



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD



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

März 2021

Digitale Verwaltung Schweiz

Für die digitale Transformation im Bundesstaat

Grundlagenbericht

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	2
1 Zweck und Aufbau des Dokuments	7
2 Mandat	8
2.1 Mandatshintergrund	8
2.2 Zielsetzung des Mandats	8
2.3 Grundsätze der Organisation DVS gemäss Schlussbericht	9
3 Handlungsbedarf.....	11
4 Staatsrechtlicher Rahmen	14
5 Zielsetzung «Digitale Verwaltung Schweiz».....	17
6 Beschreibung der Organisation DVS.....	22
6.1 Leistungsauftrag der Organisation DVS	22
6.2 Organisatorische Grundlagen der Organisation DVS	24
6.3 Finanzierungsmodell der Organisation DVS.....	28
7 Beschreibung der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz».....	32
8 Mehrwert «Digitale Verwaltung Schweiz»	37
9 Anhang.....	38
9.1 Abbildungsverzeichnis	38
9.2 Abkürzungsverzeichnis	38
9.3 Projektorganisation und -vorgehen	39
10 Beilagen.....	44

Kurzfassung

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Der digitale Wandel beeinflusst zunehmend die Gesellschaft, die Wirtschaft und den Staat. Der Bund, die Kantone und Gemeinden stehen vor der Herausforderung, die Möglichkeiten der digitalen Transformation gezielt auszuschöpfen. Die Schweiz verfügt auf allen Ebenen des Staates über effiziente und vertrauenswürdige Verwaltungen. Im Bereich der digitalen Transformation sind jedoch zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Das Handeln der Verwaltungen auf allen Ebenen und das staatliche Leistungsangebot sind gezielt auf die sich wandelnden Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft auszurichten. Vieles wurde schon erreicht. Die Erfahrungen im Alltag und der Vergleich mit dem Ausland zeigen jedoch, dass in der Schweiz Handlungsbedarf besteht. Nach dem E-Government-Benchmark-Bericht der EU vom 23. September 2020, der elektronische Behördendienstleistungen in verschiedenen Lebensbereichen untersucht, befindet sich die Schweiz auf Rang 29 von 36 Staaten. Erfolgskritisch sind z.B. die Festlegung von Standards bei der Bearbeitung von Daten, die Durchgängigkeit von Prozessen und die Bereitstellung von Basisdiensten, insbesondere der Einsatz der elektronischen Identität. Von hoher Bedeutung sind auch die Wiederverwendbarkeit der Lösungen und die Erreichung einer kritischen Masse bei Anbietern und Nutzern. Auswirkung haben diese Herausforderungen nicht nur auf die Technologie und das Recht, sondern auch auf die Verwaltungspraxis.

Die Schweiz ist auf allen staatlichen Ebenen gefordert, einen grossen Schritt nach vorne zu machen. Die Steuerung der digitalen Transformation muss horizontal und über die drei Staatsebenen hinweg verbessert werden. Im Zuge des digitalen Wandels sind neue institutionelle Ansätze nötig, die eine intensivere Zusammenarbeit der Staatsebenen fordern. Die Kräfte sind zu bündeln und es sind zusätzliche Mittel einzusetzen. Die vorgeschlagene Intensivierung der Kooperation ist zum Nutzen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Im Anschluss an das Vorprojekt im Jahr 2019 beschlossen der Bundesrat und die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Frühjahr 2020, dass eine politische Plattform mit Standardentwicklung geschaffen werden soll. Diese Organisation soll über keine abschliessenden Entscheidungskompetenzen verfügen. Die im Folgenden vorgeschlagene Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) entspricht diesem Profil.

Zielsetzung «Digitale Verwaltung Schweiz»

Mit dem Vorhaben «Digitale Verwaltung Schweiz» wird der Grundstein dafür gelegt, dass die digitale Transformation hin zu modernen Verwaltungen in der Schweiz beschleunigt werden kann. Die vertikale und die horizontale Zusammenarbeit sollen über alle drei Staatsebenen hinweg nachhaltig gestärkt werden. Damit soll insbesondere erreicht werden, dass unabhängig von Verwaltungsgrenzen:

- kundenfreundlichere Lösungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft entwickelt werden;
- effizientere, harmonisierte Prozesse innerhalb der Verwaltung etabliert und eine Digitalisierung sowie Automatisierung, wo sinnvoll, ermöglicht werden;
- Vorhaben in Politik, Verwaltung, Bevölkerung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft breiter abgestützt sind und Bedürfnisse aus ganzheitlicher Sicht verstanden werden;
- Doppelspurigkeiten abgebaut, Ressourcen gezielter eingesetzt und die Wirtschaftlichkeit und die Nachhaltigkeit von Lösungen erhöht werden - z.B. durch Standards, gemeinsame Beschaffung oder Entwicklung und Betrieb von behördenübergreifenden Lösungen;
- die Zusammenarbeit einfacher und attraktiver wird und die Mitgestaltung und die Mitsprache gestärkt werden;
- Innovationen, Good Practices und spezialisiertes Wissen (z.B. Blockchain, Cloud) schneller verbreitet und mit allen Gemeinwesen geteilt werden können und

- Gemeinwesen einfacher voneinander und von Dritten lernen und von ihren Erfolgen berichten können.

Zwei Bausteine sind entscheidend, wenn dieses Ziel erreicht und die digitale Transformation in der Verwaltung rasch auf ein höheres Niveau gehoben werden soll. Zum einen sollen E-Government Schweiz und die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) zusammengeführt werden. Damit können bestehende Kräfte gebündelt werden. Zum anderen sind die Anstrengungen beim Aufbau von nationalen Infrastrukturen und Basisdiensten für die digitale Verwaltung deutlich zu intensivieren. Es geht dabei unter anderem um Dienste für die Identitäts- und Zugriffsverwaltung, für den elektronischen Empfang und Versand von Dokumenten sowie für die Nutzung von Daten. Eine Anschubfinanzierung durch den Bund ab 2022 soll hierfür den zentralen Impuls setzen. Diese sogenannte Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS» soll gemeinsam vom Bund und von den Kantonen fortgesetzt werden.

Im Bericht zur Agenda DVS werden die folgenden Ambitionen beschrieben:

- Digitaler Kanal zwischen Bevölkerung und Verwaltung ist etabliert;
- Potenzial zur Automatisierung und Vereinfachung für die Wirtschaft ist ausgeschöpft;
- Behördenübergreifende digitale Identifikation ist etabliert;
- Föderales Datenmanagement ist aufgebaut;
- Institutionelle Grundlagen für Cloud-Dienste in der Verwaltung sind geschaffen.

Staatsrechtlicher Rahmen

Es besteht bereits eine gute Kooperation zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden im Bereich der digitalen Transformation. Die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) und E-Government Schweiz erfüllen schon heute wichtige Aufgaben. Zudem haben verschiedene Kantone die Zusammenarbeit mit den Gemeinden bei der digitalen Transformation etabliert. Allerdings ist eine noch bessere Steuerung und Koordination des Verwaltungshandelns horizontal und über alle drei Staatsebenen hinweg anzustreben. Dabei wird die Autonomie der beteiligten staatlichen Einheiten gewahrt. Die neu vorgeschlagene Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen greift nicht in die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein. Die staatliche Steuerung hat sich auch in Zeiten der digitalen Transformation an den anerkannten Prinzipien der Zusammenarbeit im Bundesstaat auszurichten. Auch die direkte Beteiligung der Gemeinden und ihrer Verbände an der Steuerung der digitalen Transformation ist anzustreben, wobei für den Einbezug der Gemeinden gemäss den verfassungsrechtlichen Grundlagen in erster Linie die Kantone zuständig sind.

Zur Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System soll die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) geschaffen werden. Diese Organisation bildet den institutionellen Rahmen für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Es werden auch Dienstleistungen erbracht. Es werden jedoch keine Beschlüsse gefasst, die für die beteiligten Gemeinwesen unmittelbar verbindlich sind. Es geht um die Bündelung der Kräfte für eine raschere, umfassendere und wirkungsvollere Steuerung der digitalen Transformation über alle drei Staatsebenen hinweg.

Die neue Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» soll durch den Bund und die Kantone getragen werden. Der Bundesrat und die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) schliessen die Rahmenvereinbarung ab. Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) beteiligen sich als Partner an der neuen Organisation. Die Gemeinden können sich auf einzelvertraglicher Basis direkt an der Organisation DVS beteiligen.

Für die Kooperation im Bereich der digitalen Verwaltung besteht kein Konkordat. Das ist auch nicht erforderlich. Ein Konkordat wäre dann nötig, wenn die DVS hoheitlich handeln und verbindliche Regelungen für die beteiligten Gemeinwesen erlassen wollte. Das ist nicht der Fall. Die DVS soll als politische Plattform mit Standardentwicklung nach dem Schlussbericht vom Oktober 2019 über keine eigene Rechtspersönlichkeit und über keine Kompetenzen für abschliessende Entscheidungen verfügen. Entscheidungen werden über ein Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren für verbindlich erklärt, was einen politischen Konsens erfordert. Die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist nicht erforderlich. Dazu würden auch die rechtlichen Grundlagen fehlen.

Bei der politischen Plattform mit Standardentwicklung handelt es sich im Kern um ein Forum für die Koordination auf Regierungsebene im föderalistischen System. Die bestehende Praxis der Kooperation wird fortgesetzt und intensiviert. Die bisherigen Rechtsgrundlagen genügen auch für die DVS als politische Plattform mit Standardentwicklung. Wenn in späteren Phasen eine höhere Verbindlichkeit der Kooperation angestrebt wird, sind auch die Rechtsgrundlagen anzupassen. Die DVS soll starke Impulse geben für einen dienstleistungsorientierten digitalen Wandel. Es werden jedoch keine Beschlüsse gefasst, die für die beteiligten Gemeinwesen unmittelbar verbindlich sind.

Grundzüge der Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS)

Mit der Zusammenführung von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) wird die neue Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» geschaffen. Bund und Kantone sind gleichberechtigte Träger der Organisation DVS. Sie schliessen die Rahmenvereinbarung ab. Sie handeln durch den Bundesrat und durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) unterstützen die DVS als Partner. Die Gemeinden können sich beteiligen.

Die DVS koordiniert die Steuerung der digitalen Transformation zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Die DVS entwickelt eine Strategie für die digitale Verwaltung. Sie engagiert sich unter anderem beim Ausbau der Basisdienste und bei der Verbreitung von elektronischen Dienstleistungen. Sie fördert die Standardisierung und die Harmonisierung von technischen und fachlichen Prozessen. Sie setzt Arbeitsgruppen ein, in denen Fachleute aus der Verwaltung, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft mitarbeiten können. Sie strebt die Vernetzung und die Zusammenarbeit mit verwandten Organisationen an, insbesondere mit der Organisation «Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI)» der Bundesverwaltung, dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC), dem Verein eCH und der eOperations Schweiz AG. Die DVS erbringt diese Leistungen auf der Basis einer umfassenden Mitsprache und Mitgestaltung der Gemeinwesen und ihrer Fachleute.

Nachfolgend werden die wichtigsten organisatorischen Elemente der DVS dargestellt. Bei der Bestellung der Gremien wird den anerkannten Grundsätzen für die Berücksichtigung der sprachlichen Minderheiten Rechnung zu tragen sein. Die DVS weist die folgenden Strukturelemente auf:

1. Das politische Führungsgremium

Dieses Gremium ist verantwortlich für die Erarbeitung der Strategie und für die Erreichung der politischen Ziele. Es setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, je drei pro Staatsebene. Es ist anzustreben, dass drei Mitglieder des Bundesrates in diesem Gremium Einsitz nehmen werden. Drei Mitglieder werden durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und drei Mitglieder durch die beiden Verbände SSV und SGV bestimmt.

2. Das operative Führungsgremium

Dieses Gremium plant und koordiniert die Umsetzung der Strategie. Es setzt sich aus je fünf Mitgliedern pro Staatsebene zusammen. Hinzu kommt der oder die Beauftragte DVS. Diese Person leitet das operative Führungsgremium. Je zwei Mitglieder pro Staatsebene werden durch den

Bundesrat, den Leitenden Ausschuss der KdK und die Verbände SSV und SGV bestimmt. Für den Bund sind dies die oder der Delegierte DTI und die oder der Delegierte des Bundes für Cybersicherheit. Die weiteren Mitglieder werden pro Staatsebene durch die Delegiertenversammlung gewählt.

3. Die Delegiertenversammlung

Die Delegiertenversammlung stellt die fachliche Mitwirkung der beteiligten Gemeinwesen und ihrer Partner sicher. Sie nimmt zuhanden des operativen Führungsgremiums Stellung zur Strategie und zum Umsetzungsplan. Die Vertretungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in der Delegiertenversammlung wählen je drei Mitglieder des operativen Führungsgremiums.

4. Die oder der Beauftragte DVS

Diese Person gestaltet die DVS im Rahmen der politischen Vorgaben, gibt Impulse, vertritt die DVS nach aussen und leitet die Geschäftsstelle. Die oder der Beauftragte DVS wird durch übereinstimmenden Beschluss des Bundesrates und des Leitenden Ausschusses der KdK ernannt.

5. Die Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle unterstützt die oder den Beauftragten DVS und die Gremien bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die Rahmenvereinbarung enthält weitere Bestimmungen zu den Leistungsverantwortlichen, zum Personal, zur Finanzierung, zur Berichterstattung, zur Aufsicht und zur Verantwortlichkeit. Leistungsverantwortliche können im Rahmen des Umsetzungsplans bestimmte Projekte umsetzen oder Leistungen erbringen.

Die neue Organisation DVS soll auf den 1.1.2022 operativ werden. Die Organisationen E-Government Schweiz und Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) werden auf diesen Zeitpunkt in die DVS überführt. Die eOperations Schweiz AG bleibt bestehen. Sie muss in geeigneter Weise gesteuert werden. Die DVS arbeitet eng mit dem Verein eCH und der eOperations Schweiz AG zusammen, die ebenfalls einen schweizweiten und staatsebenenübergreifenden Auftrag wahrnehmen. Die Aufträge der drei Organisationen ergänzen sich: Die DVS ist für die Governance der digitalen Transformation im Bundesstaat zuständig, der Verein eCH unterstützt zusammen mit Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft die Entwicklung von Standards und die eOperations AG hat den Auftrag, gemeinsame digitale Lösungen für die beteiligten Gemeinwesen zu beschaffen oder zu betreiben.

Finanzierung

Die DVS soll ab dem 1.1.2022 durch eine Grundfinanzierung alimentiert werden, die im Prinzip aus den bisherigen Mitteln von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) besteht. Hinzu kommt eine Anschubfinanzierung durch den Bund im Rahmen der sogenannten Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS». Für diese Anschubfinanzierung müssen noch die erforderliche Entscheidungsgrundlagen bereitgestellt werden.

Die Grundfinanzierung wird für eine Strategieperiode von vier Jahren im Rahmen eines Budgets und eines 3-Jahres-Finanzplans festgelegt. Sie definiert auf der Basis der Strategie und des rollenden Umsetzungsplans ein jährliches Kostendach für vier Jahre. Die Grundfinanzierung dient zum einen der Finanzierung der Grundaufgaben und zum anderen der Finanzierung von Projekten und Leistungen der Organisation DVS über den Verlauf der Strategieperiode. Der Bund und die Kantone tragen auf der Basis der Rahmenvereinbarung die jährliche Grundfinanzierung von CHF 6 Mio. paritätisch. Die beteiligten Gemeinden können auf einzelvertraglicher Basis eine Ergänzungsfinanzierung zur Grundfinanzierung leisten. Das Fürstentum Liechtenstein ist eingeladen, sich ebenfalls über einen Einzelvertrag zu beteiligen. Diese Ergänzungsfinanzierung kommt zu den von Bund und Kantonen zu zahlenden Beträgen für die Grundfinanzierung hinzu. Die Organisation DVS entscheidet im Rahmen ihres Leistungsauftrags sowie des Budgets und des 3-Jahres-Finanzplans über die Verwendung der Mittel im Sinne eines Globalbudgets. Zusätzlich

können sich die Gemeinwesen auf freiwilliger Basis an der Finanzierung von spezifischen Projekten beteiligen.

Mehrwert der Digitalen Verwaltung Schweiz

Die neue Organisation DVS ist in verschiedener Hinsicht mit einem Mehrwert verbunden:

- Grössere Wirkung durch die Bündelung der Expertise, der Aufgaben und der Ressourcen;
- Breitere politische und fachliche Verankerung;
- Transparentere Finanzierung;
- Beauftragte oder Beauftragter DVS als Motor für die Zusammenarbeit aller drei Staatsebenen.

Perspektiven für die weitere Entwicklung

Die Organisation DVS und die Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS» werden sich mit den sich stetig ändernden Anforderungen an die digitale Transformation über die Jahre weiterentwickeln. Im Zentrum stehen dabei zwei Stossrichtungen, die im weiteren Verlauf evaluiert werden. Zum einen betrifft dies die Finanzierung. So soll die Möglichkeit einer Spezialfinanzierung des Bundes (sog. Digitalisierungsfonds), an welcher sich die Kantone beteiligen können, geprüft werden. Zum anderen betrifft dies die im Schlussbericht formulierten Varianten 2 und 3, welche mit einer stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit einhergehen.

Den Trägern sind ohne Verzug Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der DVS in Richtung Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung und gegebenenfalls für die Schaffung einer neuen Behörde zu unterbreiten. Für die Realisierung dieser zwei weiteren Ausbauschritte wie auch für die Schaffung eines Digitalisierungsfonds müssten neue Rechtsgrundlagen bereitgestellt werden.

1 Zweck und Aufbau des Dokuments

Der vorliegende Bericht bildet die Grundlage für die Umsetzung der Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS). Die in diesem Dokument definierte Organisation stellt die im Schlussbericht «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» vom 1. Oktober 2019 beschriebene Variante 1 «Politische Plattform mit Standardentwicklung» dar.

Die folgenden Teilberichte sind im vorliegenden Grundlagenbericht zusammengefasst und diesem beigelegt:

- Eine öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung bildet die rechtliche Grundlage für die Organisation DVS in Variante 1.
- Der Leistungsauftrag beschreibt die Aufgaben und somit den konkreten Leistungsauftrag an die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS).
- Im Teilbericht «Organisatorische Grundlagen» sind die Organe und deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, Zusammensetzung und Arbeitsweise beschrieben.
- Im Teilbericht «Finanzierung» wird das Finanzierungsmodell der Organisation DVS beschrieben.
- Die Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» (im Folgenden Agenda DVS genannt) stellt ein Impulsprogramm dar. In diesem Teilbericht sind der Leistungskatalog sowie der Steuerungs- und Finanzierungsmechanismus beschrieben.

Darüber hinaus hat der externe Mandatsträger ein separates Dokument zur Erläuterung der Rechtsfragen bezüglich der «Digitalen Verwaltung Schweiz» verfasst.

Der Grundlagenbericht ist wie folgt strukturiert:

-	Kurzfassung
Kapitel 1:	Zweck und Aufbau des Dokuments
Kapitel 2:	Beschreibung des Mandats
Kapitel 3:	Handlungsbedarf
Kapitel 4:	Staatsrechtlicher Rahmen
Kapitel 5:	Zielsetzung «Digitale Verwaltung Schweiz»
Kapitel 6:	Beschreibung der Organisation DVS
Kapitel 7:	Beschreibung der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS»
Kapitel 8:	Mehrwert des Vorhabens «Digitale Verwaltung Schweiz»
Kapitel 9:	Anhang
Kapitel 10:	Beilagen

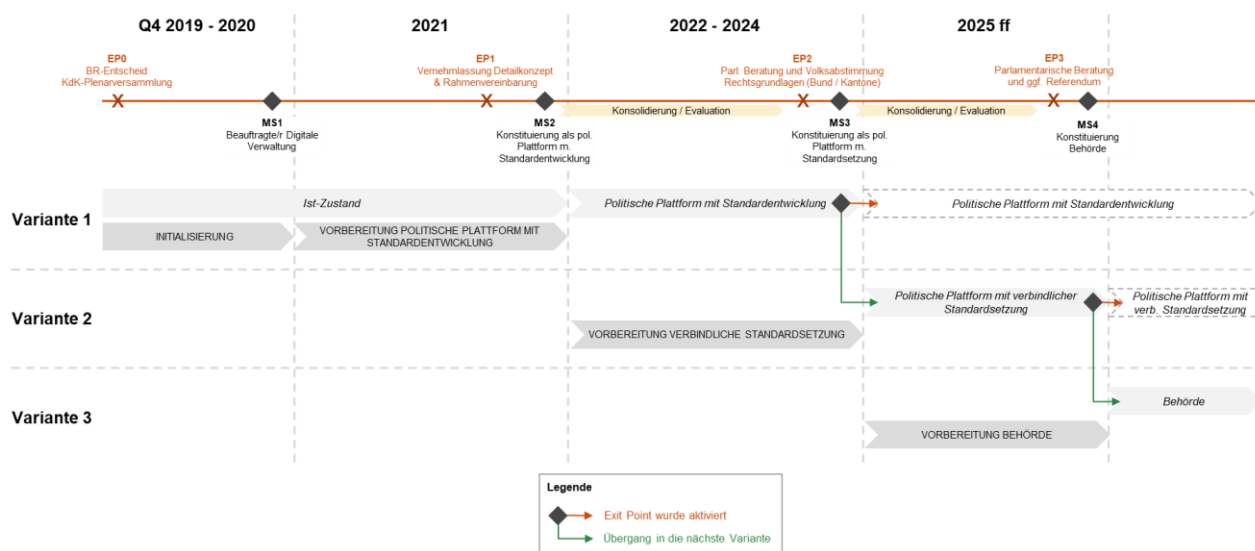
2 Mandat

2.1 Mandatshintergrund

Bund und Kantone haben im Rahmen des gemeinsamen Projekts «Digitale Verwaltung: Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» geprüft, wie sich die strategische Steuerung und Koordination von Digitalisierungsaktivitäten innerhalb der bestehenden Strukturen wirksamer gestalten lassen. 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.

Im Oktober 2019 veröffentlichten das EFD und die KdK den entsprechenden Schlussbericht (siehe Beilage), der drei Lösungsvarianten mit unterschiedlichen Ambitionslevel aufzeigt. Um die Vorteile aller Varianten optimal zu kombinieren, wird eine etappenweise Umsetzung in 4 Phasen mit politischen Evaluationsrunden und möglichen Exit Points vorgeschlagen. Abbildung 1 stellt die Umsetzung dar.

Abbildung 1: Umsetzungsplan gemäss Schlussbericht Oktober 2019



Die Zielorganisation gemäss Variante 1 (niedrigster Ambitionslevel), die bis Ende 2021 aufgebaut werden soll, übernimmt Aufgaben in den Bereichen Strategie, strategische Basisdienstleistungen, Innovationsförderung und Anreizpolitik, Wissensaustausch und niederschwellige Beratungsangebote sowie Standards für Datenmanagement. Die Entwicklung von Standards für Datenmanagement erfolgt lediglich im Sinne einer Normierung (ohne Verbindlichkeit).

Gestützt auf eine breite Konsultation haben die Plenarversammlung der KdK vom 27. März 2020 und der Bundesrat am 3. April 2020 den Schlussbericht zur Kenntnis genommen sowie die Initialisierungsphase mit dem Mandat zur Erarbeitung der Grundlagen für Variante 1 freigegeben. Auftraggeber des Mandats sind das EFD und die KdK.

2.2 Zielsetzung des Mandats

Bis Ende 2021 ist eine politische Plattform mit Standardentwicklung zu konstituieren, welche die bisherige und bis maximal Ende 2021 befristete Zusammenarbeit im Rahmen von E-Government Schweiz ablöst. Primäres Ziel ist es, die vorhandenen Ressourcen zu bündeln und dabei mehr Wirkung zu erzielen.

Um dies zu ermöglichen, sind bis Ende 2020 zuhanden der Konsultations- und Genehmigungsprozesse auf den Ebenen des Bundes und Kantone die dafür notwendigen rechtlichen, finanziellen, organisatorischen und inhaltlichen Grundlagen (siehe unten) im Sinne von Entwürfen auszuarbeiten.

Bis Ende 2020 sind in folgenden Aufgabenbereichen Entscheidungsgrundlagen bzw. Entwürfe zuhanden der Konsultations- und Genehmigungsverfahren auf den Stufen des Bundes und der Kantone auszuarbeiten:

- Rechtsgrundlagen (Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen) in Abstimmung mit bestehenden relevanten Rechtsgrundlagen und laufenden Rechtssetzungsarbeiten: Die politische Verankerung und Verbindlichkeit hinsichtlich der Prozesse ist im Vergleich zur aktuellen E-Government Vereinbarung zu stärken. Zudem sind die Schnittstellen zu anderen Organisationen zu klären.
- Detailkonzept zu den Aufgaben der politischen Plattform mit Standardentwicklung inkl. Klärung des Ressourcenbedarfs: In Kapitel 4.3 des Schlussberichts sind die oben erwähnten fünf Aufgabenbereiche der Zielorganisation genauer beschrieben. Diese Überlegungen sind zu vertiefen. Ausgangspunkt sind neben den erwähnten Aufgabenbereichen die bisherigen Aufgabenportfolios von E-Government Schweiz, der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und des Vereins eCH sowie die E-Government-Strategie 2020-2023 und der entsprechende Umsetzungsplan.
- Klärung der Finanzierung der politischen Plattform mit Standardentwicklung: Die Finanzierung der personellen Bedürfnisse der Zielorganisation (Grundfinanzierung) ist über die Bündelung bestehender Budgets abzudecken. Für die Finanzierung der Aufgaben der Zielorganisation sind über die Bündelung bestehender Budgets hinaus neue Finanzierungsformen zu prüfen (Bündelung spezifischer Mittel aus den IKT-Budgets der beteiligten Gemeinwesen, Anstossfinanzierung durch den Bund, befristeter oder unbefristeter Digitalisierungsfonds, gesetzlich verankerte Verbundfinanzierung).
- Klärung der organisatorischen Grundlagen für die Geschäftsstelle der Zielorganisation (Rechtsform, Unternehmenskultur, personalrechtliche Fragen).

2.3 Grundsätze der Organisation DVS gemäss Schlussbericht

Im Schlussbericht vom Oktober 2019 wurden Grundsätze der Zielorganisation formuliert und in entsprechenden Konsultations- und Beschlussverfahren des Bundes und der KdK validiert. Diese Grundsätze haben die Basis für die Entwicklung der vorliegenden Berichte gebildet.

Auszug aus dem Schlussbericht vom Oktober 2019

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 Bezahlendienste (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.

3 Handlungsbedarf

Neue Technologien verändern die Bedürfnisse und Ansprüche der Gesellschaft an die öffentliche Verwaltung¹. Die Schweiz verfügt über eine effiziente und vertrauenswürdige Verwaltung. Die Bevölkerung und die Wirtschaft verlangen jedoch 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.

Gleichzeitig hat die Covid-19-Krise gezeigt, wie anfällig die Schweizer Verwaltung ist, wenn sie nicht mehr physisch zusammenarbeiten kann – nicht nur in der Administration, sondern auch im politischen Betrieb. Parlamentssessionen mussten abgebrochen werden und viele Ämter und politische Gremien haben an Handlungsfähigkeit eingebüsst, weil die Arbeitsprozesse nicht digitalisiert sind und technische wie auch administrative Hindernisse bestehen. Zum Teil waren die Führungskräfte und die Mitarbeitenden auch nicht auf die virtuelle Zusammenarbeit vorbereitet. Die Erfahrungen aus der Corona-Krise haben die Notwendigkeit der digitalen Transformation und neuer Arbeitsmodelle aufgezeigt und diese gleichzeitig der Bevölkerung, den Unternehmen sowie der Politik und der Verwaltung nähergebracht. Zahlreiche Behörden, Bildungsinstitutionen und Privatunternehmen haben in dieser Situation schnell reagiert und digitale Lösungen für ihre Dienstleistungen entwickelt. Die politischen Institutionen sollten dieses Momentum nutzen, um die digitale Transformation weiter zu beschleunigen, nicht nur um besser für eine nächste Krise gewappnet zu sein, sondern auch um das Staatswesen insgesamt effizienter, smarter, innovativer und bedürfnisorientierter zu machen.

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 Wiederverwendbarkeit der Lösungen und die Erreichung einer kritischen Masse bei Anbietern und Nutzern. Auswirkung haben diese Herausforderungen nicht nur auf die Technologie und das Recht, sondern auch auf die Verwaltungspraxis. Die Schweiz ist somit auf allen staatlichen Ebenen gefordert, einen grossen Schritt nach vorne zu machen.

Die heutigen organisch gewachsenen Strukturen im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung können diese Anforderungen nur noch teilweise erfüllen. Sie führen manchmal sogar zu einer immer aufwendigeren und komplexeren Koordination und Steuerung der Aktivitäten, Initiativen und Projekten.

Negative Konsequenzen der aktuellen Situation sind insbesondere:

- mangelnde technische und fachliche Interoperabilität von Prozessen für die Bevölkerung und die Wirtschaft sowie zwischen Verwaltungen;
- eine unzureichende Wirksamkeit und Akzeptanz der Entscheide und Vorhaben der verschiedenen Organisationen und Gremien im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung;
- langsame Entscheid- und Konsensfindung zur Umsetzung von erfolgskritischen Vorhaben, im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung², die alle Staatsebenen betreffen;

¹ Die Analyse des Handlungsbedarfs basiert auf dem Schlussbericht. Sie wurde im Rahmen der Initialisierungsphase jedoch nochmals detailliert, um die konkreten Anforderungen an die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen, den Leistungsauftrag und die Finanzierung ableiten zu können.

² Ein Extrembeispiel ist das Vorhaben zur Benutzung der AHV-Nummer/Utilisation du numéro AVS als einheitlicher Personenidentifikator, welches bereits 1976 in der SIK protokolliert wurde.

- ein ineffizienter Ressourceneinsatz durch redundante oder zu wenig abgestimmte Mandate, Aufgaben und Vorhaben sowie eine Diffusion der Expertise der Fachleute der Gemeinwesen in den verschiedenen Organisationen und Gremien.

Die Ursachen für diese Situation sind vielfältig, finden sich jedoch insbesondere in den folgenden Bereichen, welche schliesslich auch den Handlungsbedarf darstellen:

1) Fragmentierte Organisations- und Gremienlandschaft

Weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz ist die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung im Allgemeinen geregelt. Da die Gemeinwesen jedoch bereits früh erkannt haben, dass eine Zusammenarbeit erforderlich ist, sind verschiedene mehr oder weniger formalisierte Zusammenarbeitsformen mit zum Teil selbstgesetzten Mandaten etabliert worden – sowohl in bestehenden als auch neu geschaffenen organisatorischen Gefässen. Diese organische «bottom-up» Etablierung von Organisationen und Gremien hat zwar in verschiedenen Bereichen die Zusammenarbeit erleichtert. Dieses Vorgehen führte jedoch auch zu einer fragmentierten, unübersichtlichen und teils unkoordinierten und redundanten Kartografie der Organisationen und Gremien mit unklaren Verantwortlichkeiten (siehe Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung; Auslegeordnung zum Projekt «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der Steuerung und Koordination»).

2) Keine ausreichend legitimierte Koordinations- und Steuerungseinheit

Die fragmentierte Organisations- und Gremienlandschaft führt dazu, dass keine der Organisationen oder Gremien über ausreichend Legitimation und Ressourcen verfügt, um die zahlreichen Aktivitäten und notwendigen Vorhaben zu koordinieren und die in den Querschnittsherausforderungen notwendige gemeinsame Prioritätensetzung zu gestalten und deren Umsetzung voranzutreiben. Dies gilt sowohl für die finanziellen als auch für die personellen Ressourcen der Fachleute, die in den zahlreichen Organisationen und Gremien tätig sind. Die Folge davon ist, dass keine der Organisationen über eine ausreichende Durchschlagskraft verfügt und die Ressourcen sowohl auf operativer (z.B. Geschäftsstellen) als auch strategischer Ebene, wo die Organe häufig durch die gleichen Personen besetzt sind, stark verzettelt sind. Es kam auch zu einer «Verzettelung» der Bemühungen hinsichtlich gemeinsamer Querschnittsherausforderungen. Beispiele hierfür sind unter anderem die eID (E-Government Schweiz, eHealth, educa, etc.), die digitale Rechtsverwaltung, der einheitliche Personenidentifikator und die Basisregister. Dies führte schliesslich dazu, dass zwar viele Aktivitäten und Initiativen lanciert sind, die Mittel jedoch nicht genügend effektiv eingesetzt und Vorhaben nicht mit der nötigen Konsequenz verfolgt werden. Deshalb blieb der gesellschaftliche Gesamtnutzen hinter den steigenden Erwartungen zurück.

3) Mangelnde und zu langsame politische und fachliche Rückkopplung und Verankerung der Entscheide und Vorhaben

Die bestehenden Organisationen und Gremien haben teilweise Rückkopplungsmechanismen zu den beteiligten Gemeinwesen auf politischer und fachlicher Ebene etabliert. Zu nennen sind hier beispielsweise die Delegiertenversammlung der SIK oder die Verabschiedung der Strategie von E-Government Schweiz durch den Bundesrat und die KdK sowie die entsprechenden Konsultationsverfahren. Der schleppende Fortschritt bestimmter schweizweiter Vorhaben im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung in den letzten Jahren (z.B. Nutzung der AVH-Nummer, eID) hat jedoch deutlich gemacht, dass breiter abgestützte, regelmässigere, stärker formalisierte und verbindlichere Meinungsbildungs- und Entscheidungsabläufe in den beteiligten Gemeinwesen nötig sind. Auch im Bereich der Standardisierung und Interoperabilität werden viele wichtige Grundlagen entwickelt. Gleichzeitig gibt es grosses Potenzial bei der Verankerung der entsprechenden Standards in den Gemeinwesen. Zu nennen sind hier beispielsweise die Standards des privatrechtlichen Vereins eCH.

4) Schleppender Aufbau dringend erforderlicher Basisdienste und Infrastrukturen

Basisdienste sind grundlegend für eine nutzerfreundliche und effiziente Abwicklung von elektronischen Prozessen. Zentral ist dabei die Bereitstellung von Diensten und Infrastrukturen für die Identitäts- und Zugriffsverwaltung, für den elektronischen Empfang und Versand von Dokumenten sowie für die Nutzung und die Verwaltung von Daten. Eine nachhaltige und effiziente digitale Transformation ist ohne diese Grundlagen nicht möglich. Die Schweiz liegt jedoch hier gemäss Studien hinter dem europäischen Durchschnitt zurück³. Obwohl die Dringlichkeit und der Nachholbedarf in Politik und Verwaltung erkannt wurden⁴, läuft die Umsetzung bis heute schleppend. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass eine konsequente und langfristige gemeinsame Finanzierung fehlt.

5) Verbesserungspotenzial bezüglich Good Governance und modernen Organisations- und Arbeitsweisen

Die unkoordinierte Entwicklung der Organisations- und Gremienlandschaft und die fragmentierte Ressourcenausstattung haben auch dazu geführt, dass Governance, Strukturen, Prozesse und Arbeitsweisen in diesem Bereich nicht adäquat weiterentwickelt werden. Dies betrifft die Arbeit innerhalb der Organisationen und Gremien sowie die Einbindung der Gemeinwesen. Vor dem Hintergrund einer Good Governance sind beispielsweise die Fragen der Aufsicht und Rechnungslegung sowie die grossen finanziellen und personellen Verflechtungen der verschiedenen Organisationen und Gremien kritisch zu betrachten (insb. E-Government Schweiz, Schweizerische Informatikkonferenz, eCH und eOperations Schweiz).

6) Hohe Beanspruchung der Fachleute

Die hohe Beanspruchung der Fachleute aller Staatsebenen durch viele Gremien, die geringen Gestaltungsmöglichkeiten mancher Organisationen sowie eine Arbeitsweise, die zum Teil nicht mehr den heutigen Anforderungen genügt, können zu einer unzureichenden Attraktivität der Mitarbeit führen.

7) Bessere horizontale und vertikale Kooperation

Bund und Kantone (letztere häufig in Zusammenarbeit mit den Gemeinden) haben in den letzten Jahren viele Veränderungen angestossen, um die Koordination und Steuerung im Bereich E-Government / Digitale Verwaltung innerhalb ihrer jeweiligen Organisation zu verbessern. Darüber hinaus sind Verbesserungen bei der horizontalen Kooperation und bei der Kooperation über alle drei Staatsebenen hinweg anzustreben.

8) Rechtlicher Handlungsbedarf

Die aktuelle Kooperation zwischen dem Bund und den Kantonen beruht nicht auf einem formellen Konkordat. Dies ist auch nicht erforderlich, weil es im Kern um die Zusammenarbeit auf Regierungsebene und um eine Optimierung des Verwaltungshandelns geht. Finanzielle Mittel können jedoch nur in beschränktem Rahmen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus haben rechtliche Abklärungen gezeigt, dass es auf der Ebene des Bundes für verschiedene Bereiche angezeigt wäre, eine formelle gesetzliche Grundlage zu schaffen. Dieses Vorhaben befindet sich aktuell in der Vorbereitung.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, eine zukunftsfähige Neuausrichtung und Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich Digitale Verwaltung / E-Government anzustreben.

³ Nationale E-Government-Studie 2019, www.egovernment.ch > Dokumentation > Studien.

⁴ u.a. E-Government-Strategie 2020-2023, Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung (2018)

4 Staatsrechtlicher Rahmen

In der Schweiz werden die politischen Leitentscheide durch das Volk und durch die demokratisch legitimierten Behörden im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden gefällt. Bei der Vorbereitung und beim Vollzug der politischen Leitentscheide kommt den Verwaltungen auf allen drei Ebenen des Staates eine erhebliche Bedeutung zu. In vielen Bereichen sind die Verwaltungen auch die direkten Ansprechpartnerinnen der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft.

Angesichts der Veränderungen in der Gesellschaft durch digitale Technologien zeichnet sich für alle Verwaltungen ein grosser Modernisierungsschritt ab. Die Bevölkerung und die Wirtschaft verlangen nach mehr Möglichkeiten zur Nutzung digitaler Kanäle. Die Schweiz steht beim Einsatz der neuen Technologien auch im direkten Wettbewerb mit anderen Ländern, die bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltungen schon weiter fortgeschritten sind. Nach dem E-Government-Benchmark-Bericht der EU vom 23. September 2020, der elektronische Behördendienstleistungen in verschiedenen Lebensbereichen untersucht, befindet sich die Schweiz auf Rang 29 von 36 Staaten. Die Studie umfasst neben der Schweiz alle 27 EU-Mitgliedstaaten sowie das Vereinigte Königreich, Norwegen, Island, Serbien, Montenegro, Albanien, Nordmazedonien und die Türkei. In der Gesamtwertung schneiden Malta, Estland, Österreich und Lettland am besten ab. Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen: Erfolgskritisch sind die gemeinsame und kohärente Bewältigung von Querschnittsherausforderungen, die Festlegung von Standards beim Datenmanagement, die Durchgängigkeit von Prozessen und die Bereitstellung von Basisdiensten.

Es stellt sich die Frage, mit welchen institutionellen Herausforderungen diese Entwicklungen auf der internationalen Ebene verbunden sind.

Im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden wurde im Hinblick auf die digitale Transformation der Verwaltungen schon viel erreicht. Es besteht in diesem Bereich bereits eine horizontale Zusammenarbeit und eine Kooperation zwischen den Staatsebenen. Allerdings ist eine noch bessere Steuerung und Koordination des Verwaltungshandelns horizontal und über alle Staatsebenen hinweg zwingend erforderlich. Nach der Bundesverfassung sind die Kantone für die Erfüllung staatlicher Aufgaben zuständig, soweit diese Kompetenz nicht an den Bund übertragen wird. Zur Begründung einer neuen Zuständigkeit des Bundes bedarf es einer Verfassungsänderung, der Volk und Stände zustimmen müssen. An dieser Regelung ändert auch die digitale Transformation nichts. Die Bundesverfassung bildet auch in einem veränderten Umfeld die Basis für das staatliche Handeln. Die staatliche Steuerung hat sich auch in Zeiten der digitalen Transformation an den anerkannten Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen auszurichten. Der Föderalismus bietet ein kreatives Umfeld für die Entwicklung innovativer Lösungen. Auch die direkte Beteiligung der Gemeinden und ihrer Verbände an der digitalen Transformation ist anzustreben. Die Gemeinden bilden nach der Eidgenossenschaft und den Kantonen die dritte staatsrechtliche Ebene in der Schweiz. Für den Einbezug der Gemeinden sind gemäss den verfassungsrechtlichen Grundlagen in erster Linie die Kantone zuständig. Die Gemeinden können auch individuell oder über ihre Verbände aktiv werden.

Zur besseren Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System soll die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) geschaffen werden. Durch diese Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung soll mehr Wirkung erzielt werden. Im Zuge des digitalen Wandels sind neue institutionelle Ansätze nötig, die eine intensivere Zusammenarbeit der Staatsebenen ermöglichen. Die Kräfte sind zu bündeln und die bestehenden Organisationen Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) und E-Government Schweiz sind zusammenzuführen. Sie bilden die neue Organisation DVS und sind für die Governance bei der digitalen Transformation zuständig.

Die DVS arbeitet eng mit dem Verein eCH und der eOperations Schweiz AG zusammen, die ebenfalls einen schweizweiten und staatsebenenübergreifenden Auftrag wahrnehmen (siehe Abbildung 2). Die von der SIK gegründete eOperations AG ist als Beschaffungs- und Betriebsgesellschaft für digitale Behördenleistungen mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Sie ist im

Eigentum der öffentlichen Hand und soll als eigenständige Organisation bestehen bleiben. Für ihre Steuerung sind adäquate Lösungen zu finden. Der Verein eCH ist eine Plattform zur Förderung von E-Government in der Schweiz. Er umfasst Akteure aus der Verwaltung, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft und unterstützt insbesondere die Entwicklung von Standards.

Abbildung 2: Zusammenspiel DVS, Verein eCH und eOperations Schweiz AG



Die vorgeschlagene Kooperation ist zum Nutzen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die DVS bildet den institutionellen Rahmen für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Es geht um die Bündelung der Kräfte für eine raschere, umfassendere und wirkungsvollere Steuerung der digitalen Transformation horizontal und über alle drei Staatsebenen hinweg. Das kreative Potenzial des Föderalismus für die Entwicklung innovativer Lösungen soll gestärkt werden. Die Autonomie der beteiligten staatlichen Einheiten wird gewahrt. Die neu vorgeschlagene Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen greift nicht in die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ein. Es handelt sich im Kern um ein Forum für die Koordination auf Regierungsebene im föderalistischen System. Es werden auch Dienstleistungen erbracht. Es werden jedoch keine Beschlüsse gefasst, die für die beteiligten Gemeinwesen unmittelbar verbindlich sind.

Die neue Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» soll durch den Bund und die Kantone getragen werden. Der Bundesrat und die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) schliessen die Rahmenvereinbarung ab. Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) beteiligen sich als Partner an der neuen Organisation. Die Gemeinden können sich auf einzelvertraglicher Basis direkt an der Organisation DVS beteiligen.

Für die Kooperation im Bereich der digitalen Verwaltung besteht kein Konkordat. Das ist für die politische Plattform mit Standardentwicklung auch nicht erforderlich. Ein Konkordat müsste nur dann geschaffen werden, wenn die DVS hoheitlich auftreten und Regeln erlassen wollte, die für den Bund, die Kantone und die Gemeinden verbindlich sind. Das ist hier nicht der Fall. Nach dem Schlussbericht zur digitalen Verwaltung aus dem Jahr 2019 soll die Plattform für Standardentwicklung über keine eigene Rechtspersönlichkeit und über keine Kompetenzen für abschliessende Entscheidungen verfügen. Entscheidungen werden über ein Antrags- und Beschlussverfahren mit den beteiligten institutionellen Akteuren für verbindlich erklärt, was einen politischen Konsens erfordert. Bei der politischen Plattform mit Standardentwicklung handelt es sich im Kern um ein Forum für die Koordination auf Regierungsebene im föderalistischen System. Die bestehende Praxis der Kooperation wird fortgesetzt und intensiviert. Es geht letztlich um eine im Zuständigkeitsbereich der Exekutiven liegende Kooperation bei der digitalen Transformation.

Das öffentliche Recht ist offen für verschiedene Gesellschaftsformen. Die hier vorgeschlagene Organisation DVS ist als öffentlich-rechtliche Gesellschaft zu qualifizieren. Es handelt sich bei einer solchen Gesellschaft um eine Auffangform für Personenverbindungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Ob eine öffentlich-rechtliche Gesellschaft mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist, ist für ihre Stellung bei der Erfüllung von Staats- und Verwaltungsaufgaben ohne Bedeutung, denn die für die Erfüllung dieser Aufgaben massgebenden Regelungen gelten unabhängig davon, ob einem Verwaltungsträger Rechtspersönlichkeit zukommt oder nicht. Das hat Bernard Waldmann schon im Jahre 2005 in einem Gutachten für die KdK festgestellt. Nach Waldmann kann die Rechtspersönlichkeit eine Rolle spielen beim Auftreten einer Organisation im Privatrechtsverkehr. Dies könnte bei der DVS für die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sui generis mit einer auf den Gesellschaftszweck beschränkten Rechtsfähigkeit sprechen. Die Schweiz zeichnet sich allerdings im Privatrechtsverkehr durch Pragmatismus aus. Im interkantonalen Kontext treten viele Konferenzen, die nicht über eine Rechtspersönlichkeit verfügen, im Rahmen des Gesellschaftszwecks im Privatrechtsverkehr auf, beispielsweise indem sie Aufträge für Gutachten erteilen oder andere Verträge abschliessen. Dieses faktische Auftreten im Privatrechtsverkehr wird ohne Weiteres akzeptiert. Aus diesem Grund braucht auch die DVS nicht als Körperschaft organisiert zu werden. Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass die DVS in verschiedenen Punkten – etwa bei der Bestellung des politischen Führungsgremiums – nicht über die eine Körperschaft kennzeichnenden mitgliedschaftlichen Merkmale verfügt. Im gegenwärtigen Zeitpunkt spricht ein weiteres Argument gegen die Konstituierung des DVS als neue öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis: Der Bund und möglicherweise auch verschiedene Kantone müssten für Beiträge an eine solche Körperschaft neue Rechtsgrundlagen schaffen. Die bisherigen Rechtsgrundlagen genügen für die DVS als politische Plattform mit Standardentwicklung. Es ist aus rechtlicher Sicht hinreichend, wenn in diesem Bereich eine öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) abgeschlossen wird. Wenn in späteren Phasen eine höhere Verbindlichkeit der Kooperation angestrebt wird, sind auch die Rechtsgrundlagen anzupassen. Für die Realisierung der im Schlussbericht vom Oktober 2019 dargestellten Varianten zwei und drei, die mit grösseren Ambitionen verbunden sind, müssten später zusätzliche Rechtsgrundlagen bereitgestellt werden. In diesem Kontext kann auch die Rechtsform der DVS erneut geprüft werden.

5 Zielsetzung «Digitale Verwaltung Schweiz»

Mit dem Vorhaben «Digitale Verwaltung Schweiz» wird der Grundstein dafür gelegt, dass die digitale Transformation hin zu modernen Verwaltungen in der Schweiz beschleunigt werden kann. Die vertikale und die horizontale Zusammenarbeit über alle drei Staatsebenen hinweg sollen nachhaltig gestärkt werden.

Zwei Bausteine sind entscheidend, wenn dieses Ziel erreicht und die digitale Transformation in der Verwaltung auf ein neues Niveau gehoben werden soll. Zum einen sollen E-Government Schweiz und die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) zusammengeführt werden. Damit können bestehende Kräfte gebündelt und die Steuerung und Koordination im Bereich der digitalen Verwaltung über alle drei Staatsebenen hinweg optimiert werden. Zum anderen sind die Anstrengungen beim Aufbau von nationalen Infrastrukturen und Basisdiensten für die digitale Verwaltung deutlich zu intensivieren. Nur mit beiden Bausteinen zusammen kann das Ziel erreicht werden.

Abbildung 3: Zielsetzung Digitale Verwaltung Schweiz

Aufbau Organisation DVS durch Zusammenführung der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und E-Government Schweiz

- Ziel: Mehr Durchschlagskraft und Effizienz mit bestehenden Ressourcen und Strukturen
- Fokus: Fortführung und Weiterentwicklung bisheriger Aufgaben von SIK und E-Government Schweiz mit Fokus auf strategischer Steuerung, Plattformfunktion und Impulsfinanzierung neuer Themen (Vorstudien etc.)
- Finanzierung: CHF 6 Mio. durch Bündelung bestehender Budgets von SIK und E-Government Schweiz mit paritätischer Finanzierung von Bund und Kantonen sowie einzelvertraglicher Beteiligung von Gemeinden (vgl. Mechanismus heutige E-Government Schweiz und SIK)
- Nächste Schritte: Vernehmlassung der Berichte zur Organisation DVS



Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»

- Ziel: Bereitstellung finanzieller Mittel für nationale Infrastrukturen und Basisdienste
- Fokus: Entwicklung (ohne Betrieb) dringend erforderlicher Basisdienste und Infrastruktur (z.B. eID, Stammdatenmanagement)
- Finanzierung: Finanzierung per 2022 durch den Bund; anschliessende gemeinsame Finanzierung von Bund und Kantonen ist im 2021 zu evaluieren (z.B. Spezialfonds)
- Nächste Schritte: Erarbeitung Projektportfolio und Finanzierungsmechanismus bis Februar 2021 für Budget 2022 beim Bund sowie Evaluation gemeinsamer Finanzierung von Bund und Kantonen im Laufe von 2021



Baustein 1 – Bündelung der Kräfte

Der erste Baustein ist die Zusammenführung von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) zur neuen Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz»⁵. Mit gebündelten Kräften soll die neue Organisation für gemeinsame Querschnittsaufgaben Impulse setzen, die Zusammenarbeit stärken und den konkreten Handlungsbedarf ausweisen. Dadurch trägt sie insbesondere dazu bei, dass unabhängig von Verwaltungsgrenzen:

- kundenfreundlichere Lösungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft entwickelt werden;
- effizientere, harmonisierte Prozesse innerhalb der Verwaltung etabliert und eine Digitalisierung sowie Automatisierung, wo sinnvoll, ermöglicht werden;
- Vorhaben in Politik, Verwaltung, Bevölkerung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft breiter abgestützt sind und Bedürfnisse aus ganzheitlicher Sicht verstanden werden;
- Doppelspurigkeiten abgebaut, Ressourcen gezielter eingesetzt und die Wirtschaftlichkeit und die Nachhaltigkeit von Lösungen erhöht werden – z.B. durch Standards, gemeinsame Beschaffung oder Entwicklung und Betrieb von behördenübergreifenden Lösungen);
- die Zusammenarbeit einfacher und attraktiver wird und die Mitgestaltung und Mitsprache gestärkt werden;

⁵ im Sinne einer «Politischen Plattform mit Standardentwicklung» (gemäss Schlussbericht Oktober 2019)

- Innovationen, Good Practices und spezialisiertes Wissen (z.B. Blockchain, Cloud) schneller skaliert und mit allen Gemeinwesen geteilt werden können und
- Gemeinwesen einfacher voneinander und von Dritten lernen und von ihren Erfolgen berichten können.

