

Weiterentwicklung der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS)

Zielbild der künftigen föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung zuhanden der Träger und Partner

Datum 13.03.2025

Berichtsperiode 2025

Inhaltsverzeichnis	Zusammenfassung	2
	1 Zweck des Dokuments	5
	2 Hintergrund	5
	3 Auftrag und Vorgehen	6
	4 Zielbild der föderalen Zusammenarbeit	7
	4.1 Stossrichtung 1: Stärkung der gemeinsamen Steuerung und Umsetzung	9
	4.2 Stossrichtung 2: Mehr Verbindlichkeit in der föderalen Zusammenarbeit	11
	5 Würdigung	14
	6 Nächste Schritte	15
	Anhang	17
	Anhang 1: Exemplarische Kategorisierung der Standards	17
	Anhang 2: Exemplarische Beschreibung des Standardisierungsprozesses	18
	Anhang 3: Ausgewählte institutionelle Meilensteine im Überblick	19

Zusammenfassung

Bund, Kantone und Gemeinden haben ihre Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung in den letzten Jahren schrittweise ausgebaut. Diesen Weg gilt es konsequent weiterzugehen, um mit der zunehmenden Komplexität und Dynamik des digitalen Wandels Schritt zu halten.

Die Organisation Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) wurde am 1. Januar 2022 gegründet, um die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltungen durch eine engere Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden voranzutreiben. Grund für diesen Schritt war, dass die Schweizer Verwaltungen im internationalen Vergleich nur zögerlich digitalisiert wurden und sich durch zahlreiche Doppelspurigkeiten und mangelhafte Schnittstellen auszeichnen. Im Rahmen der DVS konnten Bund, Kantone und Gemeinden in den letzten Jahren ihre Zusammenarbeit ausbauen und wichtige Projekte voranbringen. Mit dem Bundesgesetz zum Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) wurde zudem die föderale Zusammenarbeit auch rechtlich vereinfacht. Es hat sich aber auch gezeigt, dass es einer weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit bedarf, um die nötige Interoperabilität und die erhofften Synergien zu erreichen.

Unter Mitwirkung aller drei Staatsebenen wurde der Handlungsbedarf unter Berücksichtigung der durchgeführten Evaluation der DVS im Detail analysiert und ein Vorschlag für die Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung erarbeitet.

Bund und Kantone haben einen etappenweisen Aufbau der DVS vorgesehen, um eine bedarfsgerechte Entwicklung der Zusammenarbeit und der nötigen institutionellen Grundlagen zu ermöglichen. In der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die DVS wurde festgehalten, dass die DVS dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bis spätestens 2026 die Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Weiterentwicklung der DVS zu unterbreiten hat. Im Fokus steht dabei eine für alle drei Staatsebenen verbindliche Standardsetzung. Zur Erarbeitung dieser Entscheidungsgrundlagen hat das politische Führungsgremium der DVS (PFG) ein Mandat erteilt und eine interdisziplinäre, tripartite Projektorganisation eingesetzt. Die in der Rahmenvereinbarung DVS vorgesehene externe Evaluation der DVS bildete einen zentralen Teil dieses Mandats. Darüber hinaus wurden mithilfe einer Untersuchung mehrerer Praxisbeispiele aus dem In- und Ausland praxisorientierte Hinweise geliefert. Als weitere Grundlage diente eine Analyse der Vor- und Nachteile verschiedener staatsrechtlicher Lösungsansätze, die durch das EFD (GS) in Zusammenarbeit mit der KdK (GS) und unter Einbezug des EJPD (BJ) erarbeitet wurde. Die Ergebnisse der Analysen wurden in Form eines Variantenraums zusammengefasst, interpretiert und vom PFG validiert. Darauf aufbauend wurden mögliche Umsetzungsvarianten erarbeitet und geprüft. Das operative Führungsgremium der DVS (OFG) wurde ebenfalls einbezogen. Als Ergebnis der Variantendiskussion und -abwägung wurde schliesslich das Zielbild abgeleitet.

Die digitale Transformation der Schweizer Verwaltungen soll föderalistisch und konsequent vorangebracht werden, indem die gemeinsame Steuerung und Umsetzung im bestehenden institutionellen Rahmen gestärkt werden und darüber hinaus insbesondere bei der Standardisierung mehr Verbindlichkeit in der föderalen Zusammenarbeit geschaffen wird.

Die föderale Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung soll von der Strategie bis zur Umsetzung entlang von zwei Stossrichtungen weiterentwickelt werden:

- Stossrichtung 1: Stärkung der gemeinsamen Steuerung und Umsetzung durch die Nutzung des bestehenden institutionellen Rahmens
- Stossrichtung 2: Mehr Verbindlichkeit in der föderalen Zusammenarbeit durch die Ergänzung des bestehenden institutionellen Rahmens

Stossrichtung 1 entspricht im Wesentlichen einer konsequenten Umsetzung der aktuellen Etappe 1 der DVS («Politische Plattform mit Standardentwicklung»). Aus Sicht der Fachleute aller drei Staatsebenen schafft die DVS schon heute einen grossen Mehrwert. Doch das Potenzial wird noch nicht ausgeschöpft und es bestehen Lücken. Insbesondere wird von der DVS eine stärker gestaltende und proaktive Rolle bei der Förderung der Interoperabilität und dem Aufbau gemeinsam genutzter Infrastrukturen und Basisdienste erwartet. Diese Lücken sollen durch dedizierte Ressourcen für eine föderale E-Government-Architektur und für die Standardentwicklung geschlossen werden und so eine kohärente strategische Steuerung ermöglichen. Je nach Ambitionslevel, Fokussierung und Leistungsumfang (z. B. Umfang der Unterstützung bei der Standardumsetzung in den Gemeinwesen) entsteht dadurch ein unterschiedlich grosser finanzieller Mehrbedarf, der im Rahmen der derzeitigen Grundfinanzierung (6 Mio. CHF pro Jahr; paritätisch von Bund und Kantonen getragen) nicht kompensiert werden kann. Zudem soll die Koordination in der Umsetzung (d. h. Beschaffung, Entwicklung und Betrieb) verbessert werden. Auch dahingehend ist die Bandbreite gross und reicht von einer stärkeren Abstimmung der IT-Leistungserbringer bis hin zum Ausbau gemeinsam getragener Betriebs- und Entwicklungskapazitäten.

Bei Stossrichtung 2 handelt es sich um den Schritt in die nächste Etappe der DVS («Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung»). Die verbindliche Standardsetzung ergänzt das bestehende Instrumentarium der föderalen Zusammenarbeit und erfordert eine Änderung der Bundesverfassung. Eine Mehrheit der in der Evaluation der DVS befragten fachlichen Vertretungen auf allen drei Staatsebenen befürwortet diesen Schritt, sofern eine umfassende Mitwirkung der Gemeinwesen gewährleistet ist. Diese Ergebnisse decken sich mit Erfahrungen aus dem Ausland (u. a. Deutschland und Österreich). Zur verbindlichen Standardsetzung soll in der Bundesverfassung eine Bundeskompetenz geschaffen werden, die spezifische Regeln zur Mitwirkung der Kantone und Gemeinden vorsieht. Insbesondere soll festgelegt werden, dass die Standards von Beginn an in einer staatsebenenübergreifenden fachlichen Zusammenarbeit entwickelt werden und zu geeigneten Zeitpunkten die Möglichkeit einer politischen Positionierung der zuständigen kantonalen und kommunalen Organe besteht.

Die vorgeschlagene Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit ist der notwendige Schritt nach vorne, um der Dynamik des digitalen Wandels und dem Föderalismus gerecht zu werden. Doch es braucht eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Durch die Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit werden die Planungs- und Investitionssicherheit erhöht, der Koordinationsaufwand reduziert, die Harmonisierung gefördert und schweizweite Synergien konsequenter genutzt. Die gemeinsame Willensbildung wird im Sinne des Föderalismus unterstützt und über alle drei Staatsebenen hinweg koordiniert. Insgesamt überwiegt der

Nutzen für Bund, Kantone und Gemeinden den damit verbundenen zusätzlichen Aufwand. Der Aufwand ergibt sich im Wesentlichen aus einer dauerhaften Erhöhung der Grundfinanzierung der DVS (Stossrichtung 1), aus der Änderung der Bundesverfassung (Stossrichtung 2) und aus den für die Vorbereitung und Umsetzung erforderlichen einmaligen Transformationskosten. Für den Beschluss des Bundesrats und der KdK Ende 2025 wird eine Schätzung des gesamten Mittelbedarfs vorgelegt.

