



Bern, 11.08.2021

**Übergangsbestimmung zum
Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung
von Behördenaufgaben (EMBaG)**

Erläuternder Bericht

Übersicht

In Ergänzung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (VE-EMBaG), zu dem bereits ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde¹, unterbreitet das EFD dem Bundesrat einen Vernehmlassungsentwurf zu einer zusätzlichen Gesetzesbestimmung in Form einer Übergangsbestimmung.

Die zusätzlich in den VE-EMBaG einzufügende Rechtsgrundlage hat die Finanzierung der Agenda zur Förderung der digitalen Infrastrukturen und Basisdienste für die digitale Verwaltung zum Gegenstand. Mit dieser Bestimmung soll sich der Bund bei Vorliegen der definierten Voraussetzungen verpflichten, eine ab 2024 auf vier Jahre befristete Anschubfinanzierung für Projekte der «Agenda Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS» zu gewährleisten.

¹ Vernehmlassung vom 11. Dezember 2020 bis 25. März 2021

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Regelungsbedarf	5
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	5
1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	5
1.3.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	5
1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	7
2 Die beantragte Neuregelung	7
2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	8
2.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	8
2.3 Umsetzung	9
3 Erläuterungen zur Übergangsbestimmung	9
4 Auswirkungen	11
4.1 Auswirkungen auf den Bund	11
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	11
4.1.2 Personelle Auswirkungen	12
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	12
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt	12
5 Rechtliche Aspekte	12
5.1 Verfassungsmässigkeit	12
5.2 Erlassform	13
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	13
5.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	13
5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	13
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	14
5.7 Datenschutz	14

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 11. Dezember 2020 hat der Bundesrat den Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (VE-EMBaG) sowie den erläuternden Bericht verabschiedet und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 25. März 2021.

Ziel des Vorentwurfs ist es, die erforderlichen Rechtsgrundlagen für den Bund zu schaffen, um ihm neue Handlungsoptionen auf dem Gebiet des E-Government bereitzustellen und um in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine effiziente Ausbreitung des E-Government voranzutreiben.

Parallel zu diesen Gesetzgebungsarbeiten haben Bund, Kantone, Gemeinden und Städte die Zusammenarbeit beim Aufbau und bei der Steuerung der «Digitalen Verwaltung» verstärkt. Anfang April 2020 haben der Bundesrat und die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ein umfassendes Projekt «*Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination*» beschlossen. Mit ihrem gemeinsamen Entscheid wollen der Bundesrat und die KdK die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden institutionell stärken und auf neue Grundlagen stellen. Durch die Zusammenführung von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) wird derzeit eine neue Organisation Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) errichtet, die ab Januar 2022 operativ sein soll. Die neue Organisation DVS ist paritätisch aufgebaut und wird von Bund und Kantonen gemeinsam getragen und geführt. Administrativ sind der bereits eingesetzte Beauftragte DVS und die Geschäftsstelle DVS beim Generalsekretariat des EFD angesiedelt. Ihre Hauptaufgabe ist die etappenweise Schaffung einer Staatsebenen übergreifenden Organisation. Die erste Etappe bis 2022 sieht die Umsetzung einer politischen Plattform mit Standardentwicklung vor, noch ohne Kompetenzen zur Verbindlicherklärung von Standards, aber mit einem breiten Mandat und Antragsrecht. Die zweite Etappe beinhaltet eine politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung etwa im Bereich Datenmanagement. Die dritte Etappe setzt eine Behörde voraus, die ein breites Mandat und entsprechende Kompetenzen hat.

Während also im Projekt «Digitale Verwaltung» etappenweise eine Zielorganisation aufgebaut werden soll, welche gegebenenfalls auch eine Anpassung der verfassungsrechtlichen Grundlagen notwendig macht, sollen im Gesetzgebungsvorhaben EMBaG punktuell die notwendigen und in der bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung möglichen Grundlagen geschaffen werden.

Im März 2021 wurde sodann eine Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» (im Folgenden: Agenda DVS) erstellt². Mithilfe dieser Agenda DVS werden die Ambitionen im Bereich der Digitalen Verwaltung von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt und damit Schlüsselprojekte rasch angestossen und der Aufbau der Digitalen Verwaltung substanziell vorangetrieben. Bis Ende 2021 soll die Agenda DVS weiter ausgearbeitet und mit konkreten Projekten verfeinert werden. Um die Schaffung von Infrastrukturen und Basisdiensten für die Abwicklung von elektronischen Prozessen zu beschleunigen, hat der Bundesrat am 11. Juni 2021 für die Finanzierung der Agenda DVS zusätzliche Mittel von insgesamt 15 Millionen Franken für die Jahre 2022 und 2023 beschlossen.

