

Weiterentwicklung der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS)

Projektbericht zur künftigen föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung

Datum 13.03.2025

Berichtsperiode 2025

Inhaltsverzeichnis	1	Einleitung	2
	1.1	Hintergrund	2
	1.2	Einordnung und Aufbau	5
	2	Variantenraum	6
	2.1	Übersicht	6
	2.2	Allgemeine Stossrichtung der Fortführung	7
	2.3	Standardisierung auf föderaler Ebene	8
	2.4	Leistungserbringung auf föderaler Ebene	12
	2.5	Übersicht über Gestaltungsdimensionen und Ausprägungen	14
	3	Zielbild der föderalen Zusammenarbeit	15
	3.1	Herleitung des Zielbilds	15
	3.2	Beschreibung des Zielbilds	17
	4	Exemplarische Ausgestaltung des Zielbilds	24
	4.1	Regelung der Standardsetzung	24
	4.2	Illustrativer Prozess der Standardsetzung	26
	5	Würdigung	30
	6	Nächste Schritte	31
		Anhang	33

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Organisation DVS wurde am 1. Januar 2022 gegründet, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen durch gemeinsame Projekte von Bund, Kantonen und Gemeinden voranzutreiben.¹ 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.² Der Bund und die Kantone haben einen etappenweisen Aufbau der DVS vorgesehen. Die Etappen unterscheiden sich bezüglich der Mandatsbreite der DVS, der Verbindlichkeit ihrer Entscheide und ihrer rechtlichen Struktur. Der Schlussbericht «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» vom Oktober 2019³ beschreibt als Ausgangspunkt drei Etappen, die sich unter anderem durch den Rechtsrahmen, die Mandatsbreite und die Kompetenzverteilung unterscheiden können:

- Etappe 1: Politische Plattform mit Standardentwicklung (aktuelle Etappe);
- Etappe 2: Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung;
- Etappe 3: Hoheitlicher Akteur mit verbindlicher Entscheidungskompetenz im gesamten Mandatsrahmen.

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 die allfällige Weiterentwicklung der DVS in Richtung politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung zu unterbreiten hat (Ziffer 2 Abs. 8 Rahmenvereinbarung DVS).

Der Bundesrat beauftragte 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 Umsetzung der Etappen 2 und 3 zu ermitteln. Es wurde ein Variantenpapier⁴ erarbeitet, das die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsansätze rechtlich und staatspolitisch würdigt. Dem Bundesrat wurden gestützt auf diesem Variantenpapier am 15. Februar 2023 drei Varianten für die Weiterentwicklung der DVS zur Kenntnis gebracht. Neben der Vertiefung der Zusammenarbeit im Rahmen des verfassungsrechtlichen Status Quo (Variante A) wurden zwei Varianten dargestellt, die eine verbindliche Standardsetzung durch eine zentrale Behörde vorsehen. Die entsprechenden Bundes- und Kantonskompetenzen sollen entweder an eine gemeinsame Organisation delegiert werden (Variante B) oder eine neue Bundeskompetenz schaffen (Variante C). Für Variante B und C ist eine Verfassungsänderung notwendig. Das EFD wurde beauftragt, dem Bundesrat bis Mitte 2024, d.h. nach Vorliegen der Strategie «Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027» (kurz Strategie DVS)⁵, zum weiteren Vorgehen in Bezug auf die Ausgestaltung der Zusammenarbeit Antrag zu stellen.

¹ vgl. Detailbeschreibung der Organisation DVS: «Steuerung der digitalen Transformation im föderalistischen System» ([Link zur Webseite](#))

² vgl. Entstehungsgeschichte der Organisation DVS im Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023 ([Link zum Bericht](#))

³ vgl. Bericht «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination – Schlussbericht» ([Link zum Bericht](#))

⁴ vgl. Bericht «Varianten zur Regelung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung - Variantenpapier»

⁵ vgl. Dokument «Strategie 'Digitale Verwaltung Schweiz 2024 – 2027'» ([Link zum Dokument](#))

Eine Analyse der Situation durch das EFD (GS), in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der KdK und unter Einbezug des EJPD (BJ), hat ergeben, dass als Voraussetzung für einen fundierten Variantenentscheid neben den bestehenden Grundlagen (oben genanntes Variantenpapier zur rechtlichen Ausgestaltung, Strategie DVS) die in der Rahmenvereinbarung DVS (Ziffer 4.6) vorgesehene Evaluation der DVS einzubeziehen ist. Die Evaluation soll aus fachlicher Perspektive eine umfassende Analyse des Leistungsausweises der aktuellen Organisation sowie eine Abklärung der Anforderungen der Anspruchsgruppen an die föderale Zusammenarbeit beinhalten. Insbesondere soll mit Blick auf die Etappe «Politische Plattform mit verbindlicher Standardsetzung» geklärt werden, in welchen konkreten Bereichen verbindliche Standards für die strategische Zielerreichung erforderlich sind. Zudem soll eine Untersuchung mehrerer Praxisbeispiele aus dem In- und Ausland praxisorientierte Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit liefern («Good Practices»). Laufende parlamentarische Vorstösse sollen ebenfalls einbezogen werden.⁶ Die Arbeiten sollen zwei Fragestellungen beleuchten:

- 1. Leistungsausweis und Optimierungspotenzial:** Hat die DVS ihren Auftrag gemäss der Rahmenvereinbarung DVS und der Erwartungen der Anspruchsgruppen erfüllt? Welche Verbesserungen sind im Rahmen des institutionellen Status quo möglich und angezeigt?
- 2. Institutionelle Weiterentwicklung:** Können die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden die in der Strategie DVS gesetzten Ziele im Rahmen des institutionellen Status quo der DVS erreichen? Wenn nein, welche zusätzlichen Aufgaben, Befugnisse und Ressourcen sind erforderlich und in welcher Organisationsform und rechtlichen Variante (gemäss Variantenpapier) können sie am besten umgesetzt werden?

Die Beantwortung dieser Fragen stellt einerseits sicher, dass eine Verlagerung von Zuständigkeiten nur dort angestrebt wird, wo dies im übergreifenden Interesse liegt. Andererseits sollen damit auch Verbesserungspotenziale identifiziert werden, die nicht mit einer Verfassungsänderung, wie in Variante B und C vorgesehen, verbunden sind (z. B. Stärkung bestehender Aufgaben, Verbesserung DVS-interner Prozesse, Rechtspersönlichkeit).

Zur Erarbeitung der notwendigen Entscheidungsgrundlage hat das politische Führungsgremium der DVS (PFG) in 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)⁷ erteilt und eine Projektorganisation eingesetzt, in welcher Träger und Partner vertreten sind. Abbildung 1 gibt einen Überblick über das gesamte Mandat. Gestützt auf das Mandat sollten eine konsolidierte und breit abgestützte Entscheidungsgrundlage erarbeitet werden, die dem Bundesrat und der KdK Ende 2025 eine Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen ermöglichen.