Entlang der Stossrichtungen sollen Ende 2025 der Bundesrat und die KdK ein Mandat zur Erarbeitung eines Norm- und Organisationskonzepts erteilen. Dieses wird im Jahr 2026 wiederum zur Konsultation vorgelegt.

Gestützt auf die Konsultationsrückmeldungen werden allfällige Anpassungen und Ergänzungen am Zielbild vorgeschlagen und ein politisches Mandat für die weiteren gemeinsamen Arbeiten der Träger und Partner ab 2026 vorbereitet. Das definitive Zielbild und das Mandat sollen dem Bundesrat und der KdK Ende 2025 zusammen mit einer ersten Schätzung des Mittelbedarfs zur parallelen Beschlussfassung vorgelegt werden. Das Mandat beschreibt die Aufgaben, Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen für die Konkretisierung des Zielbilds. Wie bisher ist eine enge Zusammenarbeit der drei Staatsebenen vorgesehen. Im Zentrum der Arbeiten steht ein Norm- und Organisationskonzept, welches dem Bund, den Kantonen sowie dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) 2026 wiederum zur Konsultation vorgelegt werden soll. Schliesslich ist der definitive Mittelbedarf fundiert zu ermitteln und die Finanzierung zu klären. Dazu gehört auch der Umgang mit den finanziellen Auswirkungen von verbindlichen Standards auf einzelne Gemeinwesen. Danach ist ein Beschluss des Bundesrats und der KdK zur Umsetzung vorgesehen. Nach diesem Beschluss wird mit der Weiterentwicklung und dem Aufbau der erforderlichen Strukturen und Prozesse für Stossrichtung 1 begonnen und die erforderlichen Rechtssetzungsprozesse eingeleitet. Zuvor werden bereits operative Optimierungsmassnahmen umgesetzt, die sich aus der Evaluation der DVS ergeben haben und im bestehenden finanziellen Rahmen, im eigenen Kompetenzbereich der Zusammenarbeitsorganisation DVS und unabhängig vom Zielbild umgesetzt werden können.

Übersicht über die nächsten Schritte zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit

- Oktober 2025: Freigabe des definitiven Zielbilds und des politischen Mandats zur Konkretisierung des Zielbilds durch das PFG zuhanden der Träger gestützt auf die Konsultationsrückmeldungen zum Zielbild
- Ende 2025: Paralleler Beschluss der Träger zum definitiven Zielbild und zum politischen Mandat zur Konkretisierung des Zielbilds sowie Vorlage der Mittelbedarfsschätzung
- Anfang 2026: Initialisierung der Arbeiten zum Norm- und Organisationskonzept auf Basis des politischen Mandats
- 2026: Konsultation der Träger und Partner zum Norm- und Organisationskonzept (inkl. definitiver Mittelbedarf und Finanzierung)
- 2027: Paralleler Beschluss der Träger zur Umsetzung des Norm- und Organisationskonzepts (inkl. definitiver Mittelbedarf und Finanzierung)

Die Arbeiten zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit werden eng abgestimmt mit der Erneuerung der Strategie DVS 2024-2027 und den Überlegungen zu einer Nachfolgelösung für die Ende 2027 auslaufende Finanzierung der Agenda DVS.

1 Zweck des Dokuments

Das vorliegende Dokument dient als Grundlage für einen Grundsatzentscheid des Bundesrates und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung. Es beschreibt den Hintergrund und das Zielbild dieser Weiterentwicklung. In einer Konsultation der Träger¹ und Partner² der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) soll in einem ersten Schritt validiert werden, ob der vorgeschlagene Pfad eingeschlagen und die konkreten Grundlagen (d. h. Norm- und Organisationskonzept) entlang dieses Zielbilds erarbeitet werden sollen. Gestützt auf die Konsultationsrückmeldungen wird ein politisches Mandat zur Erarbeitung der konkreten Grundlagen vorbereitet und Ende 2025 dem Bundesrat und der KdK zur parallelen Beschlussfassung vorgelegt. Die konkreten Grundlagen sollen den Trägern und Partnern im Jahr 2026 wiederum zur Konsultation unterbreitet werden, so dass ein Beschluss der Träger zur Umsetzung im Jahr 2027 erfolgen kann (vgl. Kapitel 6).

2 Hintergrund

Bund, Kantone und Gemeinden haben ihre Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung in den letzten Jahren schrittweise ausgebaut. Diesen Weg gilt es konsequent weiterzugehen, um mit der zunehmenden Komplexität und Dynamik des digitalen Wandels Schritt zu halten.

Die Organisation DVS wurde am 1. Januar 2022 gegründet, um die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltungen durch eine engere Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden voranzutreiben.³ Mit der DVS, die aus der Zusammenführung der E-Government Schweiz (2008-2024) und der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) (1975-2024) entstanden ist, konnten die Kräfte gebündelt und neue Impulse in der föderalen Zusammenarbeit gesetzt werden.⁴ Grund für diesen Schritt war, dass die Schweizer Verwaltungen im internationalen Vergleich nur zögerlich digitalisiert wurden und sich durch zahlreiche Doppelspurigkeiten und mangelhafte Schnittstellen ausgezeichnet haben. Als zentrale Handlungsfelder der DVS wurden unter anderem die Standardisierung bei der Datenbewirtschaftung, die Durchgängigkeit der Prozesse, die Bereitstellung von Basisdiensten und die Wiederverwendbarkeit von Lösungen genannt.

Im Rahmen der DVS konnten Bund, Kantone und Gemeinden in den letzten Jahren ihre Zusammenarbeit ausbauen und wichtige Projekte wie das gemeinsame Behörden-Login AGOV⁵ voranbringen. Mit dem Bundesgesetz zum Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) wurde zudem die föderale Zusammenarbeit auch rechtlich vereinfacht. Vieles wurde bezüglich der Handlungsfelder schon erreicht. Es hat sich aber auch gezeigt, dass es einer weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit bedarf, um die nötige Interoperabilität und die erhofften Synergien zu erreichen. Exemplarisch für diesen Bedarf stehen die wachsende Zahl regionaler Kooperationen im IKT- und E-Government-Umfeld, Vorhaben wie die Swiss Government

¹ Der Bund und die Kantone sind gleichberechtigte Träger der DVS. Sie handeln durch den Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen (Ziffer 3.1 Abs. 1 Rahmenvereinbarung DVS).

² Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) können die DVS als Partner unterstützen (Ziffer 3.2 Abs. 1 Rahmenvereinbarung DVS).

³ vgl. Detailbeschreibung der Organisation DVS: «Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System» ([Link zur Webseite](#))

⁴ vgl. Entstehungsgeschichte der Organisation DVS im Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

⁵ vgl. ausführliche Beschreibung «AGOV – Ihr Behörden-Login» ([Link zur Beschreibung](#))

Cloud⁶, die sich an Bund, Kantone und Gemeinden richtet, sowie diverse politische Vorstösse in den kantonalen und nationalen Parlamenten.⁷

Der Bedarf an einer intensiveren Zusammenarbeit wird auch in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Denn die digitale Transformation schreitet voran und Verwaltungen verantworten ein immer breiteres Portfolio an digitalen Leistungen, Technologien und entsprechenden Beschaffungen. Die Menge möglicher Doppelspurigkeiten und Schnittstellen wächst. Die Komplexität nimmt zu. Auch die Veränderungsgeschwindigkeit nimmt zu. Technologien wie künstliche Intelligenz (KI) und Cloud entwickeln sich rasant und durchdringen die Gesellschaft, die Wirtschaft und den Staat in hohem Tempo. Solche Technologien haben nicht nur zum Teil erhebliche finanzielle und organisatorische Auswirkungen, sondern akzentuieren die Folgen des digitalen Wandels für die Zukunft der Arbeit, Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit. Diese Entwicklung schlägt sich auch in den politischen und öffentlichen Debatten nieder, in denen Begriffe wie digitale Souveränität und digitale Selbstbestimmung (beispielsweise im Kontext der staatlichen E-ID) und die Regulierung neuer Technologien einen festen Platz eingenommen haben. Vor diesem dynamischen und komplexen Hintergrund gilt es die Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit zu betrachten und den konkreten Handlungsbedarf zu ermitteln.

3 Auftrag und Vorgehen

Unter Mitwirkung aller drei Staatsebenen wurde der Handlungsbedarf im Detail unter Berücksichtigung der durchgeführten Evaluation der DVS analysiert und ein Vorschlag für die Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung erarbeitet.

Bund und Kantone haben einen etappenweisen Aufbau der DVS vorgesehen, um eine bedarfsgerechte Entwicklung der Zusammenarbeit und der nötigen institutionellen Grundlagen zu ermöglichen.⁸ Nach der Umsetzung jeder Etappe soll jeweils eine Überprüfung des Erreichten sowie eine politische und rechtliche Analyse bezüglich der weiteren Entwicklung erfolgen. Dementsprechend wurde in der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (kurz Rahmenvereinbarung DVS) festgehalten, dass die DVS den Trägern bis spätestens 2026 die Entscheidungsgrundlagen für eine allfällige Weiterentwicklung der DVS zu unterbreiten hat (Ziffer 2 Abs. 8 Rahmenvereinbarung DVS). Im Fokus steht dabei eine für alle drei Staatsebenen verbindliche Standardsetzung.

Zur Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen hat das politische Führungsgremium der DVS (PFG) an seiner Sitzung vom 25. April 2024 das Mandat «Grundsatzentscheid zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung im Kontext der Digitalen Verwaltung Schweiz» (kurz Weiterentwicklung DVS)⁹ erteilt und eine interdisziplinäre Projektorganisation eingesetzt, in der Träger und Partner vertreten sind (siehe Details zur Projektorganisation im Projektbericht). Gestützt auf das Mandat sollten eine konsolidierte und breit

⁶ vgl. ausführliche Beschreibung «Swiss Government Cloud» ([Link zur Beschreibung](#))

⁷ u. a. Standesbegehren Simmler-St.Gallen / Frei-Rorschacherberg: «Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen!»; Postulat 23.3050 «Verbindliche Standards für die digitale Verwaltungslandschaft der Schweiz. Braucht es einen Digitalisierungsartikel in der Bundesverfassung?»; Motion 24.4045 «Die Verfassung braucht einen Digitalisierungsartikel»

⁸ Es handelt sich dabei um folgende Etappen, die sich unter anderem durch den Rechtsrahmen, die Mandatsbreite und die Kompetenzverteilung unterscheiden können: 1. Politische Plattform mit Standardentwicklung (aktuelle Etappe); 2. Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung; 3. Hoheitlicher Akteur mit verbindlicher Entscheidungskompetenz im gesamten Mandatsrahmen ([Link zum Dokument](#) «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination - Schlussbericht»)

⁹ vgl. Meldung «Sitzung in Kürze 01/2024' – Information aus dem politischen Führungsgremium DVS» ([Link zur Meldung](#))

abgestützte Entscheidungsgrundlage erarbeitet werden, die dem Bundesrat und der KdK Ende 2025 einen Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen ermöglichen.

Die in der Rahmenvereinbarung DVS (Ziffer 4.6) vorgesehene externe Evaluation der DVS bildet einen zentralen Teil dieser Arbeiten. Die Evaluation hat eine umfassende Analyse des Leistungsausweises der aktuellen Organisation DVS sowie eine Abklärung der Anforderungen der Anspruchsgruppen an die föderale Zusammenarbeit beinhaltet (u. a. mithilfe einer Umfrage bei den Delegierten der DVS und weiteren Akteuren sowie Einzelgesprächen auf der fachlichen und politischen Ebene). Insbesondere wurde im Hinblick auf eine verbindliche Standardsetzung geklärt, in welchen konkreten Bereichen verbindliche Standards für die strategische Zielerreichung erforderlich sind (vgl. Anhang 1). Darüber hinaus wurden mithilfe einer Untersuchung mehrerer Praxisbeispiele aus dem In- und Ausland praxisorientierte Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit geliefert («Good Practices»). Relevante politische Vorstösse sind ebenfalls einbezogen worden.¹⁰ Bereits im Jahr 2023 haben das EFD (GS) in Zusammenarbeit mit der KdK (GS) und unter Einbezug des EJPD (BJ) die rechtlichen, insbesondere die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und den Rechtsetzungsbedarf für eine für alle drei Staatsebenen verbindliche Standardsetzung ermittelt. Es wurde ein Variantenpapier¹¹ erarbeitet, das die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsansätze rechtlich und staatspolitisch würdigt. Dieser umfassende Ansatz sollte einerseits sicherstellen, dass eine Verlagerung von Zuständigkeiten nur dort angestrebt wird, wo sie im übergreifenden Interesse liegt. Andererseits sollten damit auch Verbesserungspotenziale im bestehenden institutionellen Rahmen identifiziert werden (z. B. Stärkung bestehender Aufgaben, Verbesserung DVS-interner Prozesse, Rechtspersönlichkeit der DVS).

In jeweils monatlichen Sitzungen des Steuerungsausschusses und der Begleitgruppe der Projektorganisation wurden die Analysen ausgewertet und konsolidiert. Abschliessend wurden die Ergebnisse vom PFG validiert. Die Ergebnisse der Analysen wurden in Form eines Variantenraums zusammengefasst und interpretiert (siehe beigelegter Projektbericht). Auf dieser Grundlage wurden in mehreren Sitzungen und einem Workshop des Steuerungsausschusses und der Begleitgruppe mögliche Umsetzungsvarianten für die Weiterentwicklung erarbeitet und geprüft. Das operative Führungsgremium der DVS (OFG) wurde ebenfalls einbezogen. Als Ergebnis der Variantendiskussion und -abwägung wurde schliesslich das Zielbild abgeleitet. Das PFG hat das Zielbild gutgeheissen und zur Konsultation freigegeben.

4 Zielbild der föderalen Zusammenarbeit

Die digitale Transformation der Schweizer Verwaltungen soll föderalistisch und konsequent vorgebracht werden, indem die gemeinsame Steuerung und Umsetzung im bestehenden institutionellen Rahmen gestärkt werden und darüber hinaus insbesondere bei der Standardisierung mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit geschaffen wird.

Die Evaluation der DVS zeigt, dass die DVS aus Sicht der Fachleute aller drei Staatsebenen einen grossen Mehrwert schafft. Geschätzt wird vor allem, dass die DVS die Mitsprache und Mitgestaltung der Gemeinwesen auf politischer und fachlicher Ebene ermöglicht und den Ausbau gemeinsam genutzter Basisdienste vorantreibt. Gleichzeitig schöpfen Bund, Kantone und Gemeinden das Potenzial

¹⁰ u. a. Standesbegehren Simmler-St.Gallen / Frei-Rorschacherberg: «Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen!»; Postulat 23.3050 «Verbindliche Standards für die digitale Verwaltungslandschaft der Schweiz. Braucht es einen Digitalisierungsartikel in der Bundesverfassung?»; Motion 24.4045 «Die Verfassung braucht einen Digitalisierungsartikel»
¹¹ vgl. Bericht «Varianten zur Regelung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung - Variantenpapier»

der DVS im Speziellen und der föderalen Zusammenarbeit im Allgemeinen noch nicht aus. Die Erwartungen der Gemeinwesen an die föderale Zusammenarbeit gehen dementsprechend über die heutigen Strukturen und Instrumente hinaus. Insbesondere wird von der DVS eine stärker gestaltende und proaktive Rolle bei der Förderung der Interoperabilität und dem Aufbau gemeinsam genutzter Infrastrukturen und Basisdienste erwartet. Die Evaluation der DVS und der Blick in andere Länder zeigen, dass die digitale Transformation der Verwaltungen konsequent von der Strategie bis zur Umsetzung koordiniert, gesteuert und gefördert werden muss.¹² Ein föderalistischer Ansatz ist dabei erfolgskritisch. Nur so können die gesteckten Ziele erreicht und das Potenzial der föderalen Zusammenarbeit ausgeschöpft werden. In der Schweiz fehlt dieser ganzheitliche Ansatz in der föderalen Zusammenarbeit noch, der von der Festlegung gemeinsamer strategischer Ziele bis zum Betrieb gemeinsam genutzter Lösungen reicht. Wichtige Elemente dafür wurden geschaffen, aber es bestehen noch Lücken (siehe Kapitel 4.1 und 4.2). Diese Lücken gilt es nun zu schliessen und die Elemente miteinander zu verbinden.

Vor diesem Hintergrund wurde folgendes Zielbild für die künftige föderale Zusammenarbeit entworfen: Die föderale Zusammenarbeit soll von der Strategie bis zur Umsetzung entlang der gesamten Wertschöpfungskette der digitalen Transformation gedacht und mit einer grösseren Konsequenz als heute umgesetzt werden. Der föderalistische Ansatz soll dabei bewahrt werden. Kern des Zielbilds sind zwei Stossrichtungen: **(1) Stärkung der gemeinsamen Steuerung und Umsetzung und (2) mehr Verbindlichkeit in der föderalen Zusammenarbeit.**

Dazu muss einerseits der institutionelle Rahmen genutzt werden, der mit der Gründung der DVS und mit weiteren Grundlagen wie der eOperations Schweiz AG und dem EMBAG geschaffen wurde. Aktuell wird dieser Rahmen nicht vollständig ausgeschöpft. Andererseits ist der institutionelle Rahmen gezielt zu ergänzen und der Schritt in die nächste Etappe zu wagen («Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung» gemäss Rahmenvereinbarung DVS). Abbildung 1 stellt die Weiterentwicklung in diesem Kontext dar. Die Weiterentwicklung ist dabei als ein «Leistungssystem» zu verstehen (siehe Abbildung 2), in dem verschiedene Aufgaben zu erfüllen sind und in dem neben der Zusammenarbeitsorganisation DVS auch weitere Akteure wichtige Rollen einnehmen (u. a. eOperations Schweiz AG, IT-Leistungserbringer, Verein eCH).

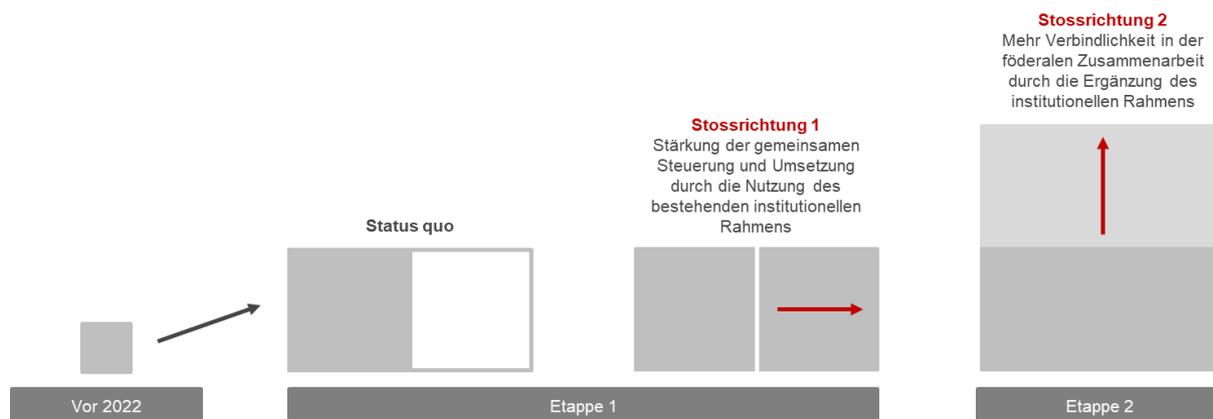


Abbildung 1: Stossrichtungen der Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit

¹² vgl. Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

4.1 Stossrichtung 1: Stärkung der gemeinsamen Steuerung und Umsetzung

Die erste Stossrichtung «Stärkung der gemeinsamen Steuerung und Umsetzung» entspricht im Wesentlichen einer konsequenten Umsetzung von Etappe 1 der DVS («Politische Plattform mit Standardentwicklung»). Der bestehende institutionelle Rahmen soll voll ausgeschöpft werden, um die gemeinsame Steuerung und Zusammenarbeit sowie die DVS als Taktgeberin der digitalen Verwaltung zu stärken. Konkreter Handlungsbedarf besteht in drei Bereichen.

Ausbau der Fähigkeiten zur kohärenten strategischen Gestaltung und Planung von Standards, Infrastrukturen und Basisdiensten

Die Evaluation der DVS wie auch der Vergleich mit anderen Ländern offenbaren Verbesserungspotenzial bei der strategischen Gestaltung und Planung auf föderaler Ebene. Sowohl bei der Standardisierung (vgl. Anhang 1) als auch bei der Entwicklung von Infrastrukturen und Basisdiensten wünschen sich die fachlichen Vertretungen einen systematischen, langfristigen Ansatz. Nur so können die Planbarkeit und die Transparenz erhöht, der Koordinationsaufwand reduziert und schweizweite Synergien konsequenter genutzt werden. In der Schweiz wurden mit dem Aufbau der DVS zwar wichtige Instrumente geschaffen, namentlich die Strategie DVS 2024-2027, ein umfassendes Projektportfolio (Umsetzungsplan) und die entsprechende Grund- und Anschubfinanzierung¹³, doch es fehlt eine föderale E-Government-Architektur. Dieser gemeinsame «Bebauungsplan» übersetzt die strategischen Schwerpunkte (vgl. Strategie DVS 2024-2027) in konkrete zu entwickelnde Infrastrukturen, Basisdienste und Standards. Die E-Government-Architektur konsolidiert zudem die Anforderungen aus Projekten und anderen Aktivitäten wie föderalen Arbeitsgruppen. So schafft sie eine operationalisierbare Gesamtschau für den Ist- und Soll-Zustand. Diese Gesamtschau ermöglicht, wie in der Evaluation der DVS gefordert, eine strategisch kohärente Projektportfolio- und Standardentwicklung (inkl. Priorisierung) und schafft Planungssicherheit für die einzelnen Gemeinwesen (z. B. bei Investitionen).

Andere Länder haben zu diesem Zweck dedizierte Strukturen und Instrumente (z. B. föderales IT-Architekturboard in Deutschland) geschaffen und stellen sicher, dass die verschiedenen Prozesse und Instrumente, insbesondere Strategie, Architektur, Projektportfolio, Standardisierungsagenda und Finanzierung, eng miteinander verzahnt sind. Auch die Schweizer Verwaltungen sollten diese Lücke in der föderalen Zusammenarbeit schliessen und ein föderales E-Government-Architekturmanagement etablieren. Die DVS sollte diese ständige Aufgabe in enger Verzahnung mit ihren bestehenden strategischen Aufgaben und mit der Standardentwicklung übernehmen, um so einen kohärenten Strategieprozess zu gewährleisten.

Strategisch gesteuerte und mit dedizierten Ressourcen unterstützte Standardentwicklung

Bereits heute leisten viele Organisationen in der Schweiz einen wertvollen Beitrag zur staatsebenenübergreifenden Standardisierung, insbesondere der Verein eCH.¹⁴ Auch im Rahmen einzelner Projekte, wie beispielsweise AGOV, werden gewisse Standards entwickelt und etabliert. Doch dieser oft auf dem persönlichen Engagement einzelner Fachleute beruhende bzw. anlassbezogene Ansatz stösst an seine Grenzen. So unterstreicht die Evaluation der DVS das grosse Potenzial, das die fachlichen Vertretungen in der Standardisierung sehen. Gleichzeitig zeigt die Evaluation die Notwendigkeit einer stärkeren Steuerung der Standardentwicklung und -ausbreitung auf, um dieses Potenzial zu heben. Das bedeutet, dass erforderliche Standards in einem geordneten Verfahren nach

¹³ vgl. Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Finanzierung von Projekten der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» für die Jahre 2024–2027

¹⁴ In Anhang 1 sind die relevanten Standardarten und Standardisierungsbereiche bezeichnet.

festgelegten Kriterien (u. a. auf Basis der E-Government-Architektur) identifiziert, (weiter-)entwickelt und schliesslich umgesetzt werden. Dadurch werden insbesondere die Interoperabilität, die Wiederverwendbarkeit von Lösungen und die Planungssicherheit für die einzelnen Gemeinwesen erhöht.

Bund, Kantone und Gemeinden sollten daher dedizierte Strukturen, Prozesse und Ressourcen für die gemeinsame Standardentwicklung aufbauen, die den gesamten Lebenszyklus eines Standards – von der Bedarfsermittlung bis zur Aufhebung – abdecken.¹⁵ Nur so können die notwendige Qualität, Geschwindigkeit, die Strategie- und Rechtskonformität sowie die Kompatibilität der Standards untereinander sichergestellt werden. Die Standardentwicklung sollte auch eine Umsetzungsplanung (inkl. finanzieller Auswirkungen) und die Überprüfung der Praxistauglichkeit (z. B. in Form von Pilotvorhaben) umfassen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Verein eCH und anderen standardsetzenden Organisationen (z. B. in einzelnen Sektoren) ist erfolgskritisch. Dieser stärker institutionalisierte Ansatz entspricht dem Vorgehen anderer Länder, in denen die Standardisierung in den letzten Jahren erfolgreich vorangetrieben wurde. Die organisatorische Ausgestaltung sowie die Allokation der Ressourcen sind in einem späteren Norm- und Organisationskonzept zu bestimmen. Dabei sind einerseits die Effizienz und mögliche Synergien mit bestehenden föderalen Organisationen wie der DVS und standardentwickelnden Organisationen wie dem Verein eCH oder der Bundeskanzlei (DTI) einzubeziehen. Andererseits sind die Anforderungen an die Mitwirkung der drei Staatsebenen und die Implikationen von Stossrichtung 2, d. h. der verbindlichen Standardsetzung, zu berücksichtigen.

Koordination der Entwicklungs- und Betriebsleistungen für gemeinsam genutzte Lösungen

Die zunehmende Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wird sich mittel- bis langfristig auf die Entwicklungs- und Betriebsleistungen auswirken. Es ist damit zu rechnen, dass es mehr gemeinsam genutzte Infrastrukturen, Basisdienste, Schnittstellen und Fachanwendungen geben wird, für die in Teilen sogar eine Bezugspflicht bestehen kann. Die in Planung befindliche Swiss Government Cloud¹⁶ des Bundes ist ein aktuelles Beispiel für diese Entwicklung. Der Bund soll eine Cloud-Infrastruktur bereitstellen, die von Bundesbehörden und nach Möglichkeit auch von Kantonen und Gemeinden genutzt werden kann. Auch auf regionaler und interkantonaler Ebene entstehen zunehmend enge Kooperationen bei der Entwicklung und dem Betrieb von E-Government-Infrastrukturen oder im Bereich IT-Sicherheit.¹⁷

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft und festgelegt werden, wie künftig in grösserem Umfang gemeinsame IKT-Mittel für alle drei Staatsebenen entwickelt und betrieben werden können. Dazu können die durch das EMBAG geschaffenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit genutzt (Art. 4 und 5 EMBAG) und das Zusammenwirken der bestehenden Akteure (u. a. IT-Leistungserbringer der Gemeinwesen, eOperations Schweiz AG) gestärkt werden. Die Positionierung des österreichischen Bundesrechenzentrums als IT-Leistungserbringer aller Verwaltungen Österreichs kann dahingehend allenfalls weitere Denkanstösse liefern.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über Stossrichtung 1, indem sie das Leistungssystem der föderalen Zusammenarbeit illustriert und die drei identifizierten Handlungsbedarfe hervorhebt.

¹⁵ In Anhang 2 ist der mögliche Prozess der Standardentwicklung illustrativ beschrieben.

¹⁶ vgl. ausführliche Beschreibung «Swiss Government Cloud» ([Link zur Beschreibung](#))

¹⁷ vgl. Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

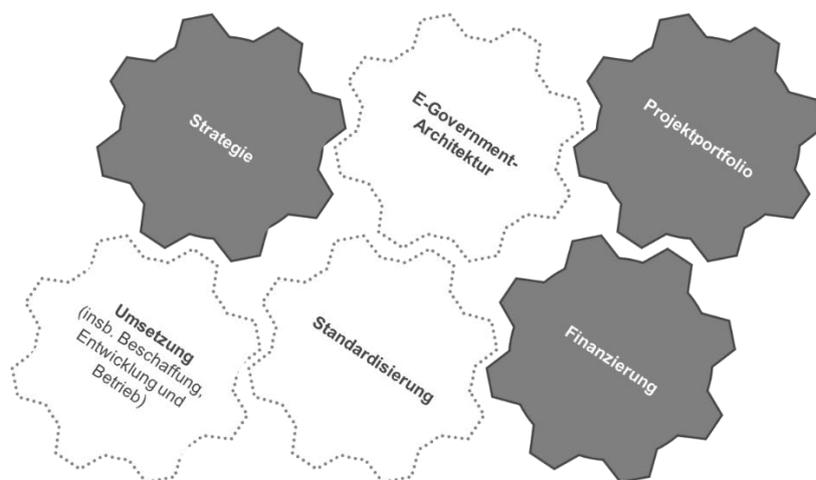


Abbildung 2: Leistungssystem der föderalen Zusammenarbeit und adressierte Handlungsbedarfe

Finanzielle und rechtliche Voraussetzungen der Umsetzung von Stossrichtung 1

Zur Umsetzung von Stossrichtung 1 ist eine Erhöhung der Grundfinanzierung der DVS notwendig. Insbesondere wird dauerhaft dediziertes Personal für das föderale E-Government-Architekturmanagement und die Standardentwicklung benötigt. Je nach Ambitionslevel, Fokussierung (vgl. Anhang 1) und Leistungsumfang (z. B. Umfang der Unterstützung bei der Standardumsetzung in den Gemeinwesen; vgl. Anhang 2) entsteht ein unterschiedlich grosser finanzieller Mehrbedarf, der im Rahmen der derzeitigen Grundfinanzierung (6 Mio. CHF pro Jahr; paritätisch von Bund und Kantonen getragen) nicht kompensiert werden kann. Zudem werden Anpassungen an der Rahmenvereinbarung DVS nötig sein. Auch bei der Koordination der Entwicklungs- und Betriebsleistungen ist die Bandbreite gross und reicht von einer stärkeren Abstimmung der IT-Leistungserbringer bis hin zum Ausbau gemeinsam getragener Betriebs- und Entwicklungskapazitäten. Für den Beschluss der Träger Ende 2025 (d. h. Auftrag zur Konkretisierung des Zielbilds) wird eine Schätzung des gesamten Mittelbedarfs vorgelegt (vgl. Kapitel 6).

4.2 Stossrichtung 2: Mehr Verbindlichkeit in der föderalen Zusammenarbeit

Bei Stossrichtung 2 handelt es sich um den Schritt in die nächste Etappe der DVS («Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung»). Eine Mehrheit der in der Evaluation der DVS befragten fachlichen Vertretungen auf allen drei Staatsebenen befürwortet diesen Schritt, sofern eine umfassende Mitwirkung der Gemeinwesen gewährleistet ist. Diese Ergebnisse decken sich mit Erfahrungen aus dem Ausland (u. a. Deutschland und Österreich). Auch dort wurde die föderale Zusammenarbeit ausgebaut und eine für alle drei Staatsebenen verbindliche Standardsetzung mit einem föderalistisch geprägten Ansatz etabliert. Die verbindliche Standardsetzung ergänzt somit das bestehende Instrumentarium der föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Transformation und erfordert eine Änderung der Bundesverfassung. Sie ermöglicht es, in erfolgskritischen Bereichen den gemeinsam eingeschlagenen Weg konsequent zu gehen und das Beschlossene umzusetzen. Insbesondere dort, wo eine breite, einheitliche und allenfalls gleichzeitige Einführung einer Lösung, beispielsweise eines gemeinsam genutzten Basisdiensts, erforderlich ist, schafft die verbindliche Standardsetzung Planungs- und Investitionssicherheit für alle beteiligten Gemeinwesen.

Es wurden zwei grundsätzliche staatsrechtliche Varianten dafür geprüft¹⁸, wie die verbindliche Standardsetzung umgesetzt werden kann: eine gemeinsame getragene Behörde von Bund und Kantonen und die Schaffung einer neuen Bundeskompetenz. Der Aufbau einer gemeinsam getragenen Behörde wurde von der Projektorganisation im Rahmen der Variantendiskussion verworfen, da dies mit vielfältigen staatsrechtlichen Herausforderungen und einem grossen Aufwand verbunden wäre. So bedürfte es unter anderem nicht nur einer Verfassungsänderung auf Bundesebene, sondern auch eines Konkordats der Kantone mit Zustimmung der Kantonsparlamente und der Stimmbevölkerung (mind. fakultatives Referendum). Zudem würden sich Fragen der Rechtsweggarantie und der parlamentarischen Aufsicht stellen, die nur teilweise befriedigend gelöst werden können. Für die Umsetzung wäre mit bis zu acht Jahren zu rechnen. Die Einführung einer neuen Bundeskompetenz erfordert eine Änderung der Bundesverfassung, die bis zu fünf Jahre in Anspruch nehmen kann. Sie wahrt die Verfassungsprinzipien Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung besser als eine gemeinsame Behörde von Bund und Kantonen. Die Organe, die verbindliche Entscheide fällen, sind durch Bundesrecht legitimiert (Bundesrat, Bundesparlament) und die Normen werden im dafür vorgesehenen Rechtsetzungsprozess unter Einhaltung der Gewaltenteilung erlassen. Für den Rechtsschutz und allfällige Streitigkeiten mit den Kantonen und Gemeinden kann auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung einer Bundeskompetenz besser geeignet. Sie ist aber an zwei bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, um den besonderen Anforderungen an die Zusammenarbeit der Behörden im Bereich der digitalen Transformation gerecht zu werden.

Bundeskompetenz mit spezifischen Regeln der Mitwirkung der Kantone und Gemeinden

Bereits das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Andreas Glaser zur Weiterentwicklung der DVS von 2021¹⁹ hält fest, dass «angesichts der bedeutsamen Rolle der Kantone und Gemeinden bei der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens einiges dafür [spreche], im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung eine im Vergleich zur Gesetzgebung im Bund verstärkte Mitwirkung der Kantone bis hin zu aktiver Gestaltung durch die Kantone zu ermöglichen [...]. Da zugleich die Bundesverwaltung ein wichtiger Adressat der zu erlassenden Regelungen ist, muss auch der Bund massgeblich in die Willensbildung einbezogen werden». Der Querschnittscharakter der digitalen Transformation führt zudem dazu, dass allfällige Standards oftmals mehrere Politikfelder betreffen. Diese verfassungsrechtliche Einschätzung wird durch die fachliche Einschätzung in der Evaluation der DVS gestützt. So gewährleistet eine umfassende Mitwirkung aller drei Staatsebenen, dass die Standards den effektiven Bedürfnissen der Gemeinwesen entsprechen und sich in der praktischen Umsetzung bewähren. Dies entspricht den Ansätzen in anderen Ländern. Sowohl in anderen Bundesstaaten wie Deutschland und Österreich als auch in Einheitsstaaten wie Norwegen ist bei der verbindlichen Standardsetzung eine über das übliche Mass hinausgehende Mitwirkung aller drei Staatsebenen vorgesehen.

Auch in der Schweiz sollten für die Ausübung der Bundeskompetenz spezifische Vorgaben für die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden gemacht werden, die über die dahingehenden allgemeinen Bestimmungen in der Bundesverfassung hinausgehen (vgl. Art. 45 Bundesverfassung), um den besonderen Anforderungen der Digitalisierungszusammenarbeit der Behörden zu entsprechen. Insbesondere sollte festgelegt werden, dass die Standards von Beginn an in einer

¹⁸ vgl. Bericht «Varianten zur Regelung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung - Variantenpapier»

¹⁹ vgl. Prof. Dr. Andreas Glaser, «Digitale Verwaltung»: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die bundesstaatliche Steuerung und Koordination, Rechtsgutachten im Auftrag des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Konferenz der Kantonsregierungen, Zürich, 29. Juni 2021 ([Link zum Gutachten](#))

staatsebenenübergreifenden fachlichen Zusammenarbeit entwickelt werden und zu geeigneten Zeitpunkten die Möglichkeit einer politischen Positionierung der zuständigen kantonalen und kommunalen²⁰ Organe besteht, bevor diese durch den Bund formal gesetzt werden. Eine mögliche Umsetzung dieser spezifischen Regeln ist in Anhang 2 illustrativ skizziert.

Bedarfsgerechte Standardsetzung mit differenzierter Mitwirkung der Kantone und Gemeinden

Die Komplexität und Dynamik der digitalen Transformation sowie die Heterogenität der Schweizer Verwaltungslandschaft erfordern einen differenzierten Ansatz in der Standardsetzung. Einerseits müssen Standards aufgrund der zunehmend dynamischen technischen Entwicklungen und Investitionszyklen mit einer gewissen Prozesseffizienz gesetzt werden können. Andererseits können Standards, wie oben ausgeführt, die Organisationsautonomie der Gemeinwesen beschränken, sei es streng rechtlich oder auch bloss faktisch. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn bestimmte Aspekte der Arbeitsweise der Behörden und der zu verwendenden Arbeitsmittel festgelegt werden. Entsprechend gross ist die Notwendigkeit der Mitwirkung der betroffenen Gemeinwesen, so dass die Standards den vielfältigen Bedürfnissen entsprechen und sich in der praktischen Umsetzung bewähren. Um beiden Anforderungen, d. h. Prozesseffizienz und Mitwirkung, gerecht zu werden, soll die Standardsetzung bedarfsgerecht und mit einer differenzierten Mitwirkung der Kantone und Gemeinden erfolgen.

Bedarfsgerechte Standardsetzung: Standards für alle drei Staatsebenen sollen fallweise je nach Bedarf als Empfehlung, mit relativierter oder mit strenger Verbindlichkeit gesetzt werden können. Die relativierte Verbindlichkeit bezieht sich auf einen Abweichungsvorbehalt für die Gemeinwesen (bspw. «comply or explain»). Beispielsweise kann für den einen Basisdienst eine Empfehlung, für einen anderen Basisdienst eine relativierte Verbindlichkeit (bspw. Ausnahmen aufgrund der Grösse der Gemeinwesen) und für einen dritten Basisdienst eine strenge Verbindlichkeit zweckmässig sein, weil für letzteren eine einheitliche und gegebenenfalls gleichzeitige Einführung erfolgskritisch ist.²¹ Des Weiteren kann die für einen Standard angestrebte Verbindlichkeit im Laufe der Zeit angepasst werden. Einerseits kann ein zunächst nur empfohlener Standard – unter Einhaltung der entsprechenden prozessualen Anforderungen (siehe nachfolgender Absatz) – nachträglich für verbindlich erklärt werden. Gründe hierfür können beispielsweise ein wachsender Handlungsdruck oder das Nichterreichen bestimmter Ziele sein. Andererseits können Blockaden vermieden werden. Stösst beispielsweise die Verbindlicherklärung eines Standards auf grossen Widerstand, kann auf eine Empfehlung ausgewichen werden. Eine «Koalition der Willigen» kann den Standard dennoch umsetzen. Insgesamt ermöglicht dieser Ansatz eine bedarfsgerechte und schonende Ausübung der Bundeskompetenz.

Differenzierte Mitwirkung der Kantone und Gemeinden: Als Grundsatz soll gelten: Je grösser der Eingriff in die Organisationsautonomie und fachliche Zuständigkeit, desto umfangreicher ist die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden. Die Regelung erlaubt einen differenzierten Umgang mit den Standardarten (technische Standards, Basisdienste etc.), der Strenge der Verbindlichkeit (Empfehlung, relativierte oder strenge Verbindlichkeit) und der jeweils adäquaten Mitwirkung der Kantone und Gemeinden. Standards, die wenig in die Organisationsautonomie eingreifen (z. B. mit Abweichungsvorbehalt oder technische Standards wie Kommunikationsprotokolle), können so in einem

²⁰ Eine formal gleichwertige, paritätische Mitwirkung der Gemeinden bei der Verbindlicherklärung von Standards ist staatspolitisch und institutionell problematisch und in der Praxis kaum umzusetzen. Die Mitwirkung der Gemeinden bei der fachlichen Standardentwicklung und bei der Willensbildung zur formalen Standardsetzung soll aber gewährleistet und als Grundsatz verankert werden. Bei der Erarbeitung des Norm- und Organisationskonzepts ist zu klären ist, wie die Gemeinden über die jeweiligen Kantone und über den SSV und SGV mitwirken können.

²¹ Beispiele für Standards sind in Anhang 1 aufgeführt.

effizienten Verfahren gesetzt werden, während bei Standards, die stärker in die Organisationsautonomie eingreifen (z. B. streng verbindliche Produkt-/Servicestandards), eine stärkere Mitwirkung der Gemeinwesen sichergestellt ist.²²

Finanzielle und rechtliche Voraussetzungen der Umsetzung von Stossrichtung 2

Die verbindliche Standardsetzung geht über den bestehenden institutionellen Rahmen hinaus. Es ist eine Änderung der Bundesverfassung nötig, um eine entsprechende Bundeskompetenz zu schaffen. Die weiteren gesetzgeberischen Anforderungen sind in einem Normkonzept zu bestimmen. Für die bloss Standardsetzung sind dauerhaft nur geringfügige zusätzliche Mittel nötig. Die Standardentwicklung (siehe Stossrichtung 1) stellt das Gros des Aufwands dar.

5 Würdigung

Die vorgeschlagene Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit ist der notwendige Schritt nach vorne, um der Dynamik des digitalen Wandels und dem Föderalismus gerecht zu werden. Doch es braucht eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Die Evaluation der DVS hat deutlich gemacht, dass die vorgeschlagene Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit aus fachlicher Perspektive notwendig ist. Auch auf politischer Ebene schlägt sich die Notwendigkeit der Weiterentwicklung bereits in verschiedenen Vorstössen nieder. Andere Länder, die sich in einer vergleichbaren Situation wie die Schweiz sehen, haben die föderale Zusammenarbeit bereits in ähnlicher Weise ausgebaut und stärker institutionalisiert (inkl. der verbindlichen Standardsetzung). Auch die Schweiz sollte diesen Schritt nun gehen. Denn durch diesen Schritt werden die Planungs- und Investitionssicherheit erhöht, der Koordinationsaufwand reduziert, die Harmonisierung gefördert und schweizweite Synergien konsequenter genutzt. Die gemeinsame Willensbildung wird im Sinne des Föderalismus unterstützt und über alle drei Staatsebenen hinweg koordiniert. Von der Strategie bis zur Umsetzung werden die dafür notwendigen Prozesse und Instrumente geschaffen und bisher bestehende Lücken geschlossen. Dadurch wird eine wirtschaftliche und selbstbestimmte Versorgung der Schweiz mit digitalen Behördenleistungen von hoher Qualität gefördert.