Um die Finanzierung der Agenda DVS über das Jahr 2023 hinaus zu gewährleisten, soll mit der vorliegenden Übergangsbestimmung eine Grundlage für eine Anschubfinanzierung durch den Bund geschaffen werden. Die Übergangsbestimmung ist auf die Jahre 2024 bis 2027 befristet. In der Folge sollte die Organisation DVS etabliert und eine Anschubfinanzierung nicht mehr notwendig sein.

Weil die Finanzierung der Agenda DVS die Kantone in erheblichem Masse betrifft, ist zur vorgesehenen Übergangsbestimmung ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Der vorliegende erläuternde Bericht hat ausschliesslich diese ergänzende Finanzierungsgrundlage zum Gegenstand. Die Finanzierungsgrundlage soll in den (dem Vernehmlassungsverfahren bereits unterzogenen) Vorentwurf EMBaG als separater Artikel in Form einer Übergangsbestimmung eingefügt werden.

² Die Agenda DVS wurde in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle von E-Government Schweiz (inkl. E-Government Koordinator Bund), der Fachstelle der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) sowie Fachleuten von Bund, Kantonen und Gemeinden entwickelt.

1.2 Regelungsbedarf

Mit der im VE-EMBaG ergänzend einzufügenden Gesetzesbestimmung sind die Rahmenbedingungen zu regeln, unter denen sich der Bund zur Finanzierung von Projekten der Agenda DVS verpflichtet.

Da die Gesetzesbestimmung die Grundlage für Bundesausgaben an Projekte von Bund und Kantonen schafft, ist sie dem Bereich der Leistungsverwaltung zuzuordnen. Die Bundesverfassung (BV) schreibt in Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e vor, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Leistungen des Bundes in Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Aus diesem Grund bedarf die Finanzierungsgrundlage einer formell-gesetzlichen Grundlage.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die hier vorgelegte Finanzierungsgrundlage wird in den Vorentwurf EMBaG integriert, zu welchem bereits eine Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde. Insofern kann zum Verhältnis der Gesetzesvorlage zur Legislaturplanung auf die Ausführungen im erläuternden Bericht zum VE-EMBaG vom 11. Dezember 2020 verwiesen werden, die wie folgt lauteten:

In der Botschaft vom 29. Januar 2020 zur Legislaturplanung 2019–2023³ wird die Verabschiedung der Botschaft zur vorliegenden Gesetzesvorlage als erforderliche Massnahme zur Erreichung von Ziel 2 («*Der Bund erbringt seine staatlichen Leistungen effizient und möglichst digital*») angekündigt⁴. Im Bundesbeschluss vom 21. September 2020 über die Legislaturplanung 2019–2023⁵ figuriert die Verabschiedung der Botschaft zum vorliegenden Bundesgesetz⁶ als Massnahme 4 zur Erreichung des vorerwähnten Ziels 2.

Die Vorlage bildet einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zur Verwirklichung der «E-Government-Strategie Schweiz», deren Umsetzung bereits im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁷ über die Legislaturplanung 2015-2019 explizit als zu ergreifende Massnahme Erwähnung fand. Mit dieser Massnahme wird das Ziel verfolgt, in der Schweiz für gute Rahmenbedingungen zu sorgen, damit die Digitalisierung zur Sicherung und zum Ausbau des Wohlstands beitragen kann⁸.

Ferner führte die Botschaft vom 27. Januar 2016⁹ zur Legislaturplanung 2015-2019 aus, dass die «E-Government-Strategie Schweiz» die gemeinsamen E-Government Anstrengungen von Bund, Kantonen und Gemeinden in einem Schwerpunktplan¹⁰ auf wenige national und strategisch bedeutende Projekte und dauerhafte Aufgaben (Leistungen) fokussiert¹¹.

1.3.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

In der im März 2021 erstellten Agenda DVS legen der Bund und die Kantone gemeinsame Ambitionen für die Entwicklung von Infrastrukturen und Basisdiensten für die Digitale Verwaltung fest. Diese Ambitionen sollen sodann mit konkreten Projekten der Agenda DVS verwirklicht werden. 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.

Die fünf definierten Ambitionen lassen sich folgenden strategischen Zielsetzungen und Prinzipien zuordnen¹²:

³ BBl 2020 1777, hier insbesondere von Interesse S. 1834.

⁴ Ziel 2 von Leitlinie 1; damals noch unter dem Titel «Bundesgesetz über Zusammenarbeitsformen im Bereich digitalisierter Behördenleistungen».

⁵ BBl 2020 8385, hier insbesondere von Interesse S. 8386.

⁶ Hier ebenfalls noch unter dem vormaligen Titel «Bundesgesetz über Zusammenarbeitsformen im Bereich digitalisierter Behördenleistungen».

⁷ BBl 2016 5183

⁸ BBl 2016 5185, Ziff. 15

⁹ BBl 2016 1105

¹⁰ Mit der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 wurde neu der Umsetzungsplan als Umsetzungsinstrument definiert. Abrufbar unter: www.egovernment.ch/de/umsetzung/schwerpunktplan1/

¹¹ BBl 2016 1161

¹² Quelle: Bericht «Digitale Verwaltung Schweiz, Agenda 'Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz'», Anhang; abrufbar unter: www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/67071.pdf

<p>Ambition – Digitaler Kanal zwischen Bevölkerung und Verwaltung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie Digitale Schweiz: Politische Partizipation und E-Government (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • E-Government-Strategie Schweiz: Handlungsfeld «Interaktion und Partizipation» • Tallinn Declaration: Prinzip «Digital-by-default, inclusiveness and accessibility»; «Openness and transparency» • Leitlinien der Kantone: Prinzip «Fokus auf Kundennutzen»; «Once-Only und No-Stop Government»; «Vertrauen, Sicherheit und Datenhoheit» • IKT-Strategie des Bundes 2020-2023: Strat. Initiative «Kundenzentrierung»; «Once-Only Prinzip»
<p>Ambition – Automatisierter Datenaustausch mit der Wirtschaft</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie Digitale Schweiz: Politische Partizipation und E-Government (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • E-Government-Strategie Schweiz: Handlungsfeld «Interaktion und Partizipation» • Tallinn Declaration: Prinzip «Digital-by-default, inclusiveness and accessibility» • Leitlinien der Kantone: Prinzip «Fokus auf Kundennutzen»; «Once-Only und No-Stop Government»; «Vertrauen, Sicherheit und Datenhoheit» • IKT-Strategie des Bundes 2020-2023: Strat. Initiative «Kundenzentrierung»; «Once-Only Prinzip»
<p>Ambition – Behördenübergreifende digitale Identifikation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie Digitale Schweiz: Politische Partizipation und E-Government (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • E-Government-Strategie Schweiz: Handlungsfeld «Basisdienste und Infrastruktur» • Tallinn Declaration: Prinzip «Trustworthiness and Security» • Leitlinien der Kantone: Prinzip «Vertrauen, Sicherheit und Datenhoheit»
<p>Ambition – Föderales Datenmanagement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie Digitale Schweiz: Politische Partizipation und E-Government (4.5.4. / 4.5.5.) • E-Government-Strategie Schweiz: Handlungsfeld «Basisdienste und Infrastruktur» • Tallinn Declaration: Prinzip «Once-Only»; «Interoperability by default» • Leitlinien der Kantone: Prinzip «Once-Only und No-Stop Government» • IKT-Strategie des Bundes 2020-2023: Strat. Initiative «Once-Only Prinzip»
<p>Ambition – Institutionelle Grundlagen für Cloud-Dienste in der Verwaltung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie Digitale Schweiz: Politische Partizipation und E-Government (4.5.4. / 4.5.5.) • E-Government-Strategie Schweiz: Handlungsfeld «Basisdienste und Infrastruktur»

- Tallinn Declaration: Prinzip «Trustworthiness and Security»; «Interoperability by default»; «Horizontal enabling policy steps»
- IKT-Strategie des Bundes 2020-2023: Strat. Initiative «Hybrid Multi-Cloud»; «Neue Technologien»; «Beschaffung»
- Bericht zur Bedarfsabklärung für eine «Swiss Cloud»: Im Rahmen des Aufbaus der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) die institutionellen Grundlagen der Schweizer Verwaltung zur Nutzung von gemeinsamen Cloud-Leistungen entwickeln (Handlungsfeld 4)

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 vor¹³.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der einzige im vorliegenden Zusammenhang zu erwähnende parlamentarische Vorstoss ist die Interpellation 21.3650 von Ständerätin Gapany «*E-Voting: Unterstützung für die Vorreiter-Kantone?*» vom 7. Juni 2021. Darin wird Bezug genommen auf die Absicht des Bundes, die digitale Entwicklung von Basisdiensten und Infrastrukturen mit einer Anschubfinanzierung im Rahmen der DVS zu beschleunigen. Die Interpellantin hält fest, dass die Wiederaufnahme der Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zu den priorisierenden Projekten gehöre und wirft insbesondere die Frage auf, welche Instrumente das Bundesrecht vorsehe, die es dem Bundesrat erlauben würden, sich an den Kosten der Kantone im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Stimmabgabe zu beteiligen.

Zur Interpellation 21.3650 hat der Bundesrat zum Zeitpunkt der Verfassung des vorliegenden Berichts noch nicht Stellung genommen.

2 Die beantragte Neuregelung

Die ergänzende Gesetzesbestimmung im VE-EMBaG sieht folgende Eckwerte für die Finanzierung von Projekten der Agenda DVS durch den Bund vor:

- a. *das Vorliegen einer vom Bundesrat zusammen mit den Kantonen erarbeiteten Agenda DVS für die Jahre 2024 bis 2027;*

Die Anschubfinanzierung des Bundes wird auf die Jahre 2024 bis 2027 beschränkt. Grundvoraussetzung einer Verpflichtung des Bundes zur Anschubfinanzierung von Projekten bildet eine vom Bundesrat zusammen mit den Kantonen für die Jahre 2024 bis 2027 erstellte Agenda zur Förderung der digitalen Infrastrukturen und Basisdienste für die digitale Verwaltung. Festzulegen sind dabei die priorisierten Projekte, deren Kosten und die für die Umsetzung der Projekte als Anschubfinanzierung benötigten Mittel.

- b. *Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Bund und allen oder einem Teil der Kantone bezüglich der zu finanzierenden Projekten und den von beiden Staatsebenen zu leistenden Beiträgen;*

Im Rahmen einer Vereinbarung gemäss Artikel 5 VE-EMBaG, der (nach Inkrafttreten des EMBaG) eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Vereinbarungen des Bundes mit den Kantonen über die Zusammenarbeit im Bereich des E-Government bieten wird, werden sich der

¹³ Bericht «Digitale Verwaltung Schweiz, Agenda 'Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz'», S. 4 und 7.

Bund und die sich an der Vereinbarung beteiligenden Kantone über die von ihnen zu leistenden Beiträge an die Anschubfinanzierung und die zu finanzierenden Projekte zu einigen haben.

c. Finanzhilfen;

In der Vereinbarung gemäss Absatz 2 kann vorgesehen werden, dass der Bund an Projekte der Agenda DVS Finanzhilfen leistet, wenn er nicht selber Träger der Projekte ist, sondern, wenn diese von Trägern gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a – c VE-EMBaG umgesetzt werden. Die Ausrichtung von Finanzhilfen an diese Projekte richtet sich zusätzlich nach den Voraussetzungen von Artikel 8 VE-EMBaG.

d. die Beteiligung der Kantone an der Finanzierung als Voraussetzung für die Finanzierung durch den Bund;

Eine Anschubfinanzierung des Bundes setzt weiter voraus, dass sich die Kantone an der Anschubfinanzierung mit mindestens einem Drittel beteiligen. Der Anteil des Bundes an der Anschubfinanzierung wird mithin auf höchstens zwei Drittel festgesetzt.

2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Mit der Übergangsbestimmung soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die eine zeitlich begrenzte Anschubfinanzierung mit einem vorgegebenen limitierten Finanzierungsanteil des Bundes ermöglicht. Mit der gemeinsamen Finanzierung der Agenda DVS durch den Bund und die Kantone wird ein wichtiger Schritt zu einer nachhaltigen und effizienten digitalen Transformation unternommen. Dadurch wird die Entwicklung dringend erforderlicher Basisdienste und Infrastrukturen vorangetrieben sowie deren Einführung bei den Gemeinwesen vorbereitet. Infrastrukturen und Basisdienste sind grundlegend für eine nutzerfreundliche und effiziente Abwicklung von elektronischen Prozessen. Im Vordergrund steht 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. Die Projekte der Agenda DVS verfolgen mithin zentrale Bestrebungen von Bund und Kantonen, denen im Hinblick auf die Verwirklichung einer Digitalen Verwaltung eine fundamentale Bedeutung zukommt. Von den Ergebnissen der Projekte werden alle Staatsebenen (unabhängig von ihrem Finanzierungsanteil an der Anschubfinanzierung) profitieren, indem sie über ein ausgebautes Angebot an Basisdiensten und bessere Infrastrukturen verfügen werden. Unter diesen Umständen ist es sachgerecht und liegt im Interesse des Bundes, die Projekte der Agenda DVS mit der Gewährleistung eines Finanzierungsanteils von (maximal) zwei Dritteln an den Gesamtkosten zu unterstützen. Die Rechtsgrundlage für die gezielt auf Projekte der Agenda DVS ausgerichtete Anschubfinanzierung präzisiert die grundlegende Kostentragungsregelung nach Artikel 7 VE-EMBaG folglich während ihrer Geltungsdauer.

Die Anschubfinanzierung kann entweder durch Finanzierung eigener Projekte des Bundes oder durch die Ausrichtung von Finanzhilfen im Sinne von Artikel 8 EMBaG an die dort vorgesehenen Träger erfolgen.

2.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Bei der Beurteilung, ob die Bedeutung der Aufgabe und der Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen, steht im Vordergrund zunächst die Überlegung, wie sich die digitale Transformation bei einer Nulloption, also bei der Beibehaltung des Status quo, entwickeln würde. Diesfalls bliebe es dem Bund in Ermangelung entsprechender Rechtsgrundlagen verwehrt, eine Anschubfinanzierung an Projekte der Agenda DVS zu leisten. Mangels sichergestellter Finanzierung muss damit gerechnet werden, dass die Projekte der Agenda DVS nicht oder nur in reduziertem Umfang (mit unklaren Finanzierungsanteilen seitens des Bundes und der Kantone) umgesetzt werden könnten. Angesichts der überragenden Bedeutung eines ausgereiften Angebots an Basisdiensten und den dazu erforderlichen Infrastrukturen würden dadurch die angepeilten Fortschritte bei der digitalen Transformation insgesamt beträchtlich ins Stocken geraten. Dabei darf nicht vergessen gehen, dass

der Ausbau der Basisdienste in Schweiz bereits jetzt schon klar hinter dem europäischen Durchschnitt zurückliegt, insbesondere an der Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürger¹⁴.

Eine Anschubfinanzierung von Projekten zum Ausbau der Basisdienst-Landschaft in der Schweiz ist ein vortreffliches Mittel, einem Hintertreffen der schweizerischen Verwaltungen im europäischen E-Government-Vergleich entgegen zu wirken. Verschiedene Basisdienste sind im Sinne der Erklärung von Tallinn bereits etabliert (z.B. sichere Datenübermittlungsplattform Sedex, Signatur-Validator), andere befinden sich im Aufbau (z.B. gemeinsame Stammdatenverwaltung, nationale Adressdienste) oder in Vorbereitung (z.B. elektronische Identifizierungsdienste). Durch die Skalierbarkeit von Lösungen kann zudem ein wesentlich höherer Nutzen erzielt werden, als dies der Fall wäre, wenn der Bund und die einzelnen Kantone jeweils eigene Lösungen bei den Basisdiensten verfolgen würden. Der auf zwei Drittel begrenzte Finanzierungsanteil des Bundes garantiert die Umsetzung grundlegender Infrastrukturmassnahmen im E-Government-Bereich, die für den Bund von grossem Interesse sind.

Es versteht sich von selbst, dass die digitale Transformation namhafter finanzieller Mittel auf allen Staatsebenen bedarf. Der Aufwand für die Umsetzung der Agenda wird für die nächsten Jahre auf 200 bis 300 Mio. Franken geschätzt. Zur Deckung des noch konkret zu eruiierenden Finanzbedarfs des Bundes wird der Bundesrat der Bundesversammlung einen Zahlungsrahmen von vier Jahren beantragen.

Die Wirksamkeit der einzelnen Projekte der Agenda DVS wird im Einzelfall von den entscheidungskompetenten Behörden anhand einer Kosten-/Nutzenabschätzung zu beurteilen sein.

2.3 Umsetzung

Für die Finanzierung von Projekten der Agenda DVS wird mit dem EMBaG (nach dessen Inkrafttreten) ein spezifisches und kohärentes Erlasswerk zum Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben zur Verfügung stehen. Bereits im Vernehmlassungsverfahren zum VE-EMBaG wurde im erläuternden Bericht darauf hingewiesen, dass das Bundesgesetz für künftige Rechtsergänzungen im Bereich des E-Government ein spezifisches Erlassgefäss bieten werde, in dem die Einheit der Materie gewahrt bleibe¹⁵.

Die Geltungsdauer der Finanzierungsgrundlage wird auf vier Jahr befristet. Sie wird im VE-EMBaG in Form einer Übergangsbestimmung als neuer Artikel 16^{bis} bei den Schlussbestimmungen des Gesetzes eingefügt und die Marginalie «*Übergangsbestimmungen betreffend die Anschubfinanzierung zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste für die Jahre 2024–2027*» tragen.

Grundlegende Bestimmungen über die Leistungen des Bundes haben nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV in Form des Bundesgesetzes zu ergehen. Die Grundzüge der vorgesehenen Anschubfinanzierung von Projekten der Agenda DVS sind deshalb auf formell-gesetzlicher Stufe festzuschreiben.

3 Erläuterungen zur Übergangsbestimmung

Der Regelungsinhalt der Übergangsbestimmung zur Finanzierung von Projekten der Agenda DVS wurde ausführlich unter vorstehender Ziffer 2 beschrieben und begründet. Der folgende Kommentar zum neuen Artikel 16^{bis} ist deshalb knapp gehalten.

¹⁴ EU eGovernment Benchmark 2020; abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>

¹⁵ Erläuternder Bericht zum VE-EMBaG vom 11. Dezember 2020, S. 24.

Artikel 16^{bis} Übergangsbestimmungen betreffend die Anschubfinanzierung zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste für die Jahre 2024–2027

¹ Der Bundesrat legt zusammen mit den Kantonen für die Jahre 2024–2027 unter dem Namen «Agenda Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» (Agenda) einen Plan zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste für die öffentliche Verwaltung fest. Die Agenda führt die priorisierten Projekte, deren Kosten und die als Anschubfinanzierung benötigten Mittel auf.

² Der Bund kann mit allen oder einem Teil der Kantone eine Vereinbarung nach Artikel 5 abschliessen, in der die Höhe der von Bund und Kantonen zur Umsetzung der Agenda im Rahmen der bewilligten Kredite zu leistenden Beiträge sowie die zu finanzierenden Projekte festgelegt werden.