⁶ Dabei handelt es sich u. a. um: [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»](#)

⁷ vgl. Meldung «Sitzung in Kürze 01/2024' – Information aus dem politischen Führungsgremium DVS» ([Link zur Meldung](#))

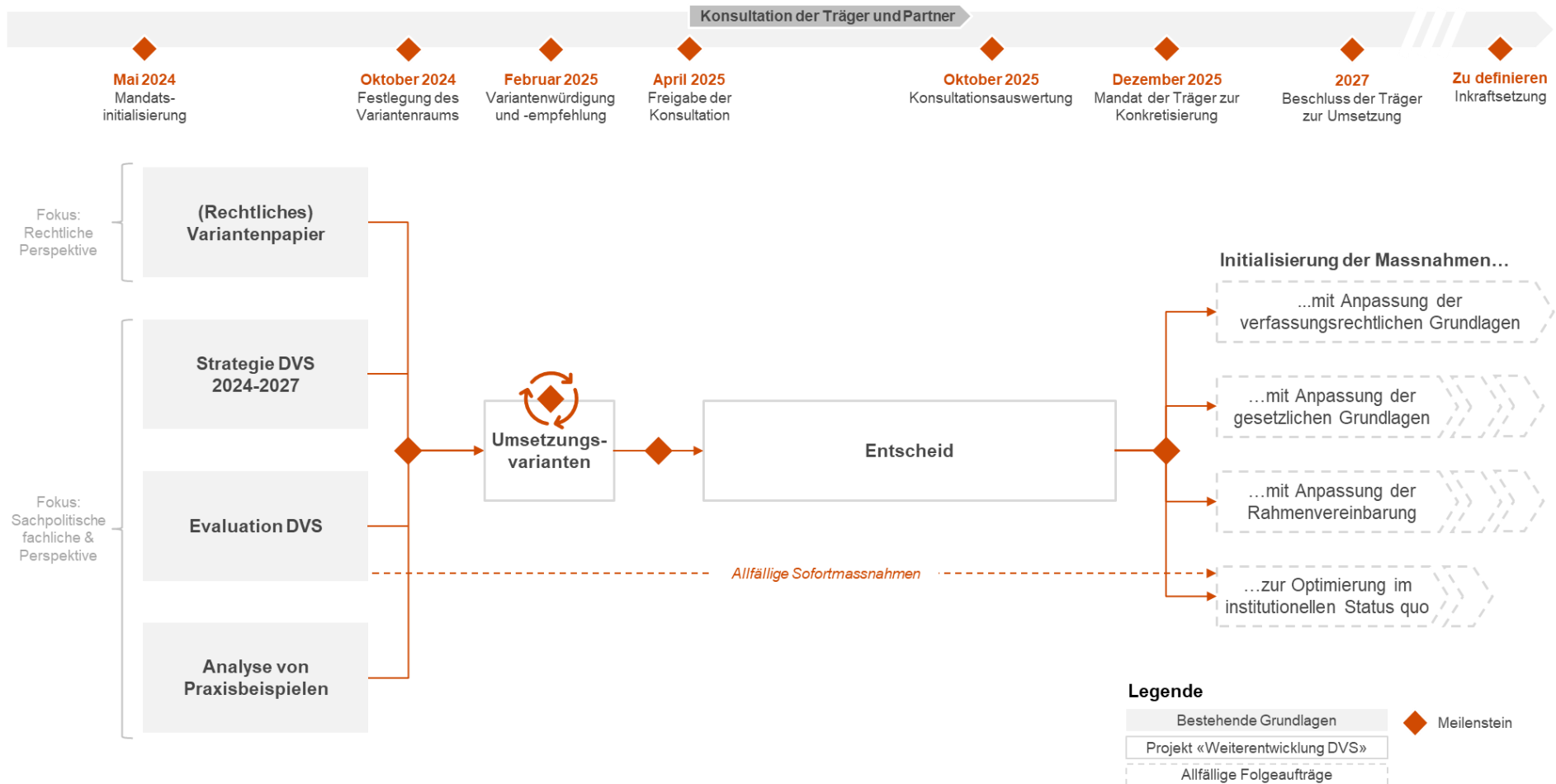


Abbildung 1: Mandatsübersicht und Zeitplan des Projekts «Weiterentwicklung DVS»

1.2 Einordnung und Aufbau

Der vorliegende Projektbericht dient als Grundlage für einen Grundsatzentscheid von Bund und Kantonen zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung. Der Projektbericht beschreibt und begründet das Zielbild dieser Weiterentwicklung. Er konsolidiert dafür die Ergebnisse diverser Analysen. Insbesondere wurden die sechs Handlungsfelder aus dem Evaluationsbericht DVS, die 16 Hinweise aus dem Bericht zur Analyse von Praxisbeispielen, die drei staatsrechtlichen Varianten aus dem Variantenpapier vom 29.09.2022, die strategischen Schwerpunkte der Strategie DVS 2024-2027 und die Erkenntnisse aus dem Abschlussbericht zur E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023⁸ berücksichtigt.

In Kapitel 2 wird der Variantenraum vorgestellt. Er bildet den Rahmen für die Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung. Er wurde an der PFG-Sitzung vom 31. Oktober 2024 gutgeheissen. In Kapitel 3 wird auf Basis des Variantenraums das Zielbild der Weiterentwicklung beschrieben. Zur Veranschaulichung wird in Kapitel 4 exemplarisch aufgezeigt, wie das Zielbild konkreter ausgestaltet werden könnte. In Kapitel 5 wird die Weiterentwicklung anschliessend gewürdigt und in Kapitel 6 das weitere Vorgehen beschrieben.

⁸ vgl. Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

2 Variantenraum

2.1 Übersicht

Der Variantenraum legt fest, in welchem Rahmen Umsetzungsvarianten entwickelt und geprüft werden sollen und bezeichnet die zentralen Entscheidungspunkte. Dadurch wird die Diskussion strukturiert. Stossrichtungen und Ambitionslevel können nuanciert entlang konkreter Fragestellungen definiert und erste Eingrenzungen vorgenommen werden. Hierzu wurden insgesamt neun Gestaltungsdimensionen abgeleitet. Je Gestaltungsdimension (z. B. «Leistungsausbau») ist eine Bandbreite möglicher Ausprägungen (z. B. «kein Ausbau der Leistungen» oder «Ausbau der Leistungen») und Vorschläge für eine erste Eingrenzung dargelegt. Die identifizierten Gestaltungsdimensionen adressieren im Wesentlichen drei für die Weiterentwicklung der DVS zentrale Themenbereiche:

- **Allgemeine Stossrichtung der Fortführung:** Auf Basis der Ergebnisse der Evaluation der DVS und der übrigen Grundlagen muss festgelegt werden, ob und mit welcher grundsätzlichen Ausrichtung die föderale Zusammenarbeit optimiert und weiterentwickelt werden soll.
 - o Gestaltungsdimension 1: Fortführung der föderalen Zusammenarbeit
 - o Gestaltungsdimension 2: Inhaltliche Ausrichtung der Optimierung und Weiterentwicklung

- **Standardisierung auf föderaler Ebene:** Die DVS soll die digitale Transformation der Verwaltungen in der Schweiz namentlich durch die Entwicklung von Standards fördern (Ziffer 2 Abs. 2 Rahmenvereinbarung DVS). Die Evaluation DVS beleuchtet diesen zentralen Aufgabenbereich der DVS sowie mögliches Verbesserungspotenzial. Die verbindliche Standardsetzung ist in diesem Kontext einer der grundlegenden Diskussionspunkte (Ziffer 2 Abs. 8 Rahmenvereinbarung DVS). Dabei muss erörtert werden, ob und in welchen Bereichen verbindliche Standards erforderlich sind und nach welchem Prozess diese Standards gesetzt werden sollen. Dazu gehört die Festlegung der Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen, die bereits im Variantenpapier vom 29.09.2022 diskutiert wurde.
 - o Gestaltungsdimension 3: Standardentwicklung
 - o Gestaltungsdimension 4: Verbindlichkeit der Standardsetzung
 - o Gestaltungsdimension 5: Bereiche der verbindlichen Standardsetzung
 - o Gestaltungsdimension 6: Granularität der verbindlichen Standardsetzung
 - o Gestaltungsdimension 7: Kompetenzordnung bei der verbindlichen Standardsetzung

- **Leistungserbringung auf föderaler Ebene:** Der Ausbau der strategischen und operativen Leistungen auf föderaler Ebene, erbracht durch die DVS oder andere Akteure, wurde in den Ergebnissen der Evaluation DVS und bereits im Abschlussbericht zur E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023 thematisiert. Dabei muss erörtert werden, ob und in welchen Bereichen ein Leistungsausbau erforderlich ist, und der mögliche Nutzen mit der zunehmenden Komplexität und Mittelaufwendung abgewogen werden.
 - o Gestaltungsdimension 8: Stärkung der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination
 - o Gestaltungsdimension 9: Ausbau der operativen Leistungen auf föderaler Ebene

Im Folgenden werden die Gestaltungsdimensionen und die jeweiligen Ausprägungen erläutert. Es werden Eingrenzungen vorgenommen und kurz begründet. Zu diesem Zweck wird auf entsprechende Kernaussagen der Evaluation DVS, des Berichts zur Analyse von Praxisbeispielen und weiterer Grundlagen verwiesen, ohne diese im Detail auszuführen. Für eine umfassende und detaillierte Betrachtung der verwiesenen Kernaussagen wird die Lektüre der entsprechenden Berichte empfohlen (siehe Beilagen der Konsultationsunterlagen). Abbildung 2 fasst die Ergebnisse zusammen und gibt einen Überblick über die identifizierten Gestaltungsdimensionen und Ausprägungen.

2.2 Allgemeine Stossrichtung der Fortführung

Gestaltungsdimension 1 – Fortführung der föderalen Zusammenarbeit

Soll die föderale Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung gestoppt werden, unverändert fortbestehen oder optimiert beziehungsweise weiterentwickelt werden?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)⁹

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3	AUSPRÄGUNG 4
Stopp der Zusammenarbeit und Auflösung der DVS	Unveränderter Fortbestand (u. a. geltende DVS-Rahmenvereinbarung, Rollen der Gremien)	Optimierung der Aufgabenerfüllung im bestehenden institutionellen, strategischen und finanziellen Rahmen	Grundlegende Weiterentwicklung mit allenfalls neuen Aufgaben, Befugnissen und Ressourcen (z. B. verbindliche Standardsetzung, Ausbau strategischer Kapazitäten)

Die Evaluation DVS zeigt, dass die fachlichen Vertretungen einen Mehrwert und grosses Potenzial in der föderalen Zusammenarbeit und der DVS sehen. Gleichzeitig wird mit deutlicher Mehrheit der Bedarf nach einer Optimierung und zum Teil grundlegender Weiterentwicklung zum Ausdruck gebracht. Eine unveränderte Fortführung ist daher trotz der noch kurzen Zeit seit Inbetriebnahme der DVS keine Option. Gleiches gilt für den Stopp der Zusammenarbeit oder die Auflösung der DVS. Dies deckt sich mit den untersuchten Praxisbeispielen im Ausland, in welchen die föderale Zusammenarbeit in den letzten Jahren ausgebaut und stärker institutionalisiert wurde. Entsprechend werden in der Variantenentwicklung mögliche Ausprägungen einer grundlegenden Weiterentwicklung (siehe Leitfragen 3 bis 8) geprüft. Hinweise zur Optimierung der Aufgabenerfüllung im bestehenden strategischen, institutionellen und finanziellen Rahmen gemäss Evaluation DVS werden dabei berücksichtigt. Unter Optimierung fallen beispielsweise Anpassungen an den Strukturen, den Prozessen oder den inhaltlichen Schwerpunkten, die ohne oder mit punktuellen Änderungen in der Rahmenvereinbarung DVS möglich wären und keine oder nur eine geringfügige Anpassung der Ressourcenausstattung nach sich zögen.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass ausschliesslich für die verbindliche Standardsetzung eine Verfassungsänderung erforderlich ist (siehe Gestaltungsdimensionen 4, 5, 6 und 7). Die anderen identifizierten Optimierungen und Weiterentwicklungen (siehe Gestaltungsdimensionen 3, 8 und 9) sind im bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen umsetzbar.

⁹ Legende: Das X markiert diejenigen Ausprägungen, welche in der Variantenentwicklung nicht weiter berücksichtigt wurden.

Gestaltungsdimension 2 – Inhaltliche Ausrichtung der Optimierung und Weiterentwicklung

Auf welche Themen- und Aufgabenbereiche sollen die Optimierung und Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit ausgerichtet werden?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2
Fokussierung auf ausgewählte Themenbereiche mit hohem Mehrwert und Hebelwirkung auf föderaler Ebene, d. h. Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	Breiter Themenfokus ohne Fokussierung ausgewählter Themenbereiche

Die Ergebnisse der Evaluation DVS zeichnen ein eindeutiges Bild. Die Optimierung und Weiterentwicklung der DVS sollten sich auf diejenigen Themen- und Aufgabenbereiche fokussieren, in welchen ein gemeinsames Vorgehen aller Gemeinwesen die grösste Hebelwirkung entfalten kann. Dazu zählen gemäss Evaluation DVS die Förderung der Interoperabilität (u. a. Daten, Schnittstellen) sowie der Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen und Basisdienste mit Synergie- und Skalierungspotenzial. Diese Fokussierung erlaubt es, die verfügbaren föderalen Ressourcen gezielter einzusetzen und so eine gestaltende, proaktive Rolle auf fachlicher und politischer Ebene einzunehmen. Die Evaluation DVS unterstreicht die Bedeutung einer gestaltenden, proaktiven Rolle der DVS aus Sicht der fachlichen Vertretungen (siehe dazu auch Gestaltungsdimension 7). Gleichermassen zeigt sie auf, dass die DVS diesem Anspruch heute unter anderem aufgrund der mangelnden Fokussierung nicht gerecht wird (Stichwort «Verzettelung»). Auch in anderen bundesstaatlichen Ländern wie Deutschland und Österreich fokussieren sich die Organisationen auf föderaler Ebene auf die Förderung der Interoperabilität (u. a. Daten, Schnittstellen) sowie den Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen und Basisdienste.

2.3 Standardisierung auf föderaler Ebene

Gestaltungsdimension 3 – Standardentwicklung

Wie sollen Standards im Bereich der digitalen Verwaltung entwickelt und deren Ausbreitung gefördert werden?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3
Anlassbezogene Standardentwicklung («bottom-up»: Status quo)	Strategisch gesteuerte Standardentwicklung («top-down»), ergänzt durch bestehende anlassbezogene Elemente («bottom-up»)	Strategisch gesteuerte Standardentwicklung («top-down»)

Die Ergebnisse der Evaluation DVS unterstreichen das grosse Potenzial, das die fachlichen Vertretungen in der Förderung 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 festgelegten Kriterien identifiziert, (weiter-)entwickelt und schliesslich empfohlen oder für verbindlich erklärt werden (siehe Gestaltungsdimension 4). Unabhängig davon, ob Standards nach ihrer Entwicklung empfohlen oder für verbindlich erklärt werden, stellt deren konsequente Ausbreitung über alle Staatsebenen hinweg eine Herausforderung dar. Daher sind neben der Entwicklung weitere

Aufgabenbereiche wie beispielsweise die Unterstützung der Gemeinwesen, die Standardpflege, die Kontrolle und Überwachung sowie die Qualitätssicherung einzubeziehen. Auch die Abstimmung der Standardisierung mit der Finanzplanung der Gemeinwesen ist einzubeziehen. In Österreich ist beispielsweise je Standard die Dokumentation der Umsetzungsplanung vorzulegen, welche auch die Einplanung allfällig erforderlicher Mittel umfasst. Bei der Standardentwicklung sollte entsprechend Gestaltungsdimension 2 der Fokus auf der Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdiensten liegen. Dies deckt sich mit den untersuchten Praxisbeispielen im Ausland, wo in den letzten Jahren ebenfalls eine strategisch gesteuerte Standardentwicklung und -ausbreitung etabliert wurde. Insbesondere Deutschland hat zu diesem Zweck dedizierte Strukturen (u. a. föderales IT-Standardisierungsboard, Koordinierungsstelle für IT-Standards) und Instrumente (u. a. Standardisierungsagenda) geschaffen und die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt. Die Standardentwicklung erfolgt dort in enger Abstimmung mit den strategischen Zielen, der föderalen IT-Architektur und dem Projektportfolio. Die bereits bestehende anlassbezogene Standardentwicklung in der Schweiz («bottom-up»), die heute insbesondere im Rahmen des Vereins eCH erfolgt, komplettiert eine solche strategisch gesteuerte Standardentwicklung, wie sie unter anderem in Deutschland verfolgt wird.

Im Wesentlichen entspricht die empfohlene Ausprägung 2 einer konsequenten Auslegung der im Schlussbericht vom Oktober 2019 skizzierten aktuellen Etappe: «Etappe 1 – Politische Plattform mit Standardentwicklung». Die Umsetzung wird zusätzliche Ressourcen erfordern.

Gestaltungsdimension 4 – Verbindlichkeit der Standardsetzung

Inwiefern sollen für alle drei Staatsebenen verbindliche Standards im Bereich der digitalen Verwaltung gesetzt werden können?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3	AUSPRÄGUNG 4
Standardsetzung mit Empfehlungscharakter	Standardsetzung mit Empfehlungscharakter und Möglichkeit der Verbindlicherklärung bei Nichterreichen bestimmter Ziele	Verbindliche Standardsetzung mit Abweichungsvorbehalt (z. B. «comply or explain»)	Verbindliche Standardsetzung ohne Abweichungsvorbehalt

Die Mehrheit der fachlichen Vertretungen auf allen drei Staatsebenen spricht sich für eine verbindliche Standardsetzung aus. Dies deckt sich mit den untersuchten Praxisbeispielen im Ausland, wo in den letzten Jahren ebenfalls eine verbindliche Standardsetzung über alle Staatsebenen hinweg etabliert wurde. Dennoch wird empfohlen, eine Umsetzungsvariante mit Empfehlungscharakter zu prüfen, da sich eine Minderheit gegen eine verbindliche Standardsetzung ausgesprochen hat. Aufgrund der Tragweite ist eine weitere Auseinandersetzung auf fachlicher und politischer Ebene im Rahmen der Diskussion der Umsetzungsvarianten erforderlich. Zwischen diesen beiden Ausprägungen sind weitere denkbar. Einerseits kann die Möglichkeit der Verbindlicherklärung an das Nichterreichen gemeinsam gesetzter Ziele gebunden sein («Damoklesschwert-Regelung»). Diese Ausprägung erfordert allerdings klar definierte, überprüfbare und abgrenzbare Ziele für bestimmte Standardisierungsbereiche und kann daher in der Umsetzung mit Herausforderungen verbunden sein. Andererseits ist eine verbindliche Standardsetzung mit Abweichungsvorbehalt zu prüfen (d. h. relativierte Normativität bzw. Verbindlichkeit), wie sie in Österreich im Bereich der digitalen Verwaltung oder auch in verschiedenen Schweizer Rechtsgebieten praktiziert wird. Dabei sind verschiedene Ansätze denkbar (z. B. «comply or explain», Kriterien wie die Grösse der Gemeinwesen). In den untersuchten ausländischen

Praxisbeispielen sind zudem Mischformen zu beobachten. So besteht beispielsweise in Österreich, Deutschland und Norwegen die Möglichkeit, Standards entweder zu empfehlen oder für verbindlich zu erklären (siehe Gestaltungsdimension 5). Die staatsrechtlichen Anforderungen unterscheiden sich zwischen der relativierten und der strengen Verbindlichkeit sowie den aufgeführten Mischformen nicht (d. h. Verfassungsänderung).

Gestaltungsdimension 5 – Bereiche der verbindlichen Standardsetzung

In welchen Bereichen sollen verbindliche Standards gesetzt werden?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3	AUSPRÄGUNG 4
Standards nur zu Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdiensten mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung	Standards nur zu Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdiensten mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung und zusätzlich Ausnahmen dieser Einschränkung bei hohem Interesse der betroffenen Gemeinwesen	Standards im Bereich der digitalen Verwaltung mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung	Standards in einzelnen Sektoren und Fachbereichen

Die fachliche Ebene wünscht mehrheitlich eine klar umrissene, möglichst konkrete Eingrenzung der Bereiche, in welchen verbindliche Standards gesetzt werden können. Im Fokus stehen dabei technische und organisatorische Standards zur Förderung der Interoperabilität (Datenformate, Schnittstellen etc.) und zu gemeinsam genutzten Infrastrukturen und Basisdiensten mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung. Die Standardsetzung in einzelnen Sektoren (z. B. Fachapplikationen) soll durch die entsprechenden sektoriellen Gefässe vorangetrieben werden. Diese Fokussierung entspricht der bisherigen strategischen Ausrichtung der DVS (u. a. «Agenda Nationale Infrastrukturen und Basisdienste»¹⁰). Im Ausland verfolgt beispielsweise Deutschland einen ähnlich konzentrierten Ansatz. Auch im Schweizer Hochschulbereich ist konkret beschrieben, in welchen Bereichen Bund und Kantone gemeinsam verbindliche Rahmenbedingungen festlegen. Trotz gewisser Argumente, die gegen eine Eingrenzung herangeführt werden können (u. a. Schwierigkeiten bei der Abgrenzung, dynamische Entwicklung der digitalen Transformation), wird empfohlen, in der Variantenentwicklung auf die Prüfung einer umfassenden Auslegung der Standardisierungsbereiche zu verzichten. Die Vorteile einer Eingrenzung überwiegen (u. a. höhere Akzeptanz der Gemeinwesen, Konzentration der Arbeiten auf Bereiche mit den grössten Synergien und Übereinstimmung mit dem strategischen Auftrag der DVS, Komplexitätsreduktion). Als Zwischenlösung kann vorgesehen werden, dass der Bereich der verbindlichen Standardsetzung zwar grundsätzlich eingeschränkt wird, aber bei hohem Interesse der betroffenen Gemeinwesen Ausnahmen zugelassen werden. Beispielsweise könnte ein sektorspezifischer Standard für verbindlich erklärt werden, sofern die Vertretungen dieser Sektoralpolitik ein entsprechendes Anliegen formulieren. Standards zur IT-Sicherheit könnten ebenfalls unter diese Ausnahmeregelung fallen. Die zuständigen Stellen auf Bundes- und Kantonsebene (z. B. Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS) würden somit gleichermassen ein Anliegen zur Verbindlicherklärung formulieren können. Im Rahmen der Variantenentwicklung sind weitere Abklärungen und Präzisierungen einer möglichen Ausnahmeregelung erforderlich.

¹⁰ vgl. ausführliche Beschreibung der «Agenda Nationale Infrastrukturen und Basisdienste (Agenda DVS)» ([Link zur Beschreibung](#))

Gestaltungsdimension 6 – Granularität der verbindlichen Standardsetzung

Sollen verbindliche Standards allgemeine Regelungen aufstellen oder konkrete IKT-Mittel festlegen?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3
Einhaltung allgemeiner Regelungen mit frei gewählten IKT-Mitteln	Einhaltung allgemeiner Regelungen und Nutzungsrecht für bestimmte, zentral bereitgestellte IKT-Mittel	Einhaltung allgemeiner Regelungen und Nutzungspflicht für bestimmte, zentral bereitgestellte IKT-Mittel

Neben den Standardisierungsbereichen ist auch die Granularität der verbindlichen Standardsetzung zu diskutieren. Gemäss Evaluation DVS besteht hierüber auf fachlicher Ebene noch kein gemeinsames Verständnis. Dies erfordert eine weitere Vertiefung im Rahmen der Variantenentwicklung. Die Bandbreite reicht von allgemeinen Regelungen mit frei gewählten IKT-Mitteln (vgl. Art. 12 EMBAG) bis zur Bezeichnung konkreter zu verwendender IKT-Mittel (vgl. Art. 11 Abs. 2 EMBAG). Eine weitere Ausprägung ist, dass IKT-Mittel zentral bereitgestellt werden und alle Adressaten der Standards das Recht auf deren Bezug haben, aber nicht zum Bezug verpflichtet sind (vgl. Art. 11 Abs. 1 EMBAG). Je nach Ausprägung ist die Beschränkung der Organisationsautonomie der verpflichteten Stellen und der erwartete Nutzen (Interoperabilität, Synergien etc.) unterschiedlich.

Gestaltungsdimension 7 – Kompetenzordnung bei der verbindlichen Standardsetzung

Durch wen und wie werden verbindliche Beschlüsse gefasst?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3	AUSPRÄGUNG 4	AUSPRÄGUNG 5
Bundeskompetenz ohne spezifische Vorgaben zur vorgängigen Mitwirkung der Kantone (d. h. unveränderte Geltung der allgemeinen diesbezüglichen Bestimmungen der Bundesverfassung)	Bundeskompetenz mit spezifischen Vorgaben zur vorgängigen Mitwirkung der Kantone und Gemeinden (z. B. Konsultation ständiger paritätischer Gremien)	Bundeskompetenz, die nur gilt, wenn bestimmte Ziele nicht auf kooperativem Weg erreicht werden («subsidiäre Bundeskompetenz»)	Bundeskompetenz mit Zustimmung oder auf Antrag ständiger paritätischer Gremien bei Beschlüssen, die für Kantone und Gemeinden verbindlich sind	Verfassungsgrundlage für einen Vertrag von Bund und Kantonen zur Ermächtigung einer gesamtschweizerischen Organisation zur verbindlichen Standardsetzung

Bei der staatsrechtlichen und institutionellen Umsetzung sind verschiedene Aspekte für die Weiterentwicklung der DVS zu prüfen. Im Zentrum steht jedoch, sofern eine verbindliche Standardsetzung angestrebt wird, die Frage der Kompetenzordnung, die bereits im Variantenpapier vom 29.09.2022 diskutiert wurde. Die Evaluation DVS adressiert diese Frage nicht explizit, zeigt jedoch auf, dass unabhängig von der staatsrechtlichen Verortung der Kompetenz eine umfassende Mitwirkung aller drei Staatsebenen gewünscht ist, der über die dahingehenden allgemeinen Bestimmungen in der Bundesverfassung hinausgeht. Dies entspricht den Ansätzen in den untersuchten Ländern. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Ausprägungen denkbar, die sich in Form und Ausmass der Parität der Kompetenzordnung unterscheiden. Am einen Ende des empfohlenen Spektrums steht erstens eine Bundeskompetenz mit spezifischen Vorgaben zur Mitwirkung der kantonalen und kommunalen Ebene (z. B. Konsultationspflicht von paritätisch besetzten Gremien). Vergleichbar mit der in Gestaltungsdimension 4 erwähnten «Damoklesschwert-Regelung» kann zweitens eine subsidiäre Bundeskompetenz geschaffen werden, die daran gebunden ist, dass bestimmte Ziele nicht auf

kooperativem Weg erreicht werden. Drittens kann die Bundeskompetenz an die Zustimmung eines ständigen paritätischen Gremiums (Vetorecht) oder sogar an einen vorgängigen Antrag dieses Gremiums gebunden werden. Die Zustimmungsregelung entspricht dem Vorschlag gemäss St.Galler Standesbegehren vom 19.02.2024.¹¹ Die Antragsregelung ähnelt der Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten nach Art. 48a der Bundesverfassung. Diese drei Ausprägungen sind Untervarianten der Variante C im Variantenpapier vom 29.09.2022. Die letzte mögliche Ausprägung ist die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für einen Vertrag von Bund und Kantonen zur Ermächtigung einer gesamtschweizerischen Organisation (Variante B gemäss Variantenpapier vom 29.09.2022).

In der Variantenentwicklung sind je nach Ausprägung weitere Aspekte zu berücksichtigen und Vorschläge auszuarbeiten. So stellen sich Fragen zur Beschlussfassung (Abstimmungsverfahren, Ermächtigung der Gremien durch die Gemeinwesen, etc.) sowie zur Rechtspersönlichkeit und -form (z. B. Bundesbehörde, Anstalt, Körperschaft, suis generis).

2.4 Leistungserbringung auf föderaler Ebene

Gestaltungsdimension 8 – Stärkung der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination
Sollen die Leistungen zur strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination auf föderaler Ebene gestärkt werden?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2
Kein Ausbau der strategischen Leistungen	Stärkung der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination auf föderaler Ebene mit Fokus auf Infrastrukturen, Basisdienste und Standards (z. B. bzgl. Architekturmanagement, Bedürfniserhebung, Beschaffungen, Partnermanagement, politische Koordination)

Die Evaluation DVS sowie der Vergleich mit anderen Ländern offenbaren Potenziale bei der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination auf föderaler Ebene. Sowohl mit Blick auf die Standardisierung (siehe Gestaltungsdimension 3) als auch auf die Entwicklung von Infrastrukturen und Basisdiensten wünschen sich die fachlichen Vertretungen einen systematischen, langfristigen Ansatz, um die Planbarkeit zu erhöhen und Synergien zu realisieren. Andere Länder haben zu diesem Zweck dedizierte Strukturen (z. B. föderales IT-Architekturboard) und Instrumente geschaffen (z. B. Architektur-Roadmap) und die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt. Beispielsweise kann ein föderales Architekturmanagement einen Beitrag hierzu leisten, indem es strategische Schwerpunkte (siehe Strategie DVS 2024-2027) in konkrete zu entwickelnde Infrastrukturen und Basisdienste sowie Standards übersetzt, welche die Grundlage für die Projektentwicklung und Ressourcenplanung sind. Die Stärkung der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination ist mit der Bereitstellung dedizierter, dauerhafter Ressourcen verbunden und erfordert daher eine Abwägung.

¹¹ vgl. Standesbegehren Simmler-St.Gallen / Frei-Rorschacherberg: «Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen!» ([Link zum Standesbegehren](#))

Gestaltungsdimension 9 – Ausbau der operativen Leistungen auf föderaler Ebene

Sollen bestehende operative Leistungen gestärkt beziehungsweise neue Leistungen auf föderaler Ebene etabliert werden?

Eingrenzung der Variantenentwicklung (Bandbreite)

AUSPRÄGUNG 1	AUSPRÄGUNG 2	AUSPRÄGUNG 3
Kein Ausbau der operativen Leistungen	Ausbau der operativen Leistungen bzgl. Projekt- und Produktmanagement für Infrastrukturen und Basisdienste (z. B. bei eOperations Schweiz AG oder DVS) und Stärkung der operativen Zusammenarbeit	Aufbau gemeinsam getragener IT-Entwicklungs- und IT-Betriebskapazitäten auf föderaler Ebene (vgl. gesamtschweizerischer IT-Leistungserbringer)

Die Evaluation DVS deutet eine gewisse Zurückhaltung der fachlichen Vertretungen an, zeichnet aber kein eindeutiges Bild. Auch die untersuchten Praxisbeispiele verfolgen teilweise unterschiedliche Ansätze. Im Rahmen der Variantenentwicklung sollte daher eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung erfolgen. Eine erste Eingrenzung lässt sich auf Basis der Ergebnisse der Evaluation DVS und der strategischen Schwerpunkte der DVS allerdings vornehmen. Vergleichbar mit den Standardisierungsbereichen sollte der Fokus auf den gemeinsamen Infrastrukturen und Basisdiensten liegen. Dabei können die bestehenden Leistungen im Rahmen der Entwicklung (d. h. Projektmanagement) und im Produktmanagement gestärkt werden (d. h. eOperations Schweiz AG). Das Produktmanagement dient als Schnittstelle zwischen dem IT-Leistungserbringer (z. B. BIT, kantonale IT-Dienstleister) und den Verwaltungseinheiten aller drei Staatsebenen, welche die entsprechende Leistung beziehen. Der eigentliche Betrieb und die Weiterentwicklung verbleibt bei den jeweiligen IT-Leistungserbringern. Deutschland verfolgt einen ähnlichen Ansatz. Dazu können zudem die durch das EMBAG neu geschaffenen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit genutzt (Art. 4 und 5 EMBAG) und das Zusammenspiel der bestehenden Akteure gestärkt werden (u. a. IT-Leistungserbringer der Gemeinwesen, eOperations Schweiz AG). Die in Planung befindliche Swiss Government Cloud¹² des Bundes ist ein aktuelles Beispiel für diesen Ansatz. So soll eine Cloud-Infrastruktur vom Bund bereitgestellt werden, die sowohl von Bundesbehörden als auch von Kantonen, Städten und Gemeinden genutzt werden kann. Die Positionierung des österreichischen Bundesrechenzentrums als IT-Leistungserbringer aller Verwaltungen Österreichs kann dahingehend allenfalls weitere Denkanstösse liefern. Auch auf regionaler und interkantonaler Ebene werden zunehmend enge Kooperationen für die Entwicklung und den Betrieb von E-Government-Infrastrukturen oder im Bereich IT-Sicherheit aufgebaut.¹³

Ein weitergehender Schritt wäre der umfassende Aufbau gemeinsam getragener operativer IT-Entwicklungs- und IT-Betriebskapazitäten auf föderaler Ebene, beispielsweise durch die Bündelung von Ressourcen in einem gesamtschweizerischen IT-Leistungserbringer wie der eOperations Schweiz AG. Dies könnte zwar Synergiepotenziale bieten und wäre auf Bundesseite durch das EMBAG erfasst, müsste aber vor dem Hintergrund einer grossen organisatorischen Komplexität sowie diverser technischer und betriebswirtschaftlicher Fragestellungen sorgfältig abgewogen werden.

¹² vgl. ausführliche Beschreibung «Swiss Government Cloud» ([Link zur Beschreibung](#))

¹³ vgl. Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

2.5 Übersicht über Gestaltungsdimensionen und Ausprägungen

Gestaltungsdimensionen		Bandbreite der möglichen Ausprägungen je Gestaltungsdimension			
Allgemeine Stossrichtung	Gestaltungsdimension 1 – Fortführung der föderalen Zusammenarbeit	Stopp der Zusammenarbeit und Auflösung der DVS	Unveränderter Fortbestand (u. a. geltende DVS-Rahmenvereinbarung, Rollen der Gremien)	Optimierung der Aufgabenerfüllung im bestehenden institutionellen, strategischen und finanziellen Rahmen	Grundlegende Weiterentwicklung mit allenfalls neuen Aufgaben, Befugnissen und Ressourcen (z. B. verbindliche Standardsetzung, Ausbau strategischer Kapazitäten)
	Gestaltungsdimension 2 – Inhaltliche Ausrichtung der Optimierung und Weiterentwicklung	Fokussierung auf ausgewählte Themenbereiche mit hohem Mehrwert und Hebelwirkung auf föderaler Ebene, d. h. Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste		Breiter Themenfokus ohne Priorisierung ausgewählter Themenbereiche	
Standardisierung auf föderaler Ebene	Gestaltungsdimension 3 – Standardentwicklung	Anlassbezogene Standardentwicklung («bottom-up»; Status quo)		Strategisch gesteuerte Standardentwicklung («top-down»), ergänzt durch bestehende anlassbezogene Elemente («bottom-up»)	Strategisch gesteuerte Standardentwicklung («top-down»)
	Gestaltungsdimension 4 – Verbindlichkeit der Standardsetzung	Standardsetzung mit Empfehlungscharakter	Standardsetzung mit Empfehlungscharakter und Möglichkeit der Verbindlicherklärung bei Nichterreichen bestimmter Ziele	Verbindliche Standardsetzung mit Abweichungsvorbehalt (z. B. «comply or explain»)	Verbindliche Standardsetzung ohne Abweichungsvorbehalt
	Gestaltungsdimension 5 – Bereiche der verbindlichen Standardsetzung	Standards nur zu Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdiensten mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung	Standards nur zu Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdiensten mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung und zusätzlich Ausnahmen dieser Einschränkung bei hohem Interesse der betroffenen Gemeinwesen	Standards im Bereich der digitalen Verwaltung mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung	Standards in einzelnen Sektoren und Fachbereichen
	Gestaltungsdimension 6 – Granularität der verbindlichen Standardsetzung	Einhaltung allgemeiner Regelungen mit frei gewählten IKT-Mitteln	Einhaltung allgemeiner Regelungen und Nutzungsrecht für bestimmte, zentral bereitgestellte IKT-Mittel		Einhaltung allgemeiner Regelungen und Nutzungspflicht für bestimmte, zentral bereitgestellte IKT-Mittel
	Gestaltungsdimension 7 – Kompetenzordnung bei der verbindlichen Standardsetzung	Bundeskompetenz ohne spezifische Vorgaben zur vorgängigen Mitwirkung der Kantone (d. h. unveränderte Geltung der allgemeinen diesbezüglichen Bestimmungen der Bundesverfassung)	Bundeskompetenz mit spezifischen Vorgaben zur vorgängigen Mitwirkung der Kantone und Gemeinden (z. B. Konsultation ständiger paritätischer Gremien)	Bundeskompetenz, die nur gilt, wenn bestimmte Ziele nicht auf kooperativem Weg erreicht werden («subsidiäre Bundeskompetenz»)	Bundeskompetenz mit Zustimmung oder auf Antrag ständiger paritätischer Gremien bei Beschlüssen, die für Kantone und Gemeinden verbindlich sind
Leistungserbringung auf föderaler Ebene	Gestaltungsdimension 8 – Stärkung der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination	Kein Ausbau der strategischen Leistungen		Stärkung der strategischen Gestaltung, Steuerung und Koordination auf föderaler Ebene mit Fokus auf Infrastrukturen, Basisdienste und Standards (z. B. bzgl. Architekturmanagement, Bedürfniserhebung, Beschaffungen, Partnermanagement, politische Koordination)	
	Gestaltungsdimension 9 – Ausbau der operativen Leistungen	Kein Ausbau der operativen Leistungen	Ausbau der operativen Leistungen bzgl. Projekt- und Produktmanagement für Infrastrukturen und Basisdienste (z. B. bei eOperations Schweiz AG oder DVS) und Stärkung der operativen Zusammenarbeit		Ausbau gemeinsam getragener IT-Entwicklungs- und IT-Betriebskapazitäten auf föderaler Ebene (vgl. gesamtschweizerischer IT-Leistungserbringer)

Legende: Das X markiert diejenigen Ausprägungen, welche in der Variantenentwicklung nicht weiter berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Übersicht der Gestaltungsdimensionen und Ausprägungen

3 Zielbild der föderalen Zusammenarbeit

3.1 Herleitung des Zielbilds

Das Ziel ist es, Trägern und Partnern in der Konsultation die für eine politische Validierung zweckmässigen Grundlagen vorzulegen und auf Basis der Konsultationsrückmeldungen einen Grundsatzentscheid der Träger Ende 2025 zu ermöglichen. Das bedeutet, dass die Grundlagen weder zu abstrakt noch zu detailliert sein dürfen, und alle Gestaltungsdimensionen des Variantenraums abbilden sollten.

Die komplexe Ausgangslage innerhalb des Variantenraums, die eine Vielzahl an Kombinationsmöglichkeiten zulässt, hat ein strukturiertes, schrittweises Vorgehen erfordert. In einem **ersten Schritt** wurden **vier grundlegende Entscheidungspunkte** vom Variantenraum abgeleitet. Diese decken die zentralen, voneinander abhängigen Dimensionen der Weiterentwicklung ab.

- Soll die föderale Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung weiterentwickelt werden (Gestaltungsdimension 1)?
- Soll eine verbindliche Standardsetzung etabliert werden (Gestaltungsdimension 4)?
- Wie streng soll die Verbindlichkeit ausgestaltet sein (Gestaltungsdimension 4)?
- Wie soll die Kompetenzverteilung für eine verbindliche Standardsetzung gestaltet sein (Gestaltungsdimension 7)?

Entlang dieser Entscheidungspunkte wurde ein erstes Set an Umsetzungsvarianten entwickelt, entlang welcher die Vor- und Nachteile verschiedener Ausprägungen der Weiterentwicklung greifbarer diskutiert werden konnten. Um die Anzahl detailliert zu prüfender Umsetzungsvarianten auf ein handhabbares Mass zu reduzieren, wurden in einem **zweiten Schritt drei Annahmen** formuliert.

- Neue Kompetenzen auf föderaler Ebene entfalten nur Wirkung, wenn auch zusätzliche Ressourcen bereitgestellt und Fähigkeiten aufgebaut werden, insbesondere im Bereich der Standardentwicklung (Gestaltungsdimension 3) und strategischen Steuerung (Gestaltungsdimension 8).
- Die Akzeptanz bei Kantonen und Gemeinden für eine strenge Verbindlichkeit (ohne Abweichungsvorbehalt i. S. v. «comply or explain») ist höher, wenn ein umfassendes Mitspracherecht eingeräumt wird (gemeinsame Behörde, Veto oder Antrag).
- Aufgrund des aufwändigeren Prozesses und des möglichen Blockaderisikos lohnt sich ein umfassendes Mitspracherecht von Kantonen und Gemeinden (Veto oder Antrag) nur, wenn die Verbindlichkeit streng gestaltet wird.

Entlang der Entscheidungspunkte und der Annahmen wurden in einem **dritten Schritt** in mehreren Sitzungen und einem Workshop des Steuerungsausschusses und der Begleitgruppe **mögliche Umsetzungsvarianten** für die Weiterentwicklung erarbeitet und geprüft (siehe Abbildung 3). Das operative Führungsgremium der DVS (OFG) wurde ebenfalls einbezogen. Als Ergebnis der Variantendiskussion und -abwägung wurde schliesslich das Zielbild abgeleitet, welches auf Umsetzungsvariante 4 beruht und im nächsten Kapitel beschrieben wird. Das PFG hat dieses Zielbild gutgeheissen und zur Konsultation freigegeben

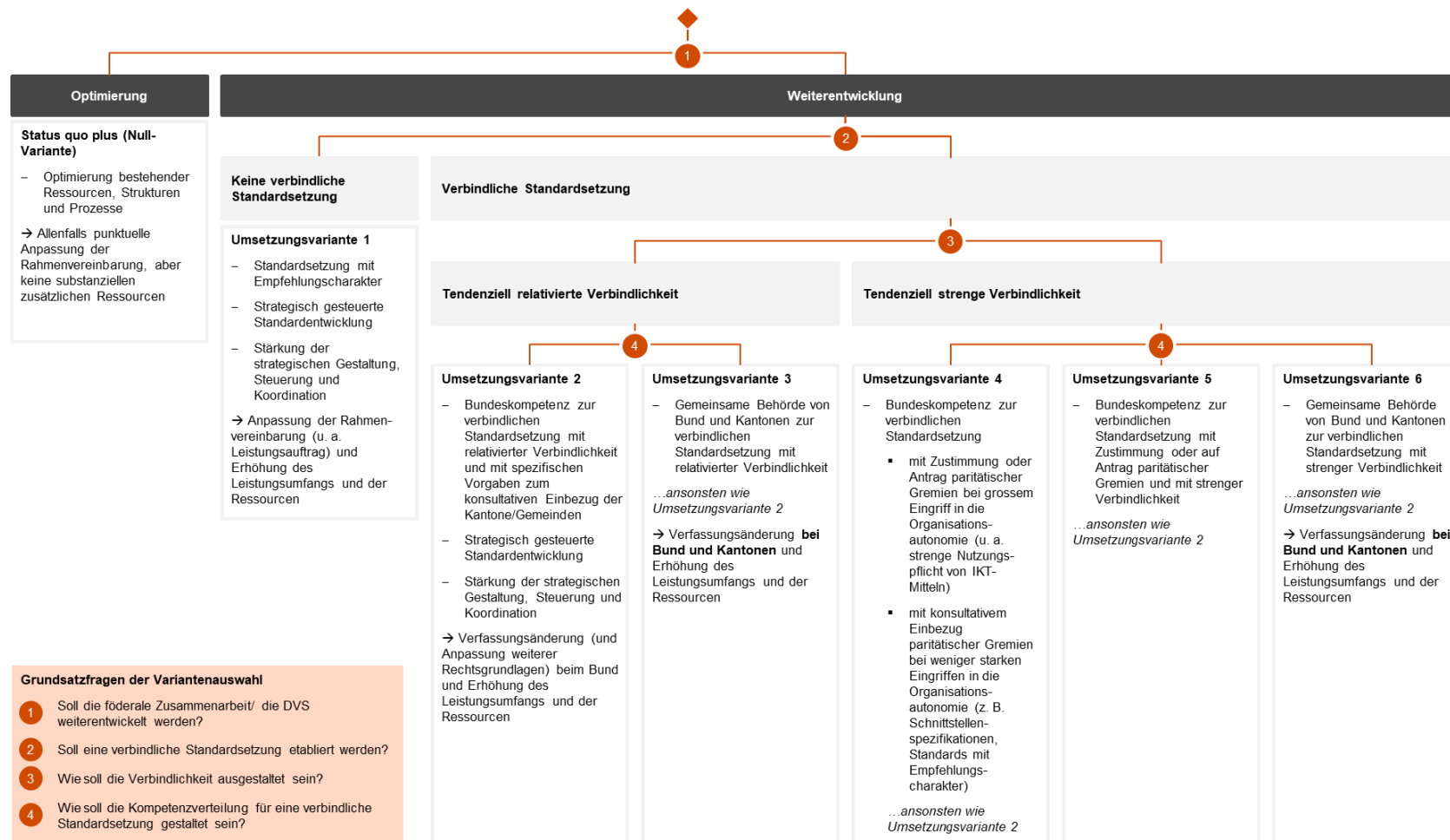


Abbildung 3: Übersicht und Beschreibung der Null- und Umsetzungsvarianten¹⁴

¹⁴ Legende der Abbildung 3: Die Abbildung zeigt die grundsätzlichen Fragestellungen, entlang derer die Umsetzungsvarianten ausgewählt und differenziert wurden und beschreibt die wesentlichen Aspekte der Umsetzungsvarianten auf Basis der Gestaltungsdimensionen des Variantenraums.

3.2 Beschreibung des Zielbilds

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 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.¹⁵ 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 Stossrichtung 1 und 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 gestärkt 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 4 stellt die Weiterentwicklung in diesem Kontext dar. Die Weiterentwicklung ist dabei als ein «Leistungssystem» zu verstehen (siehe Abbildung 5), 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).

¹⁵ vgl. auch Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

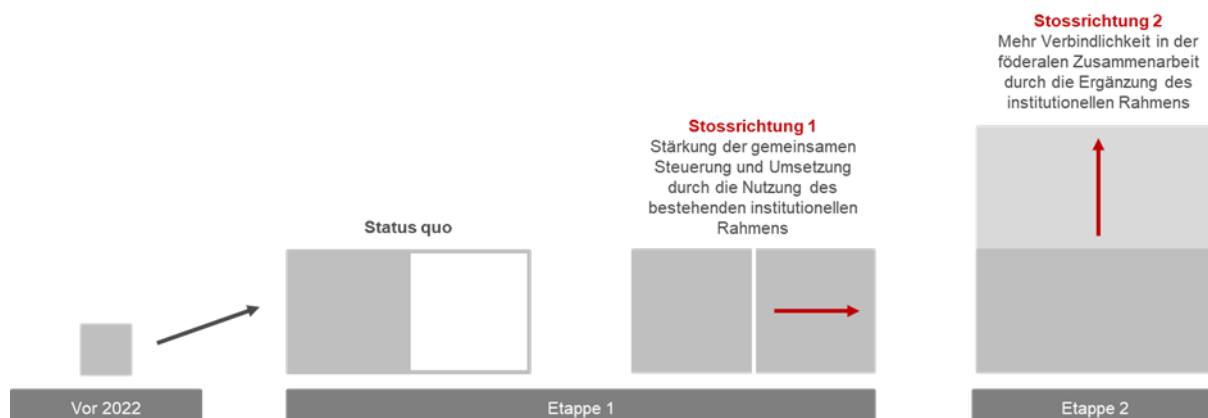


Abbildung 4: Stossrichtungen der Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit

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. Konkret besteht dabei Handlungsbedarf in drei Bereichen.

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

Die Evaluation DVS wie auch der Vergleich mit anderen Ländern offenbaren Verbesserungspotenzial bei der strategischen Gestaltung und Planung auf föderaler Ebene (vgl. Gestaltungsdimension 8). Sowohl bei der Standardisierung 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 Anschubfinanzierung¹⁶, 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 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

¹⁶ 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

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.¹⁷ Auch im Rahmen einzelner Projekte, wie beispielsweise zum gemeinsamen Behörden-Login AGOV¹⁸, 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 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 (vgl. Gestaltungsdimension 3). Das bedeutet, dass erforderliche Standards in einem geordneten Verfahren nach 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.¹⁹ 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 späteren Norm- und Organisationskonzepten 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 (vgl. Gestaltungsdimension 9). 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 Cloud²⁰ 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.²¹

¹⁷ In Kapitel 4.1 sind die relevanten Standardarten und Standardisierungsbereiche bezeichnet.

¹⁸ vgl. ausführliche Beschreibung «AGOV – Ihr Behörden-Login» ([Link zur Beschreibung](#))

¹⁹ In Kapitel 4.2 ist der mögliche Prozess der Standardentwicklung illustrativ beschrieben.

²⁰ vgl. ausführliche Beschreibung «Swiss Government Cloud» ([Link zur Beschreibung](#))

²¹ vgl. Bericht des Beauftragten DVS zum Abschluss der E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 ([Link zum Bericht](#))

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

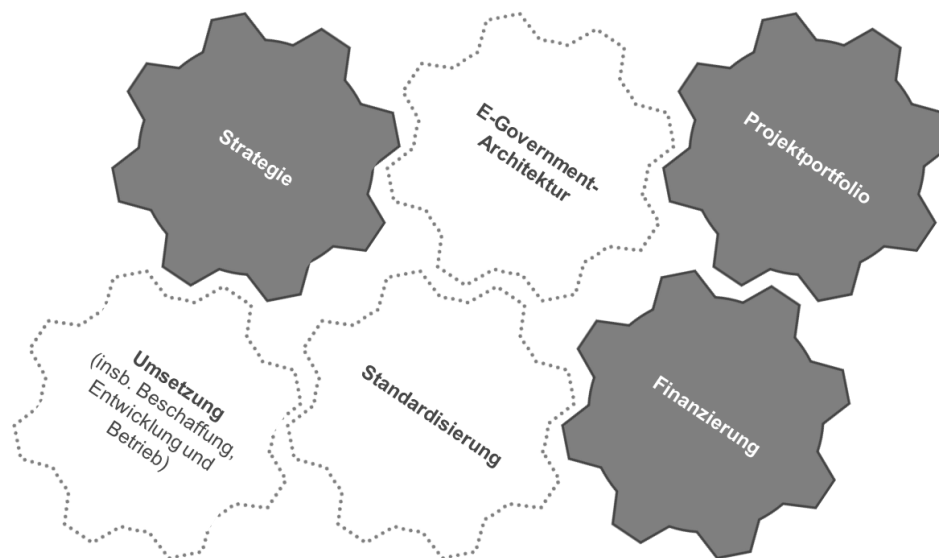


Abbildung 5: Leistungssystem der föderalen Zusammenarbeit und adressierte Handlungsbedarfe

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 und Leistungsumfang (z. B. Umfang der Unterstützung bei der Standardumsetzung in den Gemeinwesen) 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).

Stossrichtung 2: Mehr Verbindlichkeit in der föderalen Zusammenarbeit

Bei der zweiten Stossrichtung 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 (vgl. Gestaltungsdimension 4). 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 geprüft²², 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 2021²³ 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 DVS

²² vgl. Bericht «Varianten zur Regelung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung - Variantenpapier»

²³ 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](#))

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 (vgl. Gestaltungsdimension 7).

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 staatebenenübergreifenden fachlichen Zusammenarbeit entwickelt werden und zu geeigneten Zeitpunkten die Möglichkeit einer politischen Positionierung der zuständigen kantonalen und kommunalen²⁴ Organe besteht, bevor diese durch den Bund formal gesetzt werden. Eine mögliche Umsetzung dieser spezifischen Regeln ist in Kapitel 4.2 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 (vgl. Gestaltungsdimension 4). 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. 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

²⁴ 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, wie die Gemeinden über die jeweiligen Kantone und über den SSV und SGV mitwirken können.

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 (vgl. Gestaltungsdimensionen 4-6). 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 effizienten Verfahren gesetzt werden, während bei Standards, die stärker in die Organisationsautonomie eingreifen (z. B. streng verbindliche Produkt- / Servicestandards), eine umfassendere Mitwirkung der Gemeinwesen sichergestellt ist.²⁵

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 blosse Standardsetzung sind dauerhaft nur geringfügige zusätzliche Mittel nötig. Die Standardentwicklung (siehe Stossrichtung 1) stellt das Gros des Aufwands dar.

²⁵ In Kapitel 4 des vorliegenden Projektberichts ist die mögliche Ausgestaltung dieser Regelung näher beschrieben.

4 Exemplarische Ausgestaltung des Zielbilds

Im Folgenden ist die mögliche Ausgestaltung bestimmter Aspekte der Standardentwicklung und -setzung exemplarisch beschrieben. Sie dienen ausschliesslich der Veranschaulichung des Zielbilds und sind nicht Bestandteil des Grundsatzentscheids der Träger Ende 2025. Die konkrete Ausgestaltung wird in einem Norm- und Organisationskonzept festgelegt. Konkret wird aufgezeigt, nach welchen Regeln die Standardsetzung und die Mitwirkung von Kantonen und Gemeinden erfolgen und wie entsprechenden Prozesse ausgestaltet sein könnten.

4.1 Regelung der Standardsetzung

Der differenzierte Ansatz für die Mitwirkung von Kantonen und Gemeinden erfordert ein Raster, das regelt, in welchen Fällen welche Form der Mitwirkung nötig ist. Zuerst ist dafür festzulegen, für welche Standardarten in welchen Standardisierungsbereichen eine Standardsetzungskompetenz geschaffen werden soll. Für das Regelwerk werden sechs Standardarten festgelegt (vgl. Gestaltungsdimension 5 und Evaluation DVS). Sie unterscheiden sich im Regelungsgegenstand und dem Ausmass des Eingriffs in die Organisationsautonomie (siehe Tabelle 1). 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 rechtliche Harmonisierung nimmt eine spezielle Rolle im Regelwerk ein. In der Evaluation DVS ist deutlich geworden, dass die Fachebene grossen Bedarf in der Harmonisierung rechtlicher Grundlagen sieht (z. B. bzgl. Datennutzung und -schutz). Die Schaffung einer dahingehenden Kompetenz, auch nur auf Exekutivebene, würde jedoch stark in bestehende Rechtssetzungsprozesse eingreifen. Aus diesem Grund sollen nur Empfehlungen ausgesprochen werden können.

Die Standardisierungsbereiche umfassen einerseits den Schwerpunktbereich «Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste» mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung und andererseits die Bereiche «IT-Sicherheit» und «sektorspezifische Lösungen» (vgl. Gestaltungsdimension 5). Die Evaluation DVS und die Analyse von Praxisbeispielen 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 an einer staatsebenenübergreifenden Standardsetzung. Die Standardsetzungskompetenz sollte daher die Möglichkeit vorsehen, dass auch in diesen Bereichen auf Antrag der jeweils der ressortführenden Behörden oder entsprechend zu ermächtigender paritätischer Gremien (z. B. Sicherheitsverbund Schweiz) verbindliche Standards gesetzt werden können. Heute fehlen in diesen Bereichen dafür häufig die rechtlichen Grundlagen.

Standardarten		Standardisierungsbereich und Standardsetzungskompetenz		
Bezeichnung	Beispiele	Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	IT-Sicherheit	Sektorspezifische Lösungen
Konzeptionelle Standards	Architekturrichtlinien, Prinzipien zur Barrierefreiheit	Ja	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden
Semantische Standards	Definitionen, Informationsmodelle	Ja	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden
Technische Standards	Schnittstellenspezifikationen, Datenintegration	Ja	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden

Organisatorische Standards	Verantwortlichkeiten, Geschäftsarchitektur	Ja	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden
Produktstandards	Konkrete Dienste (z. B. E-ID) und Anwendungen (z. B. Steuerlösung)	Ja	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden	Ja, auf Antrag der ressortführenden Behörden
Rechtliche Harