll so formuliert werden, dass in der nächsten Phase keine weitere Verfassungsänderung notwendig ist.

Nach Verabschiedung der Verfassungs- und Gesetzesnorm durch das Parlament sowie einem erfolgreichen Ausgang der Volksabstimmung soll die Mandatserweiterung ab Januar 2025 in Kraft treten und die Geschäftsaufnahme erfolgen.

Bemerkung: Die parlamentarische Beratung zur Verfassungs- und Gesetzesnorm sowie die Volksabstimmung stellen mögliche Exit Points dar.

7.4 4. Phase – Aufbau gemeinsamer Behörde von Bund und Kantonen (2025 ff.)

In der vierten Phase wird der Übergang der politischen Plattform hin zur Behörde vorbereitet und geprüft. Zum einen werden dazu die Mandatserweiterung sowie die damit verbundenen organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Fragen geklärt respektive konkrete Lösungen erarbeitet. Zum anderen wird eine Konsolidierungsphase durchgeführt, um die Arbeit und Wirksamkeit von Variante 2 zu evaluieren. Wie in Phase 3 kann an dieser Stelle die weitere Umsetzung gestoppt werden, sofern die politische Plattform die Zielsetzung bereits erfüllen kann (sog. Exit Point).

Gestützt auf die aktuellen Kenntnisse gibt es folgende Meilensteine in Phase 4:

- Erarbeitung der Gesetzesgrundlage für die Behörde
- Parlamentarische Beratung

- Ggf. Referendum
- Konstituierung der Behörde

Nach Verabschiedung der Gesetzesnorm durch das Parlament sowie einem erfolgreichen Ausgang einer möglichen Referendumsabstimmung soll der Übergang zur Behörde erfolgen.

Bemerkung: Die parlamentarische Beratung zur Gesetzesnorm sowie ein allfälliges Referendum stellen mögliche Exit Points dar.

7.5 Möglicher Umsetzungsplan

Die nachfolgende Abbildung fasst die vorangegangenen Ausführungen in einer graphischen Darstellung zusammen

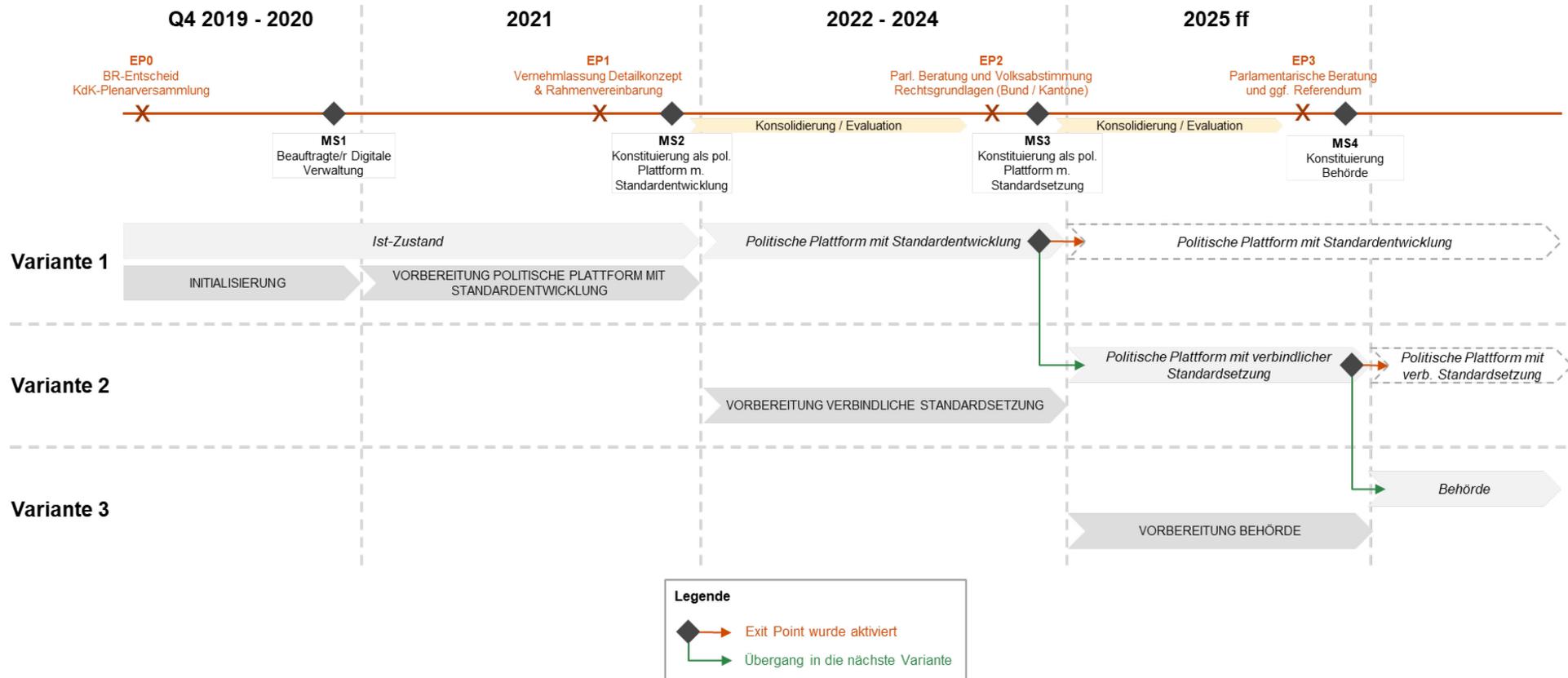


Abbildung 4: Möglicher Umsetzungsplan.

8 Anhang

8.1 Projektgruppe

Leitung

- Rahel von Kaenel, Generalsekretärin EFD
- Thomas Minger, stv. Generalsekretär KdK

Mitglieder

Bundesebene:

- Jörg De Bernardi, Leiter Interne Dienste / Stefan Schneider, Co-Leiter Fachdienst Entwicklung, Bundeskanzlei
- Sabine Brenner, Leiterin Geschäftsstelle Digitale Schweiz des Bundes, stv. Leiterin Direktionsstab, BAKOM, UVEK
- Peter Fischer, Delegierter für die Informatiksteuerung des Bundes, Leiter ISB, EFD
- Daniel Gruber, Vizedirektor und Direktionsbereichsleiter Zentrale Dienste, BJ, EJPD
- Daniel Markwalder, stv. Generalsekretär WBF
- Claude-Alain Vannay, Leiter Informatik, EDI

Kantonale Ebene:

- Kathrin Arioli, Staatsschreiberin, Kanton ZH
- Marc Barbezat, Directeur de la sécurité numérique, canton VD
- Andreas Huber, Generalsekretär FDK
- Roger Schneeberger, Generalsekretär KKJPD
- Benedikt van Spyk, Vizestaatssekretär, Kanton SG

Kommunale Ebene:

- Christoph Niederberger, Direktor Schweizerischer Gemeindeverband
- Jürg Wichtermann, Stadtschreiber Stadt Bern, Delegierter Schweizerischer Städteverband

Sekretariat Projektgruppe

- Arié Malz, Fachreferent GS EFD
- Simon Müller, Co-Leiter Rechtsdienst EFD
- Nadine Eckert, wissenschaftliche Mitarbeiterin, KdK

Externe Unterstützung

- Gustav Baldinger, PwC
- Sebastian Singler, PwC
- Joël Heer, PwC

8.2 Detaillierte Beschreibung der Tätigkeiten und Verbindlichkeit je Varianten

Tabelle 2: Tätigkeiten und Verbindlichkeit je Variante und Aufgabenbereich.

Aufgabenbereiche	Varianten	1 Politische Plattform mit Standardentwicklung	2 Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung	3 Behörde / hoheitlicher Akteur
Strategie und strategische Umsetzungsplanung <ul style="list-style-type: none"> • Prioritätensetzung für digitale Transformation der Verwaltung • Umfassende Umsetzungsplanung zur Schaffung rechtlicher und technischer Grundlagen und Etablierung gemeinsamer digitaler Verwaltungslösungen 	T <ul style="list-style-type: none"> 1 2 3 Trends und Anforderungen <ul style="list-style-type: none"> – Trends erheben, priorisieren und in den Strategieprozess aufnehmen – Bestandsaufnahme durchführen und Erwartungen bei internen Akteuren als auch bei betroffenen Akteuren aus Bevölkerung und Wirtschaft strukturiert erheben (interne Sicht und Marktsicht) – Praxis- und bedürfnisorientiertes Vorgehen anwenden zur Sicherstellung von Kontinuität und Wirkungsorientierung 1 2 3 Strategie festlegen und weiterentwickeln als Grundlage für die gemeinsame Ausrichtung von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Verwaltung 1 2 3 Umsetzungsplanung der Strategie: <ul style="list-style-type: none"> – Schwerpunktplan aktiv aus einer Hand führen und in regelmässigen zeitlichen Abständen aktualisieren – Klare Kriterien und Anforderungen an neue Projekte definieren zur Sicherung der Umsetzung und Finanzierung 1 2 3 Finanzierung, Steuerung und Controlling der Umsetzungsplanung im Budgetrahmen (unterschiedliche Finanzierungsmodelle wie beispielsweise Fonds sind zu entwickeln) 1 2 3 Laufende rollierende Führungsaufgabe («lebendes Dokument») 			
	V <ul style="list-style-type: none"> 1 2 Antrag an Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen zur Verabschiedung 1 2 Antrag zur Projektumsetzung bei anderen Verwaltungsträgern (Finanzierung durch Budget der Zielorganisation) 1 2 Verbindlichkeit für Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen nur im Sinne eines politischen Konsenses 		<ul style="list-style-type: none"> 3 Autonome, abschliessende Verabschiedung im gegebenen Budgetrahmen 3 Politische Zuweisung der Projektumsetzung an andere Verwaltungsträger (Finanzierung durch Budget der Zielorganisation) 3 Verbindlichkeit für Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen 	

Standards für Datenmanagement und -austausch sowie behördliche Zusammenarbeit <ul style="list-style-type: none"> Standards für Datenstruktur, -haltung, -sicherheit & -schutz Grundlagen für «Once-Only» gemeinsame Stammdaten-Bewirtschaftung 	T	<ul style="list-style-type: none"> 1 Bedarfsevaluation durchführen und notwendige Standards identifizieren 1 Standarddefinition und -entwicklung in Auftrag geben 1 Übersicht der Standards entlang der Geschäftsprozesse bereitstellen und Aktualisieren 	<ul style="list-style-type: none"> 2 3 Bedarfsevaluation durchführen und notwendige Standards identifizieren 2 3 Standarddefinition und -entwicklung in Auftrag geben 2 3 Standards priorisieren und abgrenzen zwischen verbindlichen gemeinsamen Mindeststandards und optionalen Standards 2 3 Standards übergreifend als verbindlich erklären 2 3 Übersicht der Standards entlang der Geschäftsprozesse bereitstellen und aktualisieren 2 3 Umsetzung beaufsichtigen und bei Bedarf einfordern
	V	<ul style="list-style-type: none"> 1 Standardentwicklung im Sinne einer Normierung (ohne Verbindlichkeit) 	<ul style="list-style-type: none"> 2 3 Autonome, abschliessende Verabschiedung im gegebenen Mandatsrahmen 2 3 Verbindlichkeit für Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen (bspw. durch Selbstnachweis) 2 3 Kontroll- & Einforderungsrecht der Zielorganisation
Förderpolitik & Innovation <ul style="list-style-type: none"> Projekte mit schweizweitem Skalierungspotential (vgl. eUmzug) 	T	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 3 Skalierbare Projekte mit Mehrwert für die öffentliche Hand und Anspruchsgruppen durch strukturiertes Monitoring der Vorhaben von beteiligten Institutionen identifizieren 1 2 3 Projekte fördern und Skalierung unterstützen 1 2 3 Ideen zur Anreizpolitik für digitale Transformation entwickeln und entsprechende Massnahmen initiieren 	
	V	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 Antrag an Exekutiven der beteiligten Gemeinwesen zur Verabschiedung der Förderkriterien 1 2 Autonome, abschliessende Projektauswahl im gegebenen Budgetrahmen gemäss Förderkriterien 1 2 Beteiligung an den Steuerungsorganen der Projekte / Vorgabe von Projektzielen und Controlling der Ergebnisse 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Autonome, abschliessende Definition der Förderkriterien 3 Autonome, abschliessende Projektauswahl im gegebenen Budgetrahmen gemäss Förderkriterien 3 Beteiligung an den Steuerungsorganen der Projekte / Vorgabe von Projektzielen und Controlling der Ergebnisse

<p>Behördliche Dienstleistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> Digitale Verwaltungslösungen mit schweizweiten Einsatzmöglichkeiten, hohem Synergiepotential und Relevanz für bundesstaatliche Zusammenarbeit / Schnittstellen unter Wahrung des Investitionsschutzes der beteiligten Institutionen Beratungsangebote 	<p>T</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 3 Digitale Verwaltungslösungen <ul style="list-style-type: none"> – Identifikation und Grobkonzepterarbeitung (inkl. Finanzierungsmodelle) – Übersicht der Lösungen entlang der Geschäftsprozesse bereitstellen und aktualisieren 1 2 3 Beratungsangebote <ul style="list-style-type: none"> – Erstberatungs- und Auskunftsstelle zu behördlichen Leistungen der Zielorganisation und Triagierung anderer Anliegen zu entsprechenden Beratungsstellen /-organisationen und Bildungsangeboten 	
	<p>V</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 Digitale Verwaltungslösungen <ul style="list-style-type: none"> – Antragsrecht zur politischen Zuweisung der Umsetzung / Erbringung an andere Verwaltungsträger – Antragsrecht zur Schaffung von Rechtsgrundlagen für Bezugspflicht 1 2 Beratungsangebote <ul style="list-style-type: none"> – Freiwilliger Bezug 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Digitale Verwaltungslösungen <ul style="list-style-type: none"> – Auftragserteilung zur Umsetzung / Erbringung an andere Verwaltungsträger – Bezugspflicht 3 Beratungsangebote <ul style="list-style-type: none"> – Freiwilliger Bezug
<p>Vernetzung und Wissensaustausch</p> <ul style="list-style-type: none"> Austausch zu nationalen und internationalen Good Practices Gemeinschaftsbildung 	<p>T</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 3 Wissensaustausch unter Bund, Kantonen, Gemeinden fördern 1 2 3 Wissensaustausch mit Privatwirtschaft und Hochschulen fördern 1 2 3 Internationalen Wissensaustausch fördern 1 2 3 Kontinuierlichen Austausch zur Strategie auf diversen Hierarchieebenen fördern 1 2 3 Anlaufstelle für schweizweite Themen der Digitalen Verwaltung 	
	<p>V</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1 2 3 Verbindlichkeit nur im Sinne der Teilnahme am Dialog 	