Abbildung 4: Bündelung der Kräfte



Zu diesem Zweck bietet die Organisation DVS eine Plattform für die Gemeinwesen zur gemeinsamen Steuerung und Umsetzung der digitalen Transformation. Sie ermöglicht die hierfür erforderliche Meinungsbildung, den Erfahrungsaustausch und die Bedarfsbündelung. Zudem unterstützt sie die Umsetzung von Vorhaben durch eine übergreifende Koordination und eine gemeinsame Mitfinanzierung der Vorhaben.

Sie verbindet damit die Grundgedanken von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und entwickelt diese weiter. Die Integration dieser beiden Organisationen bildet daher einen zentralen ersten Schritt des Vorhabens. Die Organisation DVS soll auf der Basis einer neuen Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen, welche die bisherige «Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government Zusammenarbeit in der Schweiz 2020» ablösen soll, aufgebaut werden.

Künftig soll die Organisation DVS als Vorbild in der Verwaltung agieren. Sie setzt in Arbeits- und Projektgruppen sowie in der Zusammenarbeit mit Dritten moderne Arbeitsmethoden sowie Werkzeuge ein und pflegt eine agile Organisationskultur (u.a. Lernkultur, Co-Creation). Sie trägt damit aktiv zur Modernisierung der Verwaltungspraxis bei.

Baustein 2 – Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»

Infrastrukturen und Basisdienste sind grundlegend für eine nutzerfreundliche und effiziente Abwicklung von elektronischen Prozessen. Im Vordergrund stehen dabei die Bereitstellung von gemeinsamen Infrastrukturen und Basisdiensten beispielsweise für die Identitäts- und Zugriffsverwaltung, für den elektronischen Empfang und den Versand von Dokumenten oder für die Nutzung und die Verwaltung von Daten. Eine nachhaltige und effiziente digitale Transformation ist ohne diese Grundlagen nicht möglich. Die Schweiz hat in den letzten Jahren in einigen Bereichen Fortschritte erzielt (z.B. eUmzug.swiss, der Aufbau kantonaler Register, die Datenaustauschinfrastruktur sedex, das Unternehmensportal EasyGov.swiss) und den Ausbau der Basisdienste als strategisches Ziel unter anderem in der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023 festgelegt. Die Schweiz liegt jedoch gemäss Studien weiterhin klar hinter dem europäischen Durchschnitt zurück⁶.

Obwohl die Dringlichkeit und der Nachholbedarf in Politik und Verwaltung erkannt wurde und bestehende Defizite im Bereich der Digitalen Verwaltung in der Corona-Krise noch offensichtlicher wurden, läuft die Umsetzung bis heute schleppend. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass eine gemeinsame Herangehensweise sowie eine konsequente und koordinierte Finanzierung fehlen. Aus diesem Grund sollen mithilfe einer «Agenda» die Ambitionen in diesem Bereich von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt und damit Schlüsselprojekte rasch angestossen und der Aufbau der Digitalen Verwaltung substanziell vorangetrieben werden.

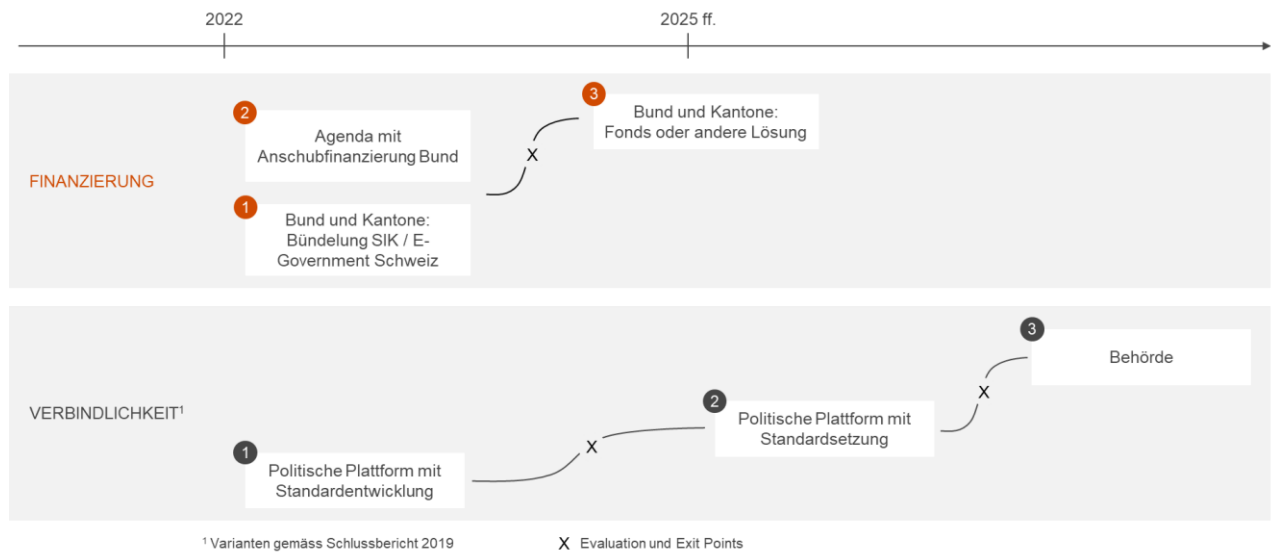
Um bereits im 2022 mit der Umsetzung der Agenda DVS beginnen zu können, wird angestrebt, dass der Bund eine Sofortfinanzierung bereitstellt. Dafür braucht es die Zustimmung von Bundesrat und Parlament. Die Modalitäten für die anschliessende Finanzierung sind gemeinsam durch den Bund und die Kantone festzulegen. Dabei soll auch die Möglichkeit eines Spezialfonds des Bundes (sog. Digitalisierungsfonds), der von den Kantonen mitgetragen wird, geprüft werden.

Umsetzung – Pragmatisches Vorgehen

Die Umsetzung der DVS folgt einem pragmatischen Ansatz, der zum einen eine schnelle Verbesserung des Status quo und zum anderen eine stetige Weiterentwicklung ermöglicht. Die Beschreibung der Organisation DVS in den vorliegenden Berichten ist daher als erste Etappe zu verstehen, in deren Kern die Zusammenführung von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz sowie die Lancierung der Agenda DVS liegen. Die Organisation DVS und die Agenda DVS werden sich mit den sich stetig ändernden Anforderungen an die digitale Transformation über die Jahre weiterentwickeln. Im Zentrum stehen dabei zwei Entwicklungstossrichtungen, welche im weiteren Verlauf evaluiert werden. Zum einen ist dies das Finanzierungsinstrument. Zum anderen betrifft dies die im Schlussbericht formulierten Varianten 2 und 3, welche mit einer stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit einhergehen. Abbildung 5 zeigt die beiden Entwicklungstossrichtungen auf.

⁶ u.a. [EU eGovernment Benchmark 2020](#)

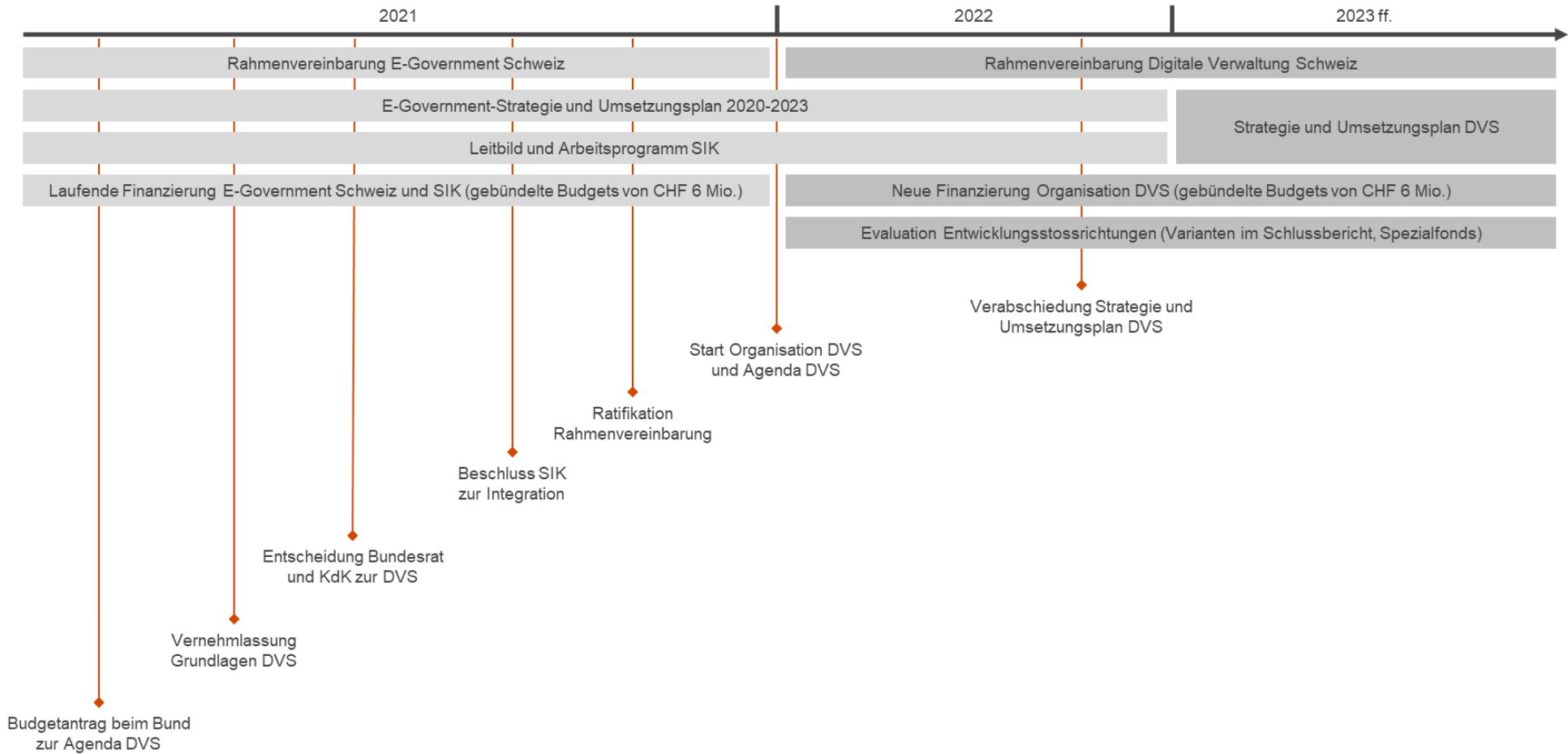
Abbildung 5: Entwicklungstossrichtungen Digitale Verwaltung Schweiz



Ein weiterer wichtiger Bestandteil des pragmatischen Vorgehens ist die Weiterführung der strategischen Grundlagen und der Umsetzungsarbeiten von E-Government Schweiz und der SIK im ersten Jahr der Organisation DVS (2022). Dieser Übergang stellt sicher, dass die laufenden Leistungen und Projekte ohne Unterbrechung fortgeführt werden können. Nach der Etablierung ihrer Organe im Januar 2022 erarbeitet die DVS eine neue Strategie und einen neuen Umsetzungsplan für 2023. Abbildung 6 illustriert das Vorgehen und die zentralen Meilensteine.

Trotz des pragmatischen Vorgehens ist in den Jahren 2021 und 2022 mit einer erhöhten Belastung des Personals zu rechnen. Gewisse Priorisierungen im Leistungsauftrag der DVS sind daher unausweichlich.

Abbildung 6: Meilensteine der Umsetzung



6 Beschreibung der Organisation DVS

Im Folgenden werden die drei Teilberichte zusammengefasst, welche die Organisation DVS beschreiben.

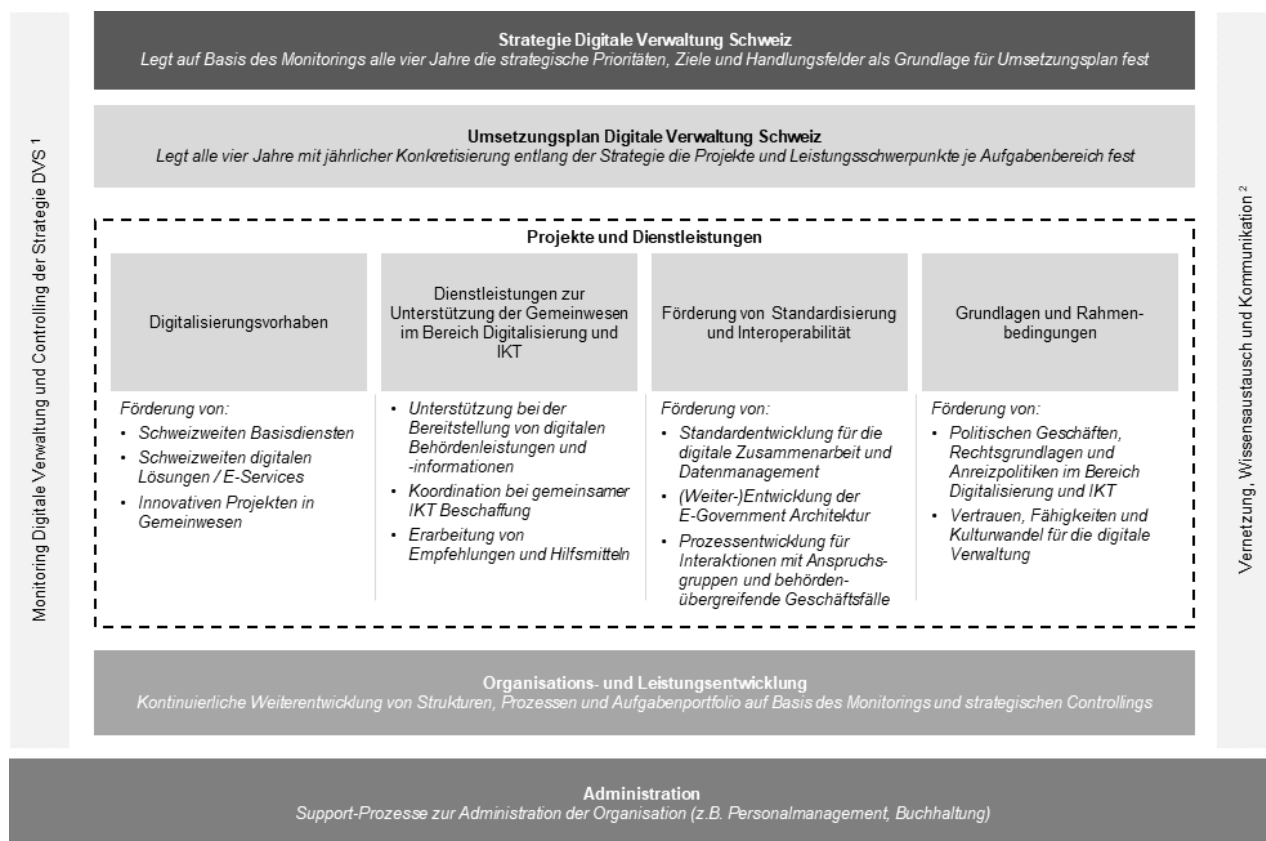
6.1 Leistungsauftrag der Organisation DVS

Die Organisation DVS fördert mit ihren Leistungen und einer gemeinsamen Dachstrategie die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltungen aller drei Staatsebenen. Sie prägt die Gestaltung moderner Verwaltungen in der Schweiz und trägt bei zur Bewältigung von Querschnittsherausforderungen. Zu diesem Zweck bietet sie eine Plattform für die Gemeinwesen zur gemeinsamen Steuerung und Umsetzung der Querschnittsaufgaben sowie zum Erfahrungsaustausch. Zudem unterstützt sie die Umsetzung von Vorhaben durch eine übergreifende Koordination und eine gemeinsame Finanzierung der Vorhaben. Sie verbindet damit die Grundgedanken der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und von E-Government Schweiz. Im Fokus ihrer Tätigkeiten stehen die folgenden Querschnittsaufgaben:

- Festlegen eines gemeinsamen Zielbilds, der strategischen Ausrichtung, der Prioritäten und der Handlungsfelder, welche gemeinsam an die Hand genommen werden müssen;
- Identifikation und Aufbau von Basisdiensten sowie Ausbreitung von elektronischen Dienstleistungen mit hohem Skalierungspotenzial und Förderung innovativer Lösungen;
- Förderung der Standardisierung und Harmonisierung von technischen und fachlichen Prozessen, der Interoperabilität und der gemeinsamen Nutzung von technischen Lösungen durch mehrere Verwaltungsstellen;
- Förderung gemeinsamer rechtlicher und politischer Grundlagen und Rahmenbedingungen;
- Unterstützung der Gemeinwesen im Bereich Digitalisierung und IKT durch Beratung, Hilfsmittel und Empfehlungen;
- Stärkung von Vernetzung, Zusammenarbeit und Wissensaustausch innerhalb der öffentlichen Verwaltungen aller drei Staatsebenen und mit der Privatwirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft;
- Aufbau einer Anlauf- und Kontaktstelle für Öffentlichkeit, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zum Thema Digitale Verwaltung und Führung eines dafür nötigen Monitorings zum Stand der digitalen Verwaltung bezüglich Quantität (Anzahl verfügbare Dienste, Effektivität, Nutzungsintensität etc.) und Qualität (Accessibility, Usability etc.);
- Förderung einer abgestimmten Wahrnehmung der digitalen Verwaltung in der Öffentlichkeit (z.B. Accessibility, Usability);
- Förderung des Kulturwandels hin zur digitalen Verwaltung bei Entscheidungsträgern, Verwaltungsmitarbeitenden und in der Gesellschaft.

Durch diese Arbeit leistet die Organisation DVS einen Beitrag zu mehr Effizienz, Effektivität, Kundenorientierung und Innovation in den Verwaltungen aller Stufen. Aus der Mission ergibt sich das Aufgabenportfolio der Organisation DVS, das zusätzlich auch die erforderlichen internen Aufgaben umfasst. Das Aufgabenportfolio ist aufgeteilt in Strategie, Umsetzungsplan, Monitoring und Controlling der Strategie DVS, Organisationsentwicklung, Projekte und Dienstleistungen, Vernetzung und Wissensaustausch sowie Administration (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Aufgabenportfolio



¹ Erhebt Bedürfnisse bei Verwaltung und Anspruchsgruppen, führt Benchmarks durch etc. als Grundlage für Strategie, Umsetzungsplan (Projekte und Leistungen) sowie Organisationsentwicklung der DVS und überprüft Zielerreichung Strategie und Umsetzungsplan sowie Erfolg und Qualität der Projekte und Leistungen.

² Informiert die Anspruchsgruppen in Verwaltung, Privatwirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft sowie Öffentlichkeit und stellt Vernetzung und Wissensaustausch über alle Aktivitäten der DVS sicher.

Die Aufgabenerfüllung folgt einem vierjährigen Strategiezyklus mit einer rollenden Umsetzungsplanung. Abbildung 8 gibt eine Übersicht über den zeitlichen Ablauf der zentralen Aktivitäten im Aufgabenportfolio.

Abbildung 8: Zeitlicher Ablauf der Aufgaben

Alle vier Jahre	Jährlich	Laufend	Je Meilenstein gemäss Schlussbericht ⁷
- Erstellung Strategie - Festlegung der Grundfinanzierung für die Strategieperiode - Erstellung Umsetzungsplan (i.S.v. rollender Planung)	- Überprüfung Strategie - Erstellung Budget und Fortschreibung 3-Jahres-Finanzplan (i.S.v. rollender Planung) - Fortschreibung Umsetzungsplan (i.S.v. rollender Planung) - Monitoring und Controlling der Strategie DVS	- Organisations- und Leistungsentwicklung - Projekte und Leistungen - Vernetzung und Wissensaustausch - Administration	(Weiter-) Entwicklung Leistungsauftrag und weiterer Grundlagen DVS (u.a. Rahmenvereinbarung)

⁷ Gemäss Schlussbericht «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» vom 1. Oktober 2019 wird im weiteren Verlauf zu bestimmten Meilensteinen geprüft, ob die im vorliegenden Dokument beschriebene Variante 1 zu den im Schlussbericht beschriebenen Varianten 2 und 3 weiterentwickelt werden soll. Je nach politischem Entscheid sind die Rahmenvereinbarung, Leistungsauftrag, Organisationshandbuch und Finanzierung weiterzuentwickeln.

6.2 Organisatorische Grundlagen der Organisation DVS

Die organisatorischen Grundlagen bauen auf bewährten Strukturelementen von E-Government Schweiz und der SIK auf und entwickeln diese weiter. Bei der Bestellung der Gremien wird den anerkannten Grundsätzen für die Berücksichtigung der sprachlichen Minderheiten Rechnung getragen. Die wesentlichen organisatorischen Elemente sind:

- die paritätische Steuerung durch den Bund und die Kantone durch gleichberechtigte Besetzung, Co-Leitung und entsprechende Abstimmungsmechanismen im politischen Führungsgremium;
- die Einbindung der Gemeinden in der Delegiertenversammlung, im operativen Führungsgremium und im politischen Führungsgremium (im politischen Führungsgremium wird die Vertretung der kommunalen Ebene durch den SSV und den SGV bestimmt, vgl. E-Government Schweiz);
- ein starkes, breit verankertes operatives Führungsgremium unter Leitung der oder des Beauftragten DVS mit 15 Vertreter/innen der drei Staatsebenen (fünf Vertreter/innen je Staatsebene, davon je drei gewählt durch die Delegiertenversammlung und je zwei gewählt durch die Träger bzw. Partner);
- die Kombination von starker politischer Steuerung durch das politische Führungsgremium und breiter fachlicher Einbindung der einzelnen Gemeinwesen über die Delegiertenversammlung und die Arbeitsgruppen;
- eine Beauftragte oder ein Beauftragter DVS als treibende Kraft durch die Leitung des operativen Führungsgremiums und der Geschäftsstelle;
- die Etablierung von Dialogen zum Austausch mit sektorpolitischen Programmen, Kompetenzzentren der Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft;
- die institutionalisierte Zusammenarbeit mit DTI, dem Verein eCH und eOperations Schweiz AG (u.a. durch gegenseitigen Beisitz in Gremien).

Die folgenden Abbildungen geben eine Übersicht über die Organisation DVS und ihre Steuerung:

- Abbildung 9 zeigt, wie die Organe der Organisation DVS besetzt werden.
- Abbildung 10 stellt das Zusammenspiel der Organe hinsichtlich der übrigen zentralen Aktivitäten dar.
- In Abbildung 11 sind die zentralen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zur Steuerung der DVS je Organ als Gesamtübersicht tabellarisch aufgeführt.

Abbildung 9: Übersicht über die Organe und Besetzung

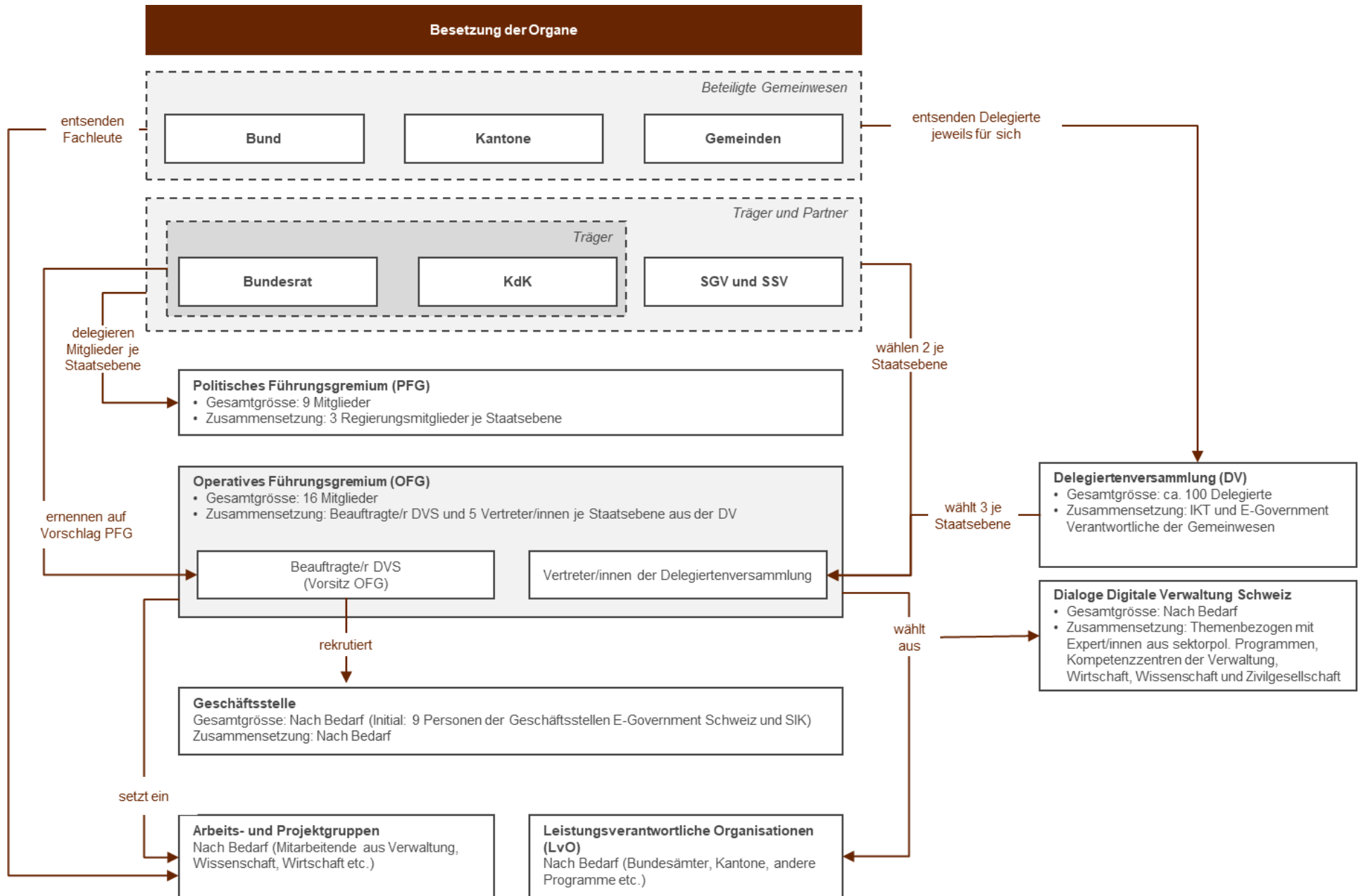


Abbildung 10: Übersicht zu zentralen Aktivitäten

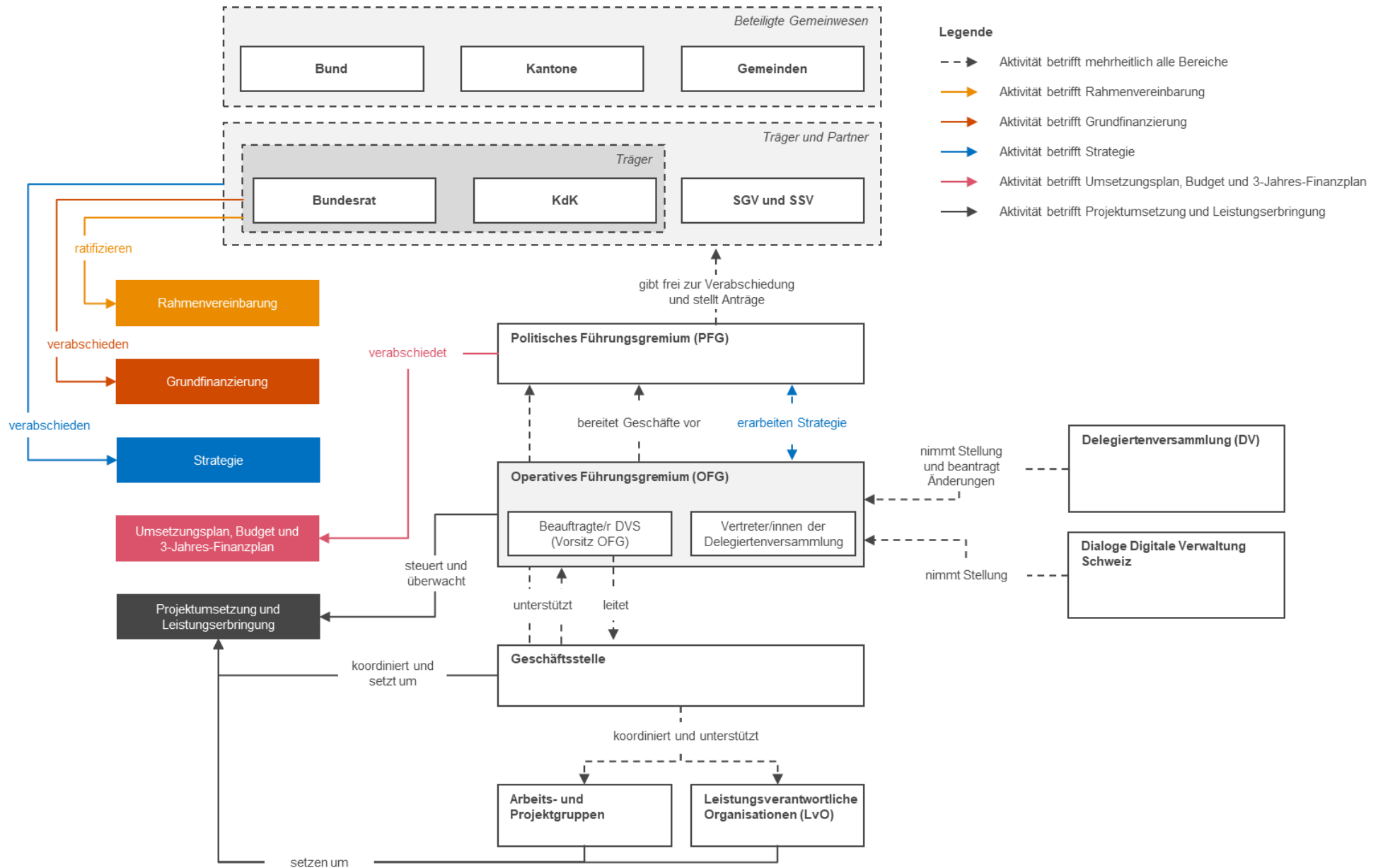


Abbildung 11: Übersicht über Steuerung der Organisation DVS

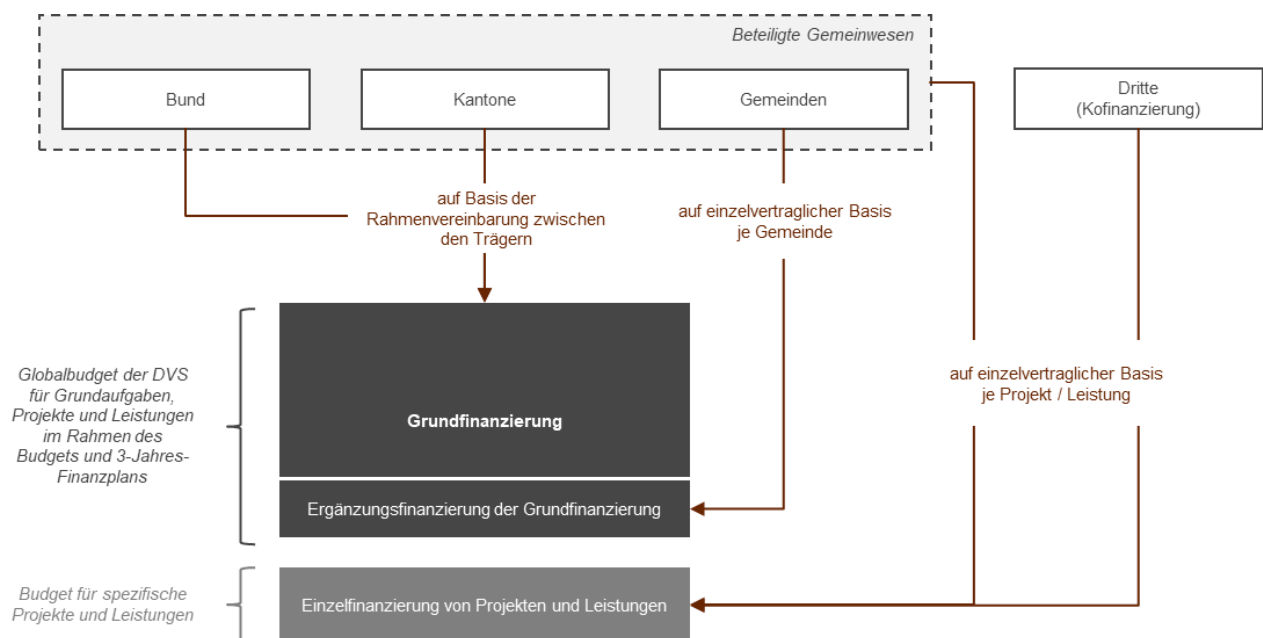
	[1] Besetzung der Organen	[2] Rahmenvereinbarung	[3] Grundfinanzierung	[4] Strategie	[5] Umsetzungsplan, Budget und 3-Jahres-Finanzplan	[6] Projektumsetzung & Leistungserbringung
Träger	Delegieren Mitglieder PFG und z.T. OFG; Ernennen Beauftragte/n	Ratifizieren	Verabschieden	Verabschieden	Nehmen zur Kenntnis	Erwirken die Beschlüsse beim Bund bzw. Kantonen
Partner	Delegieren Mitglieder PFG und z.T. OFG	Werden informiert	Werden informiert	Verabschieden	Nehmen zur Kenntnis	-
Beteiligte Gemeinwesen	Entsenden Fachleute für DV und Arbeits-/Projektgruppen	-	Stellen ihre Finanzierungsbeiträge in Budgets ein	-	-	-
Politisches Führungsgremium	Schlägt dem Bundesrat und dem Leitenden Ausschuss der KdK den/die Beauftragte/n vor	Verantwortet Weiterentwicklung und gibt zur Ratifikation frei	Prüft und gibt frei zur Verabschiedung	Erarbeitet mit OFG und gibt frei zur Verabschiedung	Prüft und verabschiedet	Wird über Ergebnisse informiert und beantragt bei Bedarf Beschlüsse bei den Trägern
Operatives Führungsgremium (inkl. Beauftragte/r)	Wählt Mitglieder der Dialoge aus; Beauftragte/r rekrutiert Mitarbeitende der Gst	Evaluiert und entwickelt weiter	Erarbeitet z.H. PFG	Erarbeitet mit PFG	Erarbeitet z.H. PFG	Nimmt Ergebnisse ab und genehmigt Leistungsvereinbarungen
Delegiertenversammlung	Wählt Vertreter/innen der DV für das OFG	Nimmt Stellung und beantragt Änderungen beim OFG	Nimmt Stellung und beantragt Änderungen beim OFG	Nimmt Stellung und beantragt Änderungen beim OFG	Nimmt Stellung und beantragt Änderungen beim OFG	Wird über Ergebnisse informiert
Geschäftsstelle	-	Unterstützt PFG und OFG	Unterstützt OFG	Unterstützt PFG und OFG	Unterstützt OFG	Koordinieren und setzen um
Arbeits- und Projektgruppen	-	Unterstützt bei Bedarf Gst	Unterstützt bei Bedarf Gst	Unterstützt bei Bedarf Gst	Unterstützt bei Bedarf Gst	Setzen um und unterstützen bei Bedarf Gst
Leistungsverantwortliche	-	-	Budgetieren Projekte in eigenen Haushalten	-	-	Schliessen Leistungsvereinbarungen ab und setzen um
Dialoge DVS	-	-	-	Nimmt Stellung	Nimmt Stellung	Kann bei Bedarf zu Themen/Projekten/Leistungen einberufen werden

6.3 Finanzierungsmodell der Organisation DVS

Das Finanzierungsmodell der Organisation DVS ist flexibel ausgestaltet und beruht auf der in Abbildung 12 erläuterten Grundlogik. Die wesentlichen Elemente des Finanzierungsmodells sind:

- ein Mittelbedarf von jährlich ca. CHF 6 Mio. für die Grundfinanzierung (kombinierte konsolidierte Budgets von E-Government Schweiz und der SIK);
- eine paritätisch von Bund und Kantonen getragene Grundfinanzierung als Globalbudget der Organisation DVS für Aufgaben und Projekte (vgl. E-Government Schweiz);
- die Beteiligung der Gemeinden an der Grundfinanzierung auf einzelvertraglicher Basis (vgl. SIK heute);
- die Verabschiedung der Grundfinanzierung über vier Jahre (Mittel im Voranschlag und im Aufgaben- und Finanzplan, kombiniert mit der Strategie) durch die Träger (Bundesrat und die Kantone über die KdK).

Abbildung 12: Grundlogik des Finanzierungsmodells



Im Folgenden sind für das Verständnis des Finanzierungsmodell wichtige Elemente definiert.

Grundfinanzierung

Die Grundfinanzierung wird für eine Strategieperiode von vier Jahren im Rahmen eines Budgets und eines 3-Jahres-Finanzplans festgelegt. Sie definiert auf der Basis der Strategie und des rollenden Umsetzungsplans ein jährliches Kostendach für vier Jahre. Die Grundfinanzierung dient zum einen der Finanzierung der Grundaufgaben und zum anderen der Finanzierung von Projekten und Leistungen der Organisation DVS über den Verlauf der Strategieperiode (vgl. heutige Finanzierung von E-Government Schweiz). Bund und Kantone tragen auf der Basis der Rahmenvereinbarung die Grundfinanzierung paritätisch. Die beteiligten Gemeinden können auf einzelvertraglicher Basis eine Ergänzungsfinanzierung zur Grundfinanzierung leisten. Das Fürstentum Liechtenstein ist eingeladen, sich ebenfalls über einen Einzelvertrag zu beteiligen. Die Modalitäten sind mit dem Fürstentum Liechtenstein zu regeln. Diese Ergänzungsfinanzierung kommt zu den Beiträgen von Bund und Kantonen für die Grundfinanzierung hinzu. Die Organisation DVS entscheidet im Rahmen ihres Leistungsauftrags sowie des Budgets und des 3-Jahres-Finanzplans über die Verwendung der Mittel im Sinne eines Globalbudgets.

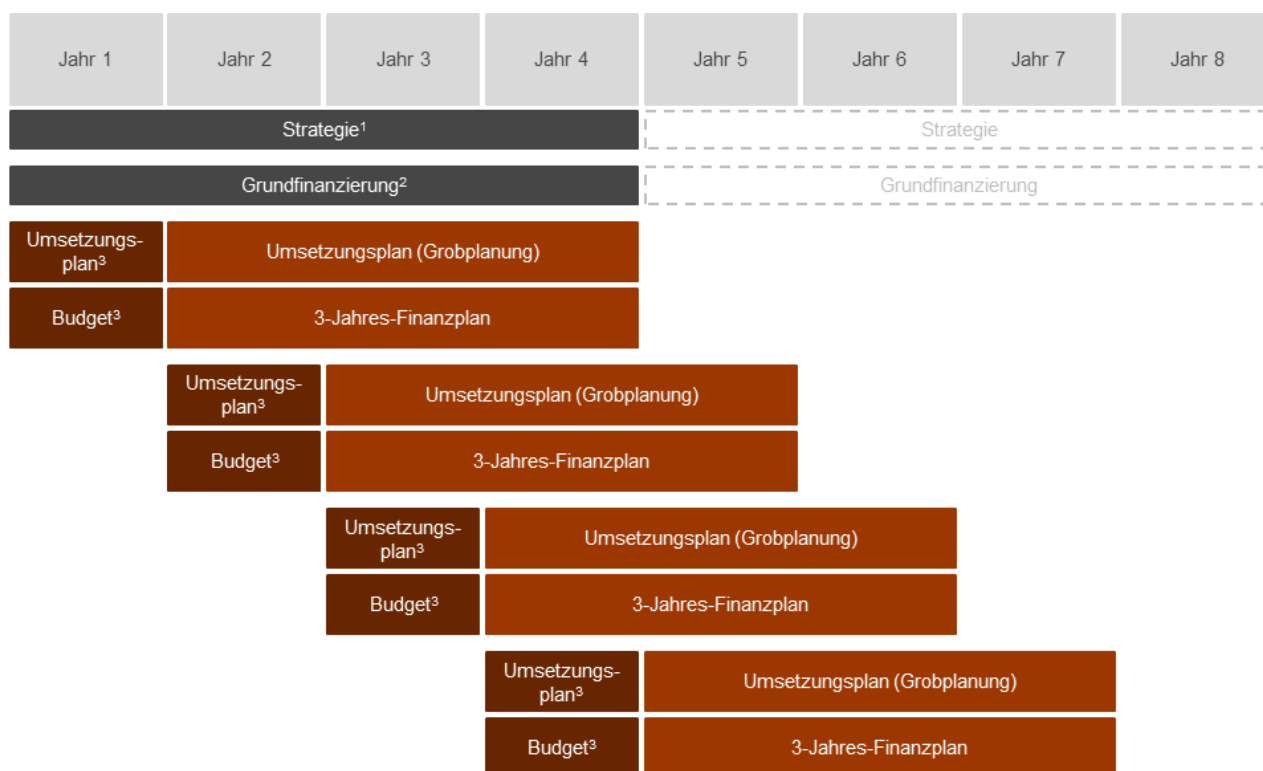
Einzelfinanzierung von Projekten und Leistungen

Neben der Grundfinanzierung können Einzelfinanzierungen für spezifische zusätzliche Projekte und Leistungen der Organisation DVS bei den beteiligten Gemeinwesen beantragt werden. Eine Einzelfinanzierung muss nicht von allen beteiligten Gemeinwesen getragen werden. Sie kann auch von einzelnen Gemeinwesen finanziert werden («Koalition der Willigen»). Zum anderen kann auf diese Weise die Umsetzung innovativer regionaler Digitalisierungspilotprojekte unterstützt werden (siehe Kapitel 8.1 im Teilbericht «Leistungsauftrag»). Für diese Einzelfinanzierungen ist ein einfacher, standardisierter Prozess zu etablieren.

Budget und 3-Jahres-Finanzplan

Auf Basis der Strategie und des Umsetzungsplans erstellt die Organisation DVS ein Budget und einen 3-Jahres-Finanzplan mit einem 4-Jahreshorizont. Diese bilden die Grundlage für die Festlegung der Grundfinanzierung zu Beginn der jeweiligen Strategieperiode. Die Finanzplanung wird jährlich rollend fortgeschrieben. Einzelfinanzierungen werden ebenfalls im Budget- und im 3-Jahres-Finanzplan abgebildet, haben aber keine Auswirkungen auf die zu leistenden Beiträge im Rahmen der Grundfinanzierung. Die folgende Abbildung illustriert die rollende Planung der Umsetzungs- und Finanzplanung.

Abbildung 13: Rollende Umsetzungs- und Finanzplanung



¹ Verabschiedet durch die Träger und Partner

² Verabschiedet durch die Träger

³ Verabschiedet durch das politische Führungsgremium

Grundaufgaben

Die Grundaufgaben umfassen alle Aufgaben und Tätigkeiten, die für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Organisation DVS erforderlich sind. Unter diese Grundaufgaben fallen zum einen strategische Aufgaben (d.h. Strategie, Umsetzungsplan und Programmmanagement, Monitoring) und zum anderen administrative Aufgaben (z.B. Buchhaltung, Personalmanagement und Infrastruktur).

Kofinanzierung durch Dritte

Projekte und Leistungen können von Dritten finanziell unterstützt werden. Damit ein hohes Mass an Transparenz sichergestellt ist, werden solche Zuwendungen Dritter Brutto über die Erfolgsrechnung erfasst. Zudem werden in einem Vertrag die gemeinsam zu finanzierenden Massnahmen und das Finanzierungsmodell beschrieben. Dabei ist sicherzustellen, dass die DVS in ihrem Handeln unabhängig bleibt.

Verteilschlüssel für die Grundfinanzierung

Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen

Zwischen Bund und Kantonen kommen heute unterschiedliche Verteilschlüssel⁸ zur Anwendung. Die Kosten der Organisation DVS, die nicht durch andere Behörden oder Dritte getragen werden, sollen auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung von Bund und den Kantonen je zur Hälfte übernommen werden.

Verteilschlüssel unter den Kantonen

Die Grundsätze der Finanzierung (Verteilschlüssel) sind in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) geregelt. Diese hängt im Wesentlichen davon ab, ob zwischen Kantonen eine gemeinsame Trägerschaft vorliegt oder ein Leistungskauf. In der Regel richtet sich die Finanzierung nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen. Die Vereinbarungen, welche sämtliche Kantone betreffen, sind im Internet zu finden.

In der Regel wird heute ein Verteilschlüssel nach Massgabe der im Zeitpunkt der Rechnungsstellung aktuell bekannten ständigen Wohnbevölkerung festgelegt. Dies entspricht auch den Finanzierungsgrundsätzen der bis Ende 2021 geltenden öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz.

Beteiligung von Gemeinden an den Kosten der DVS

Auch Gemeinden, die sich der DVS auf einzelvertraglicher Basis anschliessen, beteiligen sich an der Grundfinanzierung. Sie können sich zudem an einzelnen Projekten der DVS beteiligen. Der finanzielle Beitrag wird auf Basis der Bevölkerungszahl festgelegt. Der Beitrag orientiert sich grundsätzlich an den bisherigen Beiträgen der Gemeinden an die SIK.

Mittelbedarf

Mit der Etablierung der «Politischen Plattform mit Standardentwicklung» (Variante 1 gemäss Schlussbericht) werden die finanziellen Mittelzuwendungen von E-Government Schweiz und der SIK zusammengeführt. Der finanzielle Mittelbedarf der neuen Organisation wird sich entsprechend auf vergleichbarem Niveau wie die konsolidierten Budgets der beiden Ausgangsorganisationen in den letzten Jahren bewegen (jährlich rund CHF 6 Mio.). Mit der Zusammenführung von E-Government Schweiz und der SIK ergeben sich Synergiepotenziale. Die freiwerdenden Ressourcen werden unmittelbar für die im Leistungsauftrag beschriebene Erweiterung des Aufgabenportfolios eingesetzt. Bei kleinen Organisationen wie der DVS (aktuell neun Mitarbeitende) kann eine Quantifizierung des Synergiepotentials nur sehr grob vorgenommen werden. Erfahrungsgemäss kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich der Aufwand für Tätigkeiten, welche Synergiepotential aufweisen (insb. Administration, Kommunikation und Vernetzung, strategische Planung) um 10-30% reduzieren lässt. Diese Aussage gilt für die Variante 1, d.h. für die politische Plattform mit Standardentwicklung, die per 01.01.2022 realisiert werden soll.

⁸ z.B. 30% zu 70% bei der Harmonisierung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz oder 2/3 zu 1/3 bei der Finanzierung der Polizei- und Zollkooperationsstellen in Genf und Chiasso

Die finanziellen Mittel von ca. CHF 6 Mio. werden erstmals für 2022 im Q1 2021 auf Basis der bestehenden Personalplanung der Geschäfts- bzw. Fachstellen von E-Government Schweiz und der SIK, des Arbeitsprogramms der SIK und dem Umsetzungsplan von E-Government Schweiz bei den beteiligten Gemeinwesen beantragt. Für die folgenden Jahre wird der Mittelbedarf gemäss dem definierten Prozess in der Organisation DVS im Rahmen der Strategieerarbeitung definiert und bei den beteiligten Gemeinwesen beantragt.

Der Mittelbedarf der Organisation DVS wird jeweils im Rahmen der Exit-Points zur Beurteilung der nächsten Varianten gemäss Schlussbericht näher evaluiert.

7 Beschreibung der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»

Zielsetzung und Grundsätze

In der Agenda DVS legen der Bund und die Kantone gemeinsame Ambitionen für die Entwicklung von Infrastrukturen und Basisdiensten für die Digitale Verwaltung fest. Es ist anzustreben, dass sie diese Ambitionen gemeinsam und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden realisieren, die geeigneten Projekte dafür anstossen, die erforderlichen Mittel bereitstellen und die notwendigen Beschlüsse fassen werden. Dadurch sollen die Entwicklung dringend erforderlicher Basisdienste und Infrastrukturen vorangetrieben sowie deren Einführung bei den Gemeinwesen vorbereitet werden.

Die Ambitionen präzisieren bestehende Zielsetzungen und Prinzipien zur Digitalen Verwaltung, wie beispielsweise das Once-Only Prinzip, und legen jeweils konkrete nächste Schritte und Meilensteine fest. Die Ambitionen leisten damit einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Zielerreichung und sind eingebettet in das langfristige Zielbild der Digitalen Verwaltung. Die nachfolgend dargestellten fünf Ambitionen sind laufend mit den strategischen Zielsetzungen sowie den Arbeiten zur E-Government-Architektur abzustimmen.

Ein zentrales Motiv aller Ambitionen ist der Plattform-Gedanke. Die Zusammenarbeit der Behörden und die Interaktionen mit den Anspruchsgruppen sollen einfach und vernetzt sein. Gleichzeitig sollen die Autonomie und der Gestaltungsspielraum der Beteiligten gestärkt werden. Dazu sind gemeinsame Grundlagen wie beispielsweise Infrastrukturen, Basisdienste, Standards sowie schnittstellen-orientierte Geschäfts- und Service-Architekturen nötig.

Die Organisation DVS steuert die Agenda sowie die Projekte, stellt die Mitwirkung aller drei Staatsebenen und wichtiger Anspruchsgruppen sicher und bereitet die Entscheidungsgrundlagen für den Bund und die Kantone vor. Sie stellt die strategische und architektonische Abstimmung aller Projekte der DVS (Agenda, Umsetzungsplan und Arbeitsgruppen) untereinander und zu anderen nationalen Projekten sicher (z.B. sektoriellen Vorhaben). Die Projekte und Massnahmen können durch die Geschäftsstelle und Arbeitsgruppen der DVS sowie andere Organisationen umgesetzt werden (z.B. Ämter von Bund und Kantonen).

Die Agenda ergänzt damit den Umsetzungsplan der DVS um ein zeitlich befristetes Schwerpunktprogramm, das die Zielerreichung in einem bestimmten Bereich des Umsetzungsplans beschleunigen soll (d.h. Infrastrukturen und Basisdienste). Die finanziellen Mittel für die Agenda sollen zusätzlich zur Grundfinanzierung der DVS von jährlich ca. CHF 6 Mio., welche der Finanzierung der Geschäftsstelle und des Umsetzungsplans der DVS dient, bereitgestellt werden.

Ambitionen

Im Folgenden werden fünf Ambitionen der Agenda DVS beschrieben. Sie spiegeln den in der Schweiz festgestellten Handlungsbedarf im Bereich der Infrastrukturen und Basisdienste für die Digitale Verwaltung wider.

Abbildung 14: Ambitionen der Agenda DVS



Ambition – Digitaler Kanal zwischen Bevölkerung und Verwaltung ist etabliert

Der Bevölkerung und der Verwaltung steht ein digitaler Kanal zur Verfügung, um Behördengeschäfte über Verwaltungsgrenzen hinweg wahrnehmen zu können. Die dafür erforderlichen gemeinsamen Standards, Infrastrukturen und institutionellen Grundlagen sind bis 2026 schweizweit geschaffen.



Ambition – Potenzial zur Automatisierung und Vereinfachung für die Wirtschaft ist ausgeschöpft

Die Wirtschaft ist durch den automatisierten Datenaustausch und Schnittstellen mit der Verwaltung administrativ entlastet. Die dafür erforderlichen gemeinsamen Standards, Infrastrukturen und institutionellen Grundlagen sind bis 2026 schweizweit konsequent eingesetzt.



Ambition – Behördenübergreifende digitale Identifikation ist etabliert

Die sichere, einfache Identifikation von Personen und die Organisation von Zugriffsrechten sind behördenübergreifend möglich und vereinfacht. Die dafür erforderlichen gemeinsamen Standards, Infrastrukturen und institutionellen Grundlagen sind bis 2026 schweizweit geschaffen und in den Gemeinwesen umgesetzt.



Ambition – Föderales Datenmanagement ist aufgebaut

Die technischen, semantischen und institutionellen Grundlagen für die Datenbewirtschaftung über Staatsebenen hinweg sind bis 2026 geschaffen und in den Gemeinwesen umgesetzt.



Ambition – Institutionelle Grundlagen für Cloud-Dienste in der Verwaltung sind geschaffen

Die Verwaltungen haben bis 2026 die institutionellen Grundlagen entwickelt, um Cloud-Dienste rechtskonform einsetzen, Synergien realisieren und Handlungsfähigkeit gegenüber IT-Dienstleistern sicherstellen zu können.

Ambition – Digitaler Kanal zwischen Bevölkerung und Verwaltung ist etabliert

Der Bevölkerung und der Verwaltung steht ein digitaler Kanal zur Verfügung, um Behördengeschäfte über Verwaltungsgrenzen hinweg wahrnehmen zu können. Die dafür erforderlichen gemeinsamen Standards, Infrastrukturen und institutionellen Grundlagen sind bis 2026 schweizweit geschaffen.

Der Aufbau eines sicheren digitalen Kanals zwischen Bevölkerung und Verwaltung ist eine wesentliche Grundlage für die digitale Verwaltung und die Schweiz liegt diesbezüglich deutlich hinter dem europäischen Durchschnitt⁹. Dies umfasst zum einen die Möglichkeit zur digitalen Kommunikation zwischen Bevölkerung und Verwaltung beispielsweise durch persönliche Postfächer oder andere Lösungen («Digitale Post»). Zum anderen umfasst es die Erstellung, den Austausch und die Archivierung von elektronischen Dokumenten mit entsprechenden Authentifizierungslösungen (z.B. elektronische Signatur) sowie strukturierten Daten (im Sinne eines Daten-Cockpits). In der Schweiz fehlen heute die gemeinsamen Grundlagen für einen gesicherten digitalen Kanal zwischen Einwohnerinnen und Einwohner und Behörden. Die vorhandenen Lösungen decken nur Teilbereiche des staatlichen Handels ab, sind uneinheitlich und nicht vernetzt, was die Interaktion mit der Verwaltung erheblich erschwert. Der digitale Kanal zwischen Bevölkerung und Verwaltung ist als allgemeiner Grundservice zu etablieren. Die Gemeinwesen werden in den nächsten Jahren erhebliche Mittel in den Aufbau entsprechender Infrastrukturen investieren müssen, um den Bedürfnissen der Nutzenden und den rechtlichen Anforderungen eines digitalen Kanals zu genügen. Je später man sich beispielsweise zu Standards verständigt, desto teurer und aufwändiger wird eine spätere Anpassung, da aktuell viele Lösungen bei Bund, Kantonen und Gemeinden entwickelt werden.

⁹ [EU eGovernment Benchmark 2020](#)

Ambition – Potenzial zur Automatisierung und Vereinfachung für die Wirtschaft ist ausgeschöpft

Die Wirtschaft ist durch den automatisierten Datenaustausch und Schnittstellen mit der Verwaltung administrativ entlastet. Die dafür erforderlichen gemeinsamen Standards, Infrastrukturen und institutionellen Grundlagen sind bis 2026 schweizweit konsequent eingesetzt.

Der sichere und medienbruchfreie Austausch von strukturierten Daten zwischen Unternehmen und Behörden (z.B. Lohn, Steuern, regulatorische Anforderungen) bietet grosses Potenzial, beide Seiten von administrativen Tätigkeiten zu entlasten und zusätzlich die Datenqualität sowie Rechtssicherheit zu erhöhen. Mit der richtigen Infrastruktur lassen sich administrative Tätigkeiten, die bisher sehr viele manuelle Arbeiten erfordern, per Datenübermittlung mit einem Knopfdruck umsetzen. Gleichzeitig kann beispielsweise über Rückkoppelungen in Form von Datenflüssen zu den Auswirkungen von neuen regulatorischen Anforderungen zur Qualität der Gesetzgebung beigetragen werden. Offene Infrastrukturen und Basisdienste ermöglichen eine weitergehende Automatisierung der Behördengeschäfte der Wirtschaft. Viele der hierfür erforderlichen Komponenten sind bereits heute in der Schweiz vorhanden und in der Wirtschaft und der Verwaltung etabliert. Diese Komponenten sind jedoch noch nicht miteinander verbunden (interoperabel) oder es fehlen noch einzelne Grundlagen. In Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit ist die Stärkung des Werkplatzes Schweiz durch administrative Entlastung und die Demonstration der Innovationskraft der Schweizer Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft besonders wichtig.

Ambition – Behördenübergreifende digitale Identifikation ist etabliert

Die sichere, einfache Identifikation von Personen und die Organisation von Zugriffsrechten sind behördenübergreifend möglich und vereinfacht. Die dafür erforderlichen gemeinsamen Standards, Infrastrukturen und institutionellen Grundlagen sind bis 2026 schweizweit geschaffen und in den Gemeinwesen umgesetzt.

Die sichere und verlässliche Identifikation von Personen und die eindeutige Regelung der Zugriffsrechte sind zentrale Voraussetzungen für effiziente elektronische Verwaltungsabläufe und einfache digitale Lösungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft. Die Schweiz liegt bezüglich der elektronischen Identifikation trotz einer Verbesserung im letzten Jahr deutlich hinter dem europäischen Durchschnitt¹⁰. Die Ablehnung des E-ID-Gesetzes stellt aus Sicht von Bund und Kantonen keine generelle Absage an eine E-ID dar. Angesichts ihrer strategischen Bedeutung für die Digitale Verwaltung ist rasch ein neuer Lösungsansatz zu entwickeln, der politisch breite Akzeptanz findet und in den Gemeinwesen einfach umgesetzt werden kann. Die Organisation DVS unterstützt die Entwicklung des neuen Lösungsansatzes und setzt sich für eine breite Einbindung der drei Staatsebenen und eine zügige Umsetzung ein.

Ambition – Föderales Datenmanagement ist aufgebaut

Die technischen, semantischen und institutionellen Grundlagen für die Datenbewirtschaftung über Staatsebenen hinweg sind bis 2026 geschaffen und in den Gemeinwesen umgesetzt.

Die Schaffung der Grundlagen für die staatsebenenübergreifende Datenbewirtschaftung ist eine der zentralen Transformationsaufgaben der Verwaltung in den kommenden Jahren. Der Bedarf nach aktuellen Daten und deren schnellem und sicherem Austausch wächst im Rahmen der digitalen Transformation stetig. Die Datenlandschaft der Schweiz weist immer mehr Schnittstellen auf und die gemeinsame Nutzung der Daten steht im Fokus. Diese gemeinsame Datenbewirtschaftung bildet die Basis für nutzerfreundliche, einfache Dienstleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft, effiziente Verwaltungsabläufe und mehr Transparenz zur Datennutzung für die An-

¹⁰ [EU eGovernment Benchmark 2020](#)

spruchsgruppen. Sie erfordert jedoch auch eine technische und institutionelle Abstimmung zwischen den Behörden aller Staatsebenen. Ein föderales Datenmanagement ist Grundlage für eine nachhaltige und transparente Datennutzung. Politik und Verwaltung haben den Handlungsbedarf erkannt und bereits verschiedene Vorhaben zu diesem Zweck lanciert. Diese Anstrengungen gilt es zu koordinieren, zu unterstützen und zu beschleunigen. Zum einen sind die technischen Datenaustauschinfrastrukturen (z.B. sedex) gemäss den rasant wachsenden Anforderungen weiterzuentwickeln. Zum anderen sind die Grundlagen für eine behörden- und themenübergreifende Registerführung zu Einwohnerinnen und Einwohnern, Unternehmen, Behörden, Gebäude und Grundstücke, Tiere, Geoinformationen sowie Rechtssammlungen und Urteile weiterzuentwickeln und auf allen drei Staatsebenen umzusetzen.

Ambition – Institutionelle Grundlagen für Cloud-Dienste in der Verwaltung sind geschaffen

Die Verwaltungen haben bis 2026 die institutionellen Grundlagen entwickelt, um Cloud-Dienste rechtskonform einsetzen, Synergien realisieren und Handlungsfähigkeit gegenüber IT-Dienstleistern sicherstellen zu können.

Der Einsatz von Cloud-Diensten bietet viel Potenzial, aber er stellt die Verwaltungen auch vor neue Aufgaben und erfordert neue Kompetenzen. Er wirft verschiedene Fragen zu Informationssicherheit und Datenschutz, Geheimhaltungspflichten, Einsatzkritikalität und Souveränität auf, die es transparent und für alle drei Staatsebenen zu klären gilt. Gleichzeitig bieten Cloud-Dienste ein grosses Synergiepotential durch einen gemeinsamen Leistungsbezug bzw. -erbringung sowie die Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen (vgl. UK Government Cloud). Insgesamt herrscht in den Verwaltungen eine gewisse Unsicherheit im Umgang mit Cloud-Diensten vor. Insbesondere kleinen Gemeinwesen fehlen zum Teil die Ressourcen, um die Kompetenzen für diese neue Technologie aufzubauen. Aus diesem Grund sollen der konkrete Bedarf sowie entsprechende institutionelle Lösungsansätze evaluiert und schliesslich umgesetzt werden. Je früher diese Fragen geklärt werden, desto mehr Synergie- und Einsparpotenziale können realisiert werden. Dabei kann auch die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gegenüber IT-Anbietern gestärkt werden. Die Anstrengungen reagieren auf den Folgeauftrag des Bundesrates aus dem Bericht zur «Swiss Cloud».

Zeithorizont und Mittelbedarf

Die in den fünf Ambitionen beschriebenen Infrastrukturen und Basisdienste sollen bis Ende 2026 auf allen drei Staatsebenen erreicht sein. Die bestehenden Grundlagen je Ambition unterscheiden sich. So kann in manchen Bereichen bereits im 2022 die Implementierung in den Gemeinwesen vorangetrieben werden. In anderen Bereichen sind hingegen zuerst umsetzungsnahe Lösungsvarianten für den schweizweiten Einsatz zu entwickeln und vorzubereiten. Die Umsetzung der Agenda DVS erfolgt daher rollend. Erste Projekte und Massnahmen werden bis Ende 2021 im Rahmen einer Initialisierung der Agenda DVS festgelegt und im Sinne der rollenden Planung laufend ergänzt. Der Bund und die Kantone beschliessen gemeinsam die nächsten Schritte je Ambition.

Für die Umsetzung der Agenda ist in den nächsten Jahren mit einem Gesamtbetrag von CHF 200 bis 300 Mio. zu rechnen. Die Mittel sind insbesondere für die Realisierung der Infrastrukturen und der Basisdienste sowie deren Einführung in den Gemeinwesen einzusetzen. Die Modalitäten der Finanzierung werden noch zu klären sein. Mit Blick auf die Ambitionen und den Zeithorizont sind hierbei Lösungen zu prüfen, die eine politische Weichenstellung noch im 2021 ermöglichen. Dabei soll auch die Möglichkeit eines Spezialfonds des Bundes (sog. Digitalisierungsfonds), der von den Kantonen mitgetragen wird, geprüft werden. Der konkrete langfristige Mittelbedarf je Ambition lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beziffern. Er hängt massgeblich von noch zu erarbeitenden Lösungen ab. Bund und Kantone werden ein gemeinsames Vorgehen festlegen, damit Synergien genutzt und Folgekosten vermieden werden können.

Um bereits im 2022 mit der Umsetzung der Agenda DVS beginnen zu können, wird angestrebt, dass der Bund im Sinne einer Sofortfinanzierung finanzielle Mittel in Höhe von CHF 15 Mio. für die Jahre 2022 und 2023 bereitstellt. Dafür braucht es die Zustimmung von Bundesrat und Parlament. Der Mittelbedarf wurde auf Basis einer provisorischen Projektliste geschätzt. Im Mittelbedarf ist ein zusätzlicher befristeter Personalaufwand von fünf Vollzeitäquivalenten in der Geschäftsstelle DVS einkalkuliert. Die zusätzlichen Stellen sind notwendig, damit die Ambitionen und die jeweiligen Projekte bis 2026 konsequent und nachhaltig gesteuert werden können.

8 Mehrwert «Digitale Verwaltung Schweiz»

Die Schaffung der Organisation DVS und der Agenda DVS leistet einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung des Handlungsbedarfs (siehe Kapitel 3). Sie liefert insbesondere die folgenden Mehrwerte und hilft damit, die in Kapitel 5 formulierten Ziele zu erreichen (kundenorientierte Prozesse, mehr Innovation, weniger Redundanzen etc.):

- **Kompetenzbündelung – Zusammenführung der Expertise und Netzwerke**
Die digitale Transformation erfordert die Zusammenarbeit und Mitgestaltung der E-Government- und IKT-Verantwortlichen der Gemeinwesen. Diese sind heute separat in E-Government Schweiz und in der SIK organisiert. Mit der Integration der beiden Organisationen werden die Expertise und die Netzwerke von E-Government Schweiz und der SIK zusammengeführt. Die Zusammenarbeit und der Kompetenzaufbau werden dadurch deutlich vereinfacht.
- **Aufgaben- und Ressourcenbündelung – Entlastung und mehr Gestaltungsspielraum**
Die Aufgaben sowie die personellen und finanziellen Ressourcen von E-Government Schweiz und der SIK werden gebündelt. Dadurch entstehen Synergien, welche die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle sowie die Fachleute der Gemeinwesen in den Organen und Arbeitsgruppen entlasten. Gleichzeitig wird der Gestaltungsspielraum der Mandatsträgerinnen und -träger durch die Bündelung der Aufgaben und Ressourcen und die zusätzlichen Mittel vergrössert¹¹.
- **Breitere politische und fachliche Verankerung und Visibilität**
Eine der zentralen Stärken der SIK ist ihre fachliche Verankerung durch die Delegiertenversammlung, die Arbeitsgruppen und die Netzwerkaktivitäten. E-Government Schweiz zeichnet sich unter anderem durch eine feste Verankerung auf höchster politischer Ebene aus (Steuerausschuss). Es werden Strukturelemente beider Organisationen übernommen, um sowohl eine starke politische als auch eine starke fachliche Verankerung sicherzustellen. So gewährleistet das politische Führungsgremium die Verankerung auf höchster politischer Ebene («top-down» Element). Die Delegiertenversammlung, die Arbeitsgruppen, die Netzwerkaktivitäten und die Dialoge DVS stellen die breite fachliche Mitgestaltung und Einbindung von Fachleuten und Anspruchsgruppen sicher («bottom-up» Elemente).
- **Gestärkte und formalisierte Zusammenarbeit mit anderen Organisationen**
Die Zusammenarbeit mit sektorpolitischen Programmen, Kompetenzzentren der Verwaltung, der «Digitale Transformation und IKT-Lenkung» der Bundesverwaltung, dem Verein eCH, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft wird gestärkt und formalisiert (u.a. durch Dialoge DVS, gegenseitigen Gremieneinsatz, gemeinsame Zielsetzung).
- **Zentrale Anlaufstelle und Interessenvertretung gegenüber den Anspruchsgruppen**
Mit der Zusammenführung von E-Government Schweiz und der SIK wird eine zentrale Anlaufstelle und Interessenvertretung der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Digitalisierung gegenüber Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft geschaffen. Die DVS koordiniert und bündelt dazu die Bedürfnisse, Kompetenzen und Meinungen und hat ein klares Mandat.
- **Vereinfachte und transparentere Finanzierung sowie Governance**
Mit dem Aufbau der Organisation DVS wird ein Finanzierungs- und Governancemodell eingeführt, das den Ansprüchen an Good Governance genügt. Dies betrifft unter anderem Berichts- und Rechenschaftspflichten, die Festlegung des Revisionsprozesses und die Erarbeitung entsprechender Geschäfts- und Finanzreglemente.
- **Bessere Abstimmung bei Rechtssetzungsvorhaben**
Die Organisation DVS wird bei wichtigen Rechtssetzungsvorhaben und politischen Geschäften der Träger zur digitalen Transformation angehört und kann mit ihren Strukturen den Meinungsbildungsprozess unterstützen.

¹¹ Beispiel: Die SIK verfügt heute über ein Budget von knapp CHF 1.25 Mio. (inkl. CHF 250'000 als Zuwendung von E-Government Schweiz). Der Fokus liegt auf IKT- und Beschaffungsprojekten. Mit der Integration wird ein Budget von ca. CHF 6 Mio. zur Verfügung stehen und der Fokus wird auf weitere für die digitale Transformation relevante Themen ausgeweitet. Mit der Agenda DVS werden mittelfristig noch weitere Mittel hinzukommen. Die Vertreter/innen der Gemeinwesen haben damit mehr Gestaltungsspielraum als in der heutigen SIK und E-Government Schweiz.

9 Anhang

9.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsetzungsplan gemäss Schlussbericht Oktober 2019.....	8
Abbildung 2: Zusammenspiel DVS, Verein eCH und eOperations Schweiz AG	15
Abbildung 3: Zielsetzung Digitale Verwaltung Schweiz	17
Abbildung 4: Bündelung der Kräfte	18
Abbildung 5: Entwicklungstossrichtungen Digitale Verwaltung Schweiz	20
Abbildung 6: Meilensteine der Umsetzung	21
Abbildung 7: Aufgabenportfolio	23
Abbildung 8: Zeitlicher Ablauf der Aufgaben	23
Abbildung 9: Übersicht über die Organe und Besetzung	25
Abbildung 10: Übersicht zu zentralen Aktivitäten	26
Abbildung 11: Übersicht über Steuerung der Organisation DVS	27
Abbildung 12: Grundlogik des Finanzierungsmodells	28
Abbildung 13: Rollende Umsetzungs- und Finanzplanung	29
Abbildung 14: Ambitionen der Agenda DVS	33
Abbildung 15: Projektorganisation	39
Abbildung 16: Projektplan	40
Abbildung 17: Aktivitätenplanung	40

9.2 Abkürzungsverzeichnis

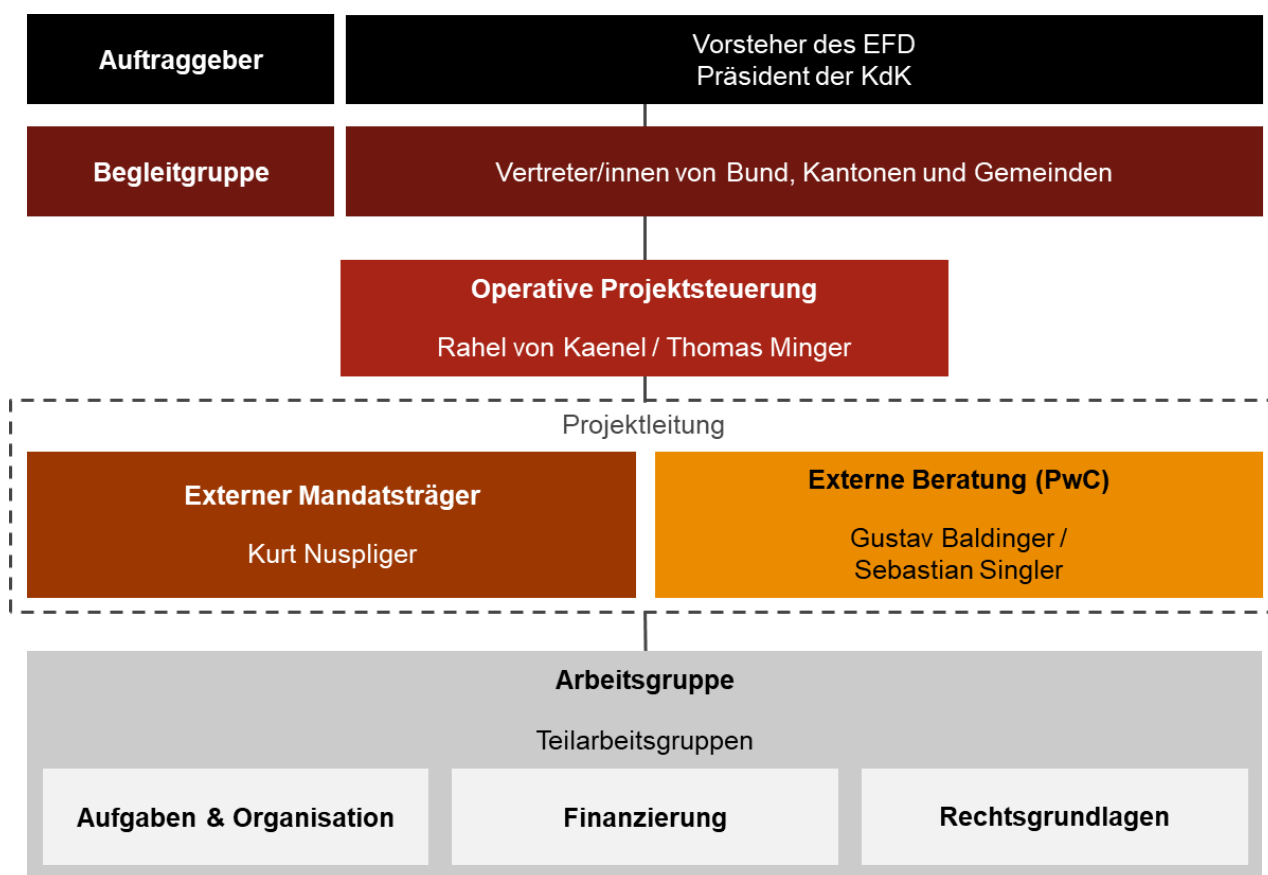
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundesverwaltung
DV	Delegiertenversammlung
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
etc.	et cetera
i.S.v.	im Sinne von
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
OFG	Operatives Führungsgremium
PFG	Politisches Führungsgremium
SIK	Schweizerische Informatikkonferenz
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

9.3 Projektorganisation und -vorgehen

9.3.1 Projektorganisation

Das Projekt steht unter der Doppelleitung von EFD und KdK. Die Begleitgruppe setzt sich aus hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen. Die operative Projektsteuerung wird von Rahel von Kaenel und Thomas Minger ausgeführt. Für die Projektleitung wurde Kurt Nuspliger als externer Mandatsträger ernannt und zu der Komplementation der Projektleitung wurde die Firma PricewaterhouseCoopers AG (PwC) als externe Beraterin gewählt. Die konkreten Inhalte wurden von einer Arbeitsgruppe in den Bereichen Aufgaben & Organisation, Finanzierung und Rechtsgrundlagen erarbeitet.

Abbildung 15: Projektorganisation



9.3.2 Vorgehen

Die Arbeiten im Projekt wurden im April 2020 gestartet und im Dezember 2020 abgeschlossen. In einem ersten Schritt wurden die Anforderungen, die IST-Situation und die Handlungsbedarfe konkretisiert. Dazu wurden mehrere Sitzungen mit der Arbeitsgruppe, den Teilarbeitsgruppen sowie eine Sitzung mit der Begleitgruppe bis Ende Juni 2020 durchgeführt. Im zweiten Schritt wurden Lösungsvorschläge je Arbeitspaket erarbeitet, welche als Zwischenberichte im September und Oktober 2020 mit der Begleitgruppe, den Auftraggebern und einem Runden Tisch validiert wurden. Auf Basis der validierten Zwischenberichte wurden schliesslich bis Dezember 2020 die finalen Lieferergebnisse erarbeitet, welche als Grundlage für die Vernehmlassung im Frühjahr 2021 dienen. Zusätzlich wurde eine Transitionsplanung entwickelt, der die erforderlichen Schritte zur Umsetzung beschreibt. Die folgenden beiden Abbildungen stellen den zeitlichen Projektplan und die Aktivitätenplanung dar.

Abbildung 16: Projektplan

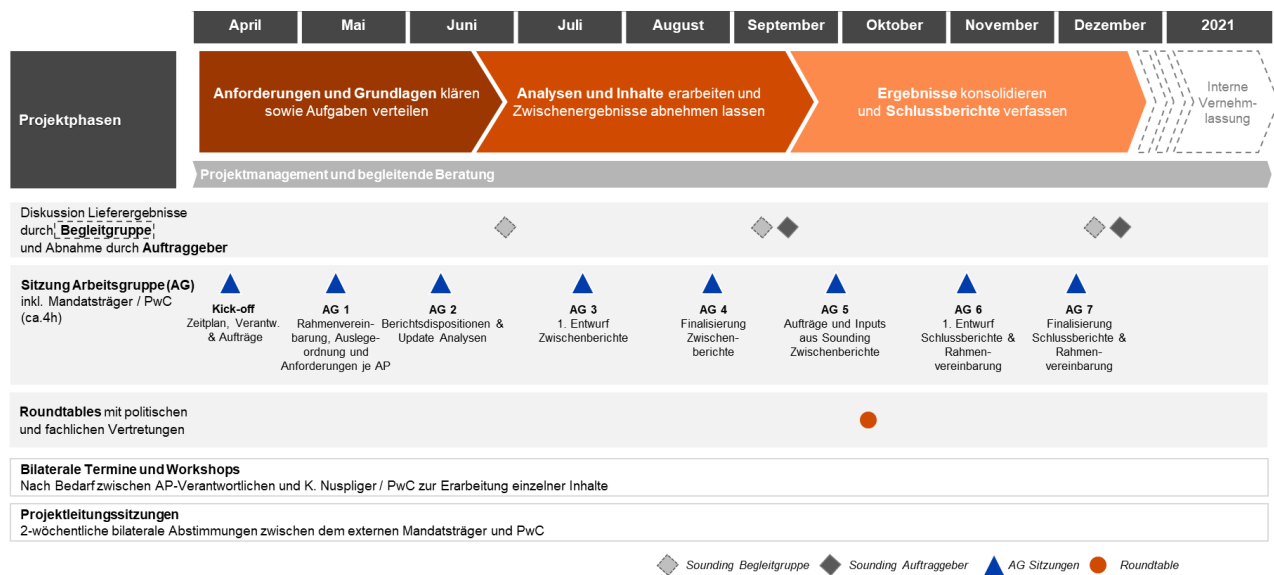
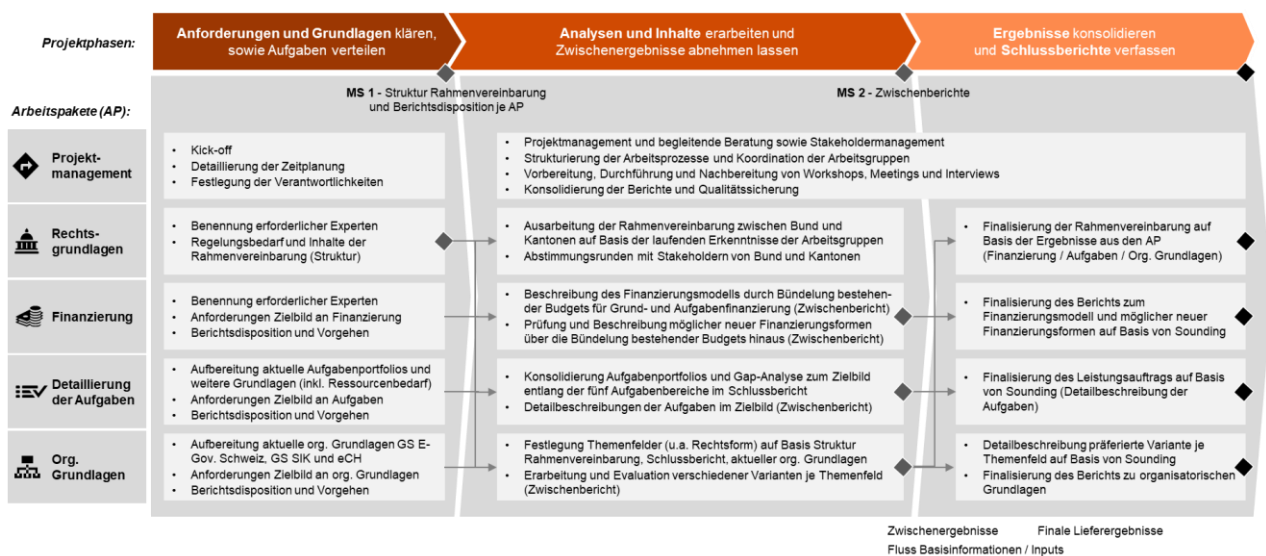


Abbildung 17: Aktivitätenplanung



9.3.3 Zusammensetzung

a) Auftraggeber

NAME	INSTITUTION
U. Maurer	Vorsteher des EFD
A. Lauber	Regierungspräsident BL, Mitglied des Leitenden Ausschusses der KdK

b) Begleitgruppe

NAME	ROLLE
A. Coduri	Staatskanzler Kanton TI
A. Raeber	Vorstandsmitglied SIK und Informatikchef Kanton LU
D. Gruber	Vizedirektor BJ
D. Markwalder	stv. Generalsekretär WBF
F. Hatt	Vorstandsmitglied SIK und Delegierter für Informatikstrategie Kanton VS
G. Strub	Mitglied Vorstand SGV, Gemeindeammann Boniswil AG
J. de Bernardi	Leiter Bereich Interne Dienste BK
J. Treichler	Leiter (Informatik und CC-Projekte), Generalsekretariat EDI
J. Wichtermann	Vertreter SSV, Stadtschreiber von Bern
K. Arioli	Staatsschreiberin Kanton ZH
L. Gresch	Generalsekretär EDI
P. Fischer	Delegierter ISB
P. Mischler	Generalsekretär FDK
R. von Kaenel	Generalsekretärin EFD
T. Alabor	Vorstand eCH (Bedag Informatik AG)
T. Minger	stv. Generalsekretär KdK

c) Operative Projektsteuerung

NAME	INSTITUTION
R. von Kaenel	Generalsekretärin EFD (Projekt Co-Leitung mit stv. GS KdK)
T. Minger	stv. Generalsekretär KdK (Projekt Co-Leitung mit GS EFD)

d) Projektleitung

NAME	INSTITUTION
K. Nuspliger	Berater, ehemaliger Staatsschreiber des Kantons Bern
G. Baldinger	PwC
S. Singler	PwC

e) Arbeitsgruppe

NAME	INSTITUTION
A. Burren	Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) (Nachfolger von M. Bützer)
A. Faoro	Geschäftsstelle E-Government Schweiz
A. Malz	Eidg. Finanzdepartement
A. Tavares de Albuquerque-Campagnolo	Chancellerie d'Etat GE
B. Bise	Bundesamt für Justiz BJ (als Stv. von C. Bloch)
C. Bloch	Bundesamt für Justiz BJ
C. Gobat	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
C. Roy	Geschäftsstelle E-Government Schweiz
D. Tschan	E-Government Koordinator Bund/Bundesverwaltung
E. Hefti	Staatskanzlei / Rechtsdienst ZH
G. Hernan	Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)

H. Hänggi	Informatiksteuerung und Organisation BS
I. Toman	eGovernment St.Gallen digital
J. Scheffler	Staatskanzlei SG
L. Frey-Eigenmann	Verein eCH: E-Government-Standards
M. Bützer	Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)
M. Heimgartner	Eidg. Finanzverwaltung
M. Huber	Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) (Nachfolger von U. Jermann)
N. Eckert	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
S. Berset	Konferenz der kant. Finanzdirektorinnen und -direktoren
S. Müller	Eidgenössisches Finanzdepartement - EFD
U. Jermann	Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)
V. Eugster	Geschäftsstelle E-Government Schweiz

10 Beilagen

- Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung
- Erläuterungen zu Rechtsfragen der Organisation DVS
- Teilbericht «Leistungsauftrag»
- Teilbericht «Organisatorische Grundlagen»
- Teilbericht «Finanzierung»
- Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz»
- Schlussbericht «Digitale Verwaltung: Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» vom 1. Oktober 2019