Insgesamt überwiegt der Nutzen für Bund, Kantone und Gemeinden den damit verbundenen zusätzlichen Aufwand. Der Aufwand ergibt sich im Wesentlichen aus einer dauerhaften Erhöhung der Grundfinanzierung der DVS (Stossrichtung 1), aus der Änderung der Bundesverfassung (Stossrichtung 2) und aus den für die Vorbereitung und Umsetzung erforderlichen einmaligen Transformationskosten. Doch die Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit ist auch mit Risiken verbunden, die sorgfältig einzubeziehen sind. Risiken ergeben sich insbesondere aus der tendenziell wachsenden institutionellen Landschaft. Die Weiterentwicklung bringt neue Strukturen, Prozesse und Instrumente mit sich, an denen mehrere Akteure beteiligt sind und die mit anderen Prozessen und Instrumenten abgestimmt werden müssen (u. a. Strategie DVS, Projektportfolio). Deshalb ist es wichtig, klare Zuständigkeiten und Schnittstellen zu definieren. Dabei gilt es, eine Balance zwischen der notwendigen Mitwirkung, der Effizienz der Abläufe und der strategischen Kohärenz zu finden. Dieses Zusammenspiel ist der Schlüssel zur Bewältigung der Anforderungen. Letztlich besteht auch das Risiko, dass die Änderung der Bundesverfassung von den eidgenössischen Räten oder von Volk und Ständen abgelehnt wird. Der Vorschlag zur Weiterentwicklung sieht deshalb einen schrittweisen Aufbau vor. Bereits während des Rechtssetzungsprozesses wird Stossrichtung 1 umgesetzt. Stossrichtung 1 kann auch bei einem Scheitern der Verfassungsänderung fortgeführt werden. Umgekehrt verfügen Bund,

²² In Kapitel 4 des beigelegten Projektberichts ist die mögliche Ausgestaltung dieser Regelung näher beschrieben.

Kantone und Gemeinden mit einer erfolgreichen Verfassungsänderung und den bestehenden Grundlagen wie dem EMBAG und der eOperations Schweiz AG über einen soliden institutionellen Rahmen für künftige Weiterentwicklungen (z. B. im Bereich gemeinsamer Entwicklungs- und Betriebskapazitäten).

6 Nächste Schritte

Entlang der Stossrichtungen sollen Ende 2025 die Träger ein Mandat zur Erarbeitung eines Norm- und Organisationskonzepts erteilen. Dieses wird den Trägern und Partnern 2026 wiederum zur Konsultation vorgelegt.

Gestützt auf die Konsultationsrückmeldungen der Träger und Partner werden allfällige Anpassungen und Ergänzungen am Zielbild vorgeschlagen und ein politisches Mandat für die weiteren gemeinsamen Arbeiten ab 2026 vorbereitet. Das definitive Zielbild und das Mandat sollen den Trägern Ende 2025 zur parallelen Beschlussfassung vorgelegt werden. Das Mandat beschreibt die Aufgaben, Zuständigkeiten und Rahmenbedingungen für die Konkretisierung des entworfenen Zielbilds. Darüber hinaus wird eine erste Schätzung des Mittelbedarfs vorgelegt. Wie bisher ist eine enge Zusammenarbeit der Träger und Partner der DVS vorgesehen. Im Zentrum der Arbeiten steht ein Norm- und Organisationskonzept. Das Normkonzept beschreibt die rechtliche Umsetzung, das heisst die normativen Inhalte, die Erlassform, die Normstufe und die normative Dichte der zu schaffenden Rechtsgrundlage. Das Organisationskonzept beschreibt detailliert den Leistungsumfang und -fokus sowie die Strukturen, Prozesse, Rollen und Ressourcen im Zusammenspiel der beteiligten Akteure. Auf dieser Basis ist der definitive Mittelbedarf fundiert zu ermitteln und politisch durch die Träger zu validieren (bspw. mithilfe einer Kosten-Nutzen-Betrachtung entlang verschiedener Ambitionsniveaus des Leistungsumfangs und -fokus). Schliesslich ist die Finanzierung zu klären. Dazu gehört auch der Umgang mit den finanziellen Auswirkungen von verbindlichen Standards auf einzelne Gemeinwesen.

Das Norm- und Organisationskonzept soll 2026 den Trägern und Partnern zur Konsultation vorgelegt werden. Danach ist ein Beschluss der Träger zur Umsetzung vorgesehen. Nach dem Beschluss der Träger wird mit der Weiterentwicklung und dem Aufbau der erforderlichen Strukturen und Prozesse von Stossrichtung 1 begonnen (Standardsetzung mit Empfehlungscharakter) und die erforderlichen Rechtssetzungsprozesse eingeleitet. Zuvor werden bereits operative Optimierungsmassnahmen umgesetzt, die sich aus der Evaluation der DVS ergeben haben und im bestehenden finanziellen Rahmen, im eigenen Kompetenzbereich der Zusammenarbeitsorganisation DVS und unabhängig vom Zielbild umgesetzt werden können (z. B. Verbesserung der Gremienläufe, Schärfung der Rollen der Gremien und der Arbeitsgruppen und Verbesserung ihres Zusammenspiels).

Übersicht über die nächsten Schritte zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit

- Oktober 2025: Freigabe des definitiven Zielbilds und des politischen Mandats zur Konkretisierung des Zielbilds durch das PFG zuhanden der Träger gestützt auf die Konsultationsrückmeldungen zum Zielbild
- Ende 2025: Paralleler Beschluss der Träger zum definitiven Zielbild und zum politischen Mandat zur Konkretisierung des Zielbilds sowie Vorlage der Mittelbedarfsschätzung
- Anfang 2026: Initialisierung der Arbeiten zum Norm- und Organisationskonzept auf Basis des politischen Mandats

- 2026: Konsultation der Träger und Partner zum Norm- und Organisationskonzept (inkl. definitiver Mittelbedarf und Finanzierung)
- 2027: Paralleler Beschluss der Träger zur Umsetzung des Norm- und Organisationskonzepts (inkl. definitiver Mittelbedarf und Finanzierung)

Die Arbeiten zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit werden eng abgestimmt mit der Erneuerung der Strategie DVS 2024-2027 und den Überlegungen zu einer Nachfolgelösung für die Ende 2027 auslaufende Finanzierung der Agenda DVS.²³ Dahingehende Beschlussvorlagen sollen den Trägern zusammen mit denjenigen zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Jahr 2027 vorgelegt werden. Abbildung 3 stellt das Vorgehen dar. Zu diesem Zweck wird im Jahr 2025 die Strategieerneuerung eingeleitet und bis Ende 2025 werden erste Überlegungen zur finanziellen Grössenordnung einer möglichen Projektfinanzierung ab 2028 angestellt (im Sinne einer Nachfolgelösung für die Finanzierung der Agenda DVS).

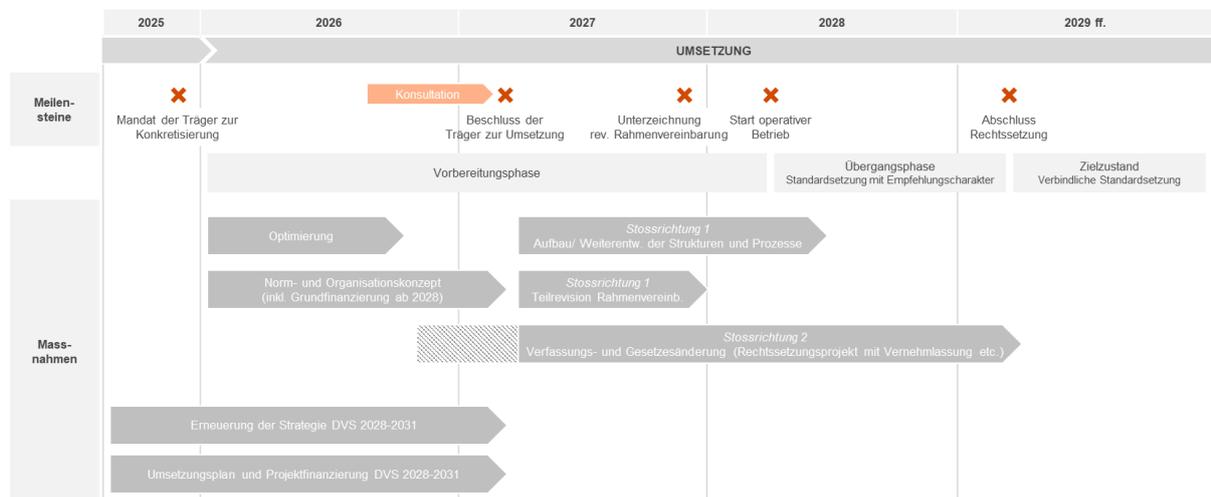


Abbildung 3: Grafische Übersicht über das weitere Vorgehen

Das dargestellte Vorgehen ist mit allfälligen Beschlüssen der eidgenössischen Räte abzustimmen, namentlich zum Standesbegehren Simmler-St.Gallen / Frei-Rorschacherberg: «Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen!», zum Postulat 23.3050 «Verbindliche Standards für die digitale Verwaltungslandschaft der Schweiz. Braucht es einen Digitalisierungsartikel in der Bundesverfassung?» und zur Motion 24.4045 «Die Verfassung braucht einen Digitalisierungsartikel». Eine Koordination mit den zuständigen Kommissionen wird angestrebt.

²³ vgl. Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Finanzierung von Projekten der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» für die Jahre 2024–2027

Anhang

Anhang 1: Exemplarische Kategorisierung der Standards

Eine exakte Bezeichnung der relevanten Standards ist eine wichtige Voraussetzung für die Diskussion wie auch die Konkretisierung des Zielbilds. Im beigelegten Projektbericht wurden dahingehend ausführliche Überlegungen angestellt (siehe Kapitel 4.1). Im Folgenden sind die für ein grundlegendes Verständnis wichtigsten Aspekte exemplarisch kurz erläutert und in Abbildung 4 zusammengefasst.

Es können sechs Standardarten unterschieden werden. Sie unterscheiden sich im Regelungsgegenstand und dem Ausmass des Eingriffs in die Organisationsautonomie. So ist der Eingriff bei einem konzeptionellen Standard, der auf abstrakter Ebene Prinzipien festlegt (z. B. Barrierefreiheit), kleiner als bei einem Produktstandard, der den Einsatz konkreter IKT-Mittel vorschreibt. Die Standardisierungsbereiche umfassen einerseits den Schwerpunktbereich «Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste» mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung und andererseits die Bereiche «IT-Sicherheit» und «sektorspezifische Lösungen». Die Evaluation der DVS und der Blick ins Ausland haben deutlich gezeigt, dass der Fokus der Standardisierung auf den besagten Schwerpunktbereich gelegt werden sollte. Nichtsdestotrotz besteht sowohl in der IT-Sicherheit als auch in der Sektoralpolitik wachsender Bedarf nach einer staatsebenenübergreifenden Standardsetzung. Sie sollten deshalb bei den weiteren Überlegungen gemeinsam mit den jeweils sachpolitisch verantwortlichen Stellen beleuchtet werden.

Standardart	SCHWERPUNKT	Standardisierungsbereiche		
		Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	IT-Sicherheit	Sektorspezifische Lösungen
Konzeptionelle Standards z. B. Architekturrichtlinien, Prinzipien zur Barrierefreiheit				
Semantische Standards z. B. Definitionen, Informationsmodelle				
Technische Standards z. B. Schnittstellenspezifikationen, Datenintegration				
Organisatorische Standards z. B. Verantwortlichkeiten, Geschäftsarchitektur				
Produkt-/Servicestandards z. B. konkrete Dienste und Anwendungen				
Rechtliche Harmonisierung z. B. Rechtsgrundlagen zur Nutzung und Speicherung von Daten				

Abbildung 4: Standardarten und Standardisierungsbereiche

Anhang 2: Exemplarische Beschreibung des Standardisierungsprozesses

Der Standardisierungsprozess soll so gestaltet werden, dass eine mangelnde fachliche und politische Mitwirkung der betroffenen Gemeinwesen, Blockaden sowie eine ungenügende Planbarkeit, Transparenz (u. a. Investitionsschutz) und Praxistauglichkeit für Gemeinwesen verhindert werden. Im beigelegten Projektbericht wurden dahingehend ausführliche Überlegungen angestellt (siehe Kapitel 4.2). Im Folgenden ist zusammengefasst, wie der Prozess gestaltet sein könnte, um diese Anforderungen zu erfüllen.

- (1) Die Standardisierung wird von einer dedizierten Stelle prozessual geführt, um eine gleichbleibende Qualität und Effizienz sicherzustellen.
- (2) Der Prozess sieht bereits in der Festlegung der Standardisierungsagenda eine Mitwirkung der fachlichen und politischen Ebene vor (z. B. in Form einer Erarbeitung und Verabschiedung der Standardisierungsagenda durch ein paritätisches Gremium). Zudem fusst die Standardisierungsagenda inhaltlich auf ebenfalls gemeinsam erarbeiteten Instrumenten wie der Strategie DVS, einer künftigen föderalen E-Government-Architektur und dem Projektportfolio.
- (3) Die inhaltliche Entwicklung erfolgt gleichermassen unter systematischer Mitwirkung der betroffenen Gemeinwesen und relevanten Fachleuten aus der Verwaltung, Privatwirtschaft und Wissenschaft. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Verein eCH und anderen standardsetzenden Organisationen (z. B. in einzelnen Sektoren) ist erfolgskritisch.
- (4) Die Standardentwicklung umfasst eine Analyse der Auswirkungen (u. a. Kosten-Nutzen-Verhältnis, Eingriff in Organisationsautonomie, Kompatibilität mit anderen Standards, der Strategie und der föderalen Architektur, technische Risiken), eine Umsetzungsplanung (u. a. Finanzierungs- und Betriebsmodell, Übergangsfristen) und die Überprüfung der Praxistauglichkeit (z. B. in Form von Pilotvorhaben).
- (5) Auf Basis dieser Analysen wird das Vorgehen zur Standardsetzung bestimmt, insbesondere ob der Standard als Empfehlung, mit Abweichungsvorbehalt oder ohne Abweichungsvorbehalt gesetzt werden soll. Wird beispielsweise angestrebt, einen Standard ohne Abweichungsvorbehalt (z. B. Pflichtbezug eines IT-Produkts/ -Service) zu setzen, ist eine entsprechend starke Mitwirkung vorgeschrieben (z. B. in Form einer Zustimmung durch einen KdK-Beschluss mit Quorum vor der formalen Verbindlicherklärung durch den Bund). Die Gemeinden werden vorgängig durch ihre jeweiligen Kantone und über den SSV und SGV in die Willensbildung eingebunden. Für andere Standards, die beispielsweise mit Abweichungsvorbehalt gesetzt werden, kann eine fachliche Konsultation oder sogar nur die Verabschiedung der Standardisierungsagenda ausreichend sein.
- (6) Der Standard wird von den betroffenen Gemeinwesen umgesetzt und je nach Mittelausstattung durch zentrale Ressourcen unterstützt.
- (7) Ein Monitoring dokumentiert den Umsetzungsstand und die erzielte Wirkung sowie weitere Effekte auf die Gemeinwesen. Das Monitoring wird den verantwortlichen Stellen (z. B. paritätisches Gremium, das den Standard in Auftrag gegeben hat) zur Verfügung gestellt. Zudem werden in regelmässigen Abständen die Notwendigkeit und Tauglichkeit der Standards geprüft und bei Bedarf eine Aktualisierung vorgenommen (inkl. Ausserkraftsetzung).

Anhang 3: Ausgewählte institutionelle Meilensteine im Überblick

Jahr	Meilenstein
1975	Gründung der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK)
2002	Gründung des Vereins eCH
2008	Erste E-Government-Strategie Schweiz von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden tritt in Kraft
2010	Gründung der interkantonalen Fachgruppe E-Government durch die Staatsschreiberkonferenz
2016	Start der E-Government-Strategie Schweiz 2016-2019 mit neuer Organisation
2018	Gründung eOperations Schweiz AG: Gesellschaft für den Betrieb gemeinsamer E-Government-Dienste
2019	Verabschiedung der «Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung» durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
2020	Start der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023
2021	Paralleler Beschluss des Bundesrates und der KdK zur Gründung der DVS und Zusammenführung von E-Government-Schweiz und der SIK sowie Unterzeichnung der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die DVS
2021	Beschluss des Bundesrates zur Anschubfinanzierung der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» über insgesamt 15 Mio. Franken für 2022 und 2023
2022	Operativer Start der Organisation Digitale Verwaltung Schweiz (DVS)
2023	Verabschiedung des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)
2023	Verabschiedung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Finanzierung von Projekten der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» für die Jahre 2024-2027
2023	Verabschiedung der Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027
2024	Beschluss des politischen Führungsgremiums der DVS zur Erteilung des Mandats zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung im Kontext der Digitalen Verwaltung Schweiz