³ Die Vereinbarung kann vorsehen, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen nach Artikel 8 an Projekte der Agenda leistet.

⁴ Der Bund beteiligt sich zu höchstens zwei Dritteln an der Anschubfinanzierung, sofern die Kantone den Rest übernehmen. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung einen Zahlungsrahmen.

Absatz 1

Das Gesetz gibt vor, dass im Hinblick auf die Finanzierung von Projekten vorab als Grundlage eine Agenda zur Förderung der digitalen Infrastrukturen und Basisdienste für die Jahre 2024 bis 2027 vorliegen muss. Diese Agenda ist in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Bundesrat und den Kantonen zu definieren und vom Bundesrat und den zuständigen kantonalen Organen zu genehmigen.

In inhaltlicher Hinsicht gibt Absatz 1 vor, dass in der Agenda die priorisierten Projekte, deren Kosten und die für die Umsetzung der Projekte als Anschubfinanzierung benötigten Mittel aufzuführen sind. Die im März 2021 entwickelte Agenda DVS dient dabei als Ausgangspunkt, sie wird aber vom Bundesrat und den Kantonen hinsichtlich der prioritär in Angriff zu nehmender Projekte und des Mittelbedarfs noch zu konkretisieren sein.

Die Anschubfinanzierung zur Beschleunigung der Transformation in Richtung digitaler Behördenleistungen wird vom Bund während vier Jahren ab 2024 gewährleistet. Ab 2028 können die Kantone finanzielle Unterstützung des Bundes im Bereich des E-Government nur noch unter den Voraussetzungen von Artikel 7 und 8 VE-EMBaG erlangen.

Absatz 2

Zur Regelung der wesentlichen Einzelheiten wird neben der Gesetzesbestimmung auch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen erforderlich sein. Als Rechtsgrundlage für diese Vereinbarung wird Artikel 5 VE-EMBaG dienen. In der Vereinbarung wird die Höhe der von Bund und Kantonen zur Umsetzung der Agenda zu leistenden Beiträge sowie die zu finanzierenden Projekte festzulegen sein. Dabei gilt ein Budgetvorbehalt bezüglich der verfügbaren Mittel.

Den Kantonen ist die Beteiligung an der Vereinbarung an sich freigestellt, eine Beteiligung aller oder zumindest vieler Kantone wäre aber erstrebenswert. Sollten einzelne Kantone nicht an der Vereinbarung teilnehmen, werden sie von ihr selbstverständlich nicht gebunden.

Allfällige Streitigkeiten aus Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen werden gemäss Artikel 44 Absatz 3 BV nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.

Absatz 3

Die Anschubfinanzierung kann entweder dadurch erfolgen, dass der Bund Projekte der Agenda DVS selbst umsetzt und mit Mitteln der Anschubfinanzierung finanziert oder aber, indem Finanzhilfen an Träger im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstaben a – c VE-EMBaG, die Projekte der Agenda DVS verwirklichen, ausgerichtet werden. Absatz 3 regelt die letztgenannte Art der Umsetzung der Anschubfinanzierung. Für die in der Übergangsbestimmung vorgesehene Ausrichtung von Finanzhilfen wird – neben den generellen Voraussetzungen von Artikel 8 – zudem vorausgesetzt wird, dass die Vereinbarung nach Absatz 2 bestimmt, welche Projekte mit Finanzhilfen unterstützt werden sollen und dass sich die Finanzhilfen im Rahmen der bewilligten Kredite bewegen.

Absatz 4

Die Anschubfinanzierung des Bundes wird in Absatz 4 unter die Bedingung gestellt, dass sich die Kantone daran beteiligen. Die Beteiligungsquote des Bundes wird auf höchstens zwei Drittel festgelegt. Der restliche Finanzmittelbedarf ist von den an der Vereinbarung beteiligten Kantonen zu tragen.

Es wird nicht vorausgesetzt, dass sich sämtliche Kantone an der Finanzierung einzelner Projekte der Agenda DVS beteiligen, sondern, dass bei den jeweiligen Projekten die beteiligten Kantone den vom Bund getragenen Anteil jeweils mit einem kantonalen Finanzierungsanteil von mindestens einem Drittel ergänzen. Wie die Kantone die Tragung des kantonalen Finanzierungsanteils untereinander aufschlüsseln, wird je nach Bedarf den Kantonen zu überlassen oder in der Vereinbarung gemäss Absatz 2 zu regeln sein.

Für den auf vier Jahre befristeten Zahlungsrahmen zur Deckung des Finanzbedarfs des Bundes wird der Bundesrat der Bundesversammlung Antrag zu stellen haben.

Mit der Anschubfinanzierung soll grundsätzlich eine Kostentragung von zwei Dritteln durch den Bund angestrebt werden. Mit der Formulierung «höchstens zwei Drittel» soll die Möglichkeit offen gelassen werden, dass die Kantone Projekte in die Agenda aufnehmen, die ausschliesslich oder überwiegend in ihrem Interesse sind und deshalb vom Bund nicht oder nur mit einem geringeren Anteil finanziert werden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Für die Umsetzung der Agenda ist in den nächsten Jahren mit einem Gesamtbetrag von 200 bis 300 Mio. Franken zu rechnen. Die Mittel sind insbesondere für die Beschaffung von Infrastrukturen und Basisdiensten in den Gemeinwesen einzusetzen. Für deren Beschaffung sollen gemeinsame Ambitionen von Bund, Kantonen und Gemeinden festgelegt werden. Im Vordergrund stehen dabei die nachfolgenden Ambitionen:

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

Der langfristige Mittelbedarf je Ambition lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit hinreichender Zuverlässigkeit 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 können¹⁶. Der Mittelbedarf wird im Rahmen der Verfeinerung der Agenda DVS zunehmend konkretisiert werden.

Der Bundesrat wird dem Parlament zu gegebener Zeit einen Zahlungsrahmen für den Finanzbedarf des Bundes für die Geltungsdauer der Übergangsbestimmung beantragen.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Finanzierungsgrundlage als solche zieht keine personellen Auswirkungen nach sich.

Ob und welche personellen Auswirkungen die Verwirklichung von Projekten der Agenda DVS nach sich ziehen wird, ist abhängig vom Gegenstand der Vereinbarungen, die der Bund und die Kantone gestützt auf den hier vorgelegten Absatz 2 von Artikel 16^{bis} VE-EMBaG abschliessen werden und kann zurzeit nicht abgeschätzt werden. Für die Umsetzung der Agenda werden zudem in der Geschäftsstelle DVS zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. Der Bedarf wird aufgrund der Erfahrungen mit E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz auf fünf Vollzeitstellen geschätzt.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Den Kantonen werden mit dieser Vorlage keine neuen Aufgaben zugewiesen. Die Projekte der Digitalen Agenda werden die Kantone bei der effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Mit dem Abschluss einer Vereinbarung nach Absatz 2 der Übergangsbestimmung werden sich die beteiligten Kantone indes verpflichten, mit dem Bund gemeinsame Anstrengungen zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste zu unternehmen und diese mitzufinanzieren. Der Finanzierungsanteil des Bundes ist dabei auf zwei Drittel begrenzt.

Spezifische Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sind nicht ersichtlich.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt

Direkte Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt sind nicht zu erwarten.

Von den gestützt auf die Agenda DVS verwirklichten Projekte wird die Gesellschaft und die Wirtschaft mittel- und langfristig insbesondere dadurch profitieren, dass durch die vereinfachte Nutzung von elektronischen Behördenleistungen Behördenkontakte effizienter und administrative Belastungen verringert werden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine Anschubfinanzierung von gemeinsamen Projekten des Bundes und der Kantone ist der Bundesverfassung nicht zu entnehmen. Der Vorentwurf EMBaG selbst stützt sich auf Artikel 173 Absatz 2 BV, der als Platzhalter für inhärente Kompetenzen des Bundes – mithin Zuständigkeiten, die dem Bund nicht explizit zugeteilt werden, ihm aber aufgrund seiner Staatlichkeit zukommen – taugt. Für Bundeszuständigkeiten, die sich aus der Existenz und der Natur der Eidgenossenschaft ergeben und für die eine explizite Zuweisung einer Kompetenz an den Bund fehlt, wird in der Regel Artikel 173 Absatz 2 BV als Kompetenzgrundlage genannt.

Entsprechend ist die vorgesehene Anschubfinanzierung auf Artikel 173 Absatz 2 BV zu stützen, es versteht sich von selbst, dass der Bund im Rahmen seiner Organisationskompetenz Finanzmittel zugunsten von gemeinsamen Vorhaben mit den Kantonen sprechen darf, soweit diese zumindest auch in seinem Interesse liegen.

¹⁶ Bericht «Digitale Verwaltung Schweiz, Agenda 'Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz'», S. 7.

5.2 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes. Dazu zählen gemäss Buchstabe e dieser Verfassungsbestimmung die grundlegenden Bestimmungen über die Leistungen des Bundes.

Da die hier vorgelegte Finanzierungsgrundlage hauptsächlich finanzielle Auswirkungen für den Staat haben wird und das Gesetzmässigkeitsprinzip im Bund auch für den Bereich der Leistungsverwaltung gilt, sind die Grundzüge der Anschubfinanzierung in einem formellen Gesetz zu regeln.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der BV sieht vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neu einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neu wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen.

Da sowohl die Subventionen (Finanzhilfen), die in Artikel 16^{bis} Absatz 3 begründet werden, als auch der Zahlungsrahmen in Artikel 16^{bis} Absatz 4 diese Grenzwerte überschreiten, untersteht diese Gesetzesbestimmung sowie der Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen der Ausgabenbremse.

5.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Gleichzeitig hat der Bund von seinen Kompetenzen einen schonenden Gebrauch zu machen und den Kantonen ausreichend Raum für die Aufgabenerfüllung zu überlassen.

Die mit der Übergangsbestimmung vorgesehene Anschubfinanzierung durch den Bund soll mit der Gewährleistung von Finanzmitteln die Verwirklichung von Projekten der Agenda DVS sicherstellen, die in Anbetracht der gemeinsamen Festlegung der Agenda sowohl im Interesse der Aufgabenerfüllung des Bundes wie auch der Kantone liegen. Sie bewirkt damit keine Verschiebung der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen und ist mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Nach dem in Artikel 43a Absätze 2 und 3 BV statuierten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten; das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über die Leistungen bestimmen.

Die Interessen an der Umsetzung der Projekte der Agenda DVS lassen sich zwar nicht eindeutig der einen oder anderen Staatsebene zuweisen, es ist aber festzuhalten, dass der Bund ein grosses Interesse an einem reibungslosen elektronischen Austausch mit den Kantonen hat. Entsprechend erlaubt die Regelung, wonach der Bund höchstens zwei Drittel der Kosten der Projekte der Agenda DVS finanziert, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu wahren. Es ist aber bei jedem Projekt zu prüfen, welchen Nutzen der Bund hat und welchen Anteil der Finanzierung er entsprechend übernehmen kann.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Finanzielle Leistungen des Bundes an Rechtssubjekte ausserhalb der Bundesverwaltung gelten als Subventionen und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Die Übergangsbestimmung zielt insbesondere darauf ab, dass Finanzmittel des Bundes über die gemeinsam mit den Kantonen festgelegten Projekte an die Kantone (und auch Gemeinden) fliessen. Damit werden neue Subventionen eingeführt, weshalb zu den nachfolgenden Punkten a. – d. Bericht zu erstatten ist.

Für die in Absatz 3 vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes bei Projekten, die nicht vom Bund geführt werden, besteht mit Artikel 8 VE-EMBaG bereits eine hinreichende Rechtsgrundlage.

a. Die Bedeutung der Subvention für die Erreichung der vom Bund angestrebten Ziele

Die vorgesehene Anschubfinanzierung ermöglicht eine gemeinsame von Bund und Kantonen getragene Finanzierung von Projekten der Agenda DVS zur Verwirklichung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste für die digitale Verwaltung. Dabei handelt es sich um ein strategisches Ziel von hoher Priorität. Ohne die Subventionierung ist davon auszugehen, dass die Projekte der Agenda DVS zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste nicht oder nur in reduziertem Umfang umgesetzt werden könnten. Die Subvention garantiert die Umsetzung grundlegender Infrastrukturarbeiten im E-Government-Bereich, die für den Bund von grossem Interesse sind.

b. Die materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

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 bundesseitige Finanzierung der Projekte erfolgt nach einem vorgegebenen Kostenteiler (Bund: höchstens zwei Drittel / Kantone: mindestens ein Drittel).

c. Das Verfahren der Beitragsgewährung

Die Grundlage der Beitragsgewährung bildet die Vereinbarung der Kantone, an der sich der Bund beteiligt (vgl. Abs. 2). Zwingender Bestandteil dieser Vereinbarung ist die Festlegung der Höhe der von Bund und Kantonen zur Umsetzung der Agenda zu leistenden Beiträge. Das Verfahren der Beitragsgewährung richtet sich nach Artikel 8 Absatz 2 VE-EMBaG.

d. Die Befristung und degressive Ausgestaltung einer Subvention

Die Subvention soll im Sinne einer Anschubfinanzierung wirken und wird befristet auf den Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2027. Eine degressive Ausgestaltung der Subvention ist nicht vorgesehen, weil die für die Finanzierung der Projekte benötigten Finanzmittel im Rahmen der Agenda DVS vorgängig festgelegt werden und der Bundesrat der Bundesversammlung zur Deckung des Finanzbedarfs des Bundes einen Zahlungsrahmen für vier Jahre beantragen wird.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Gesetzesvorlage sieht vorderhand keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vor.

Die Vereinbarungen nach Artikel 16^{bis} Absatz 2 können allenfalls Rechtsetzungsbefugnisse dahingehend beinhalten, als im Rahmen einer Vereinbarung Regelungen zum anwendbaren Recht getroffen werden können (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. d VE-EMBaG).

5.7 Datenschutz

Die Vorlage beinhaltet keine datenschutzrechtlichen Implikationen. Allfällige datenschutzrechtliche Fragestellungen können im Rahmen von Projekten, die gestützt auf die vorliegend zu schaffende Rechtsgrundlage durchgeführt werden, aufgeworfen werden und sind bei Bedarf im Rahmen des jeweiligen Projektes zu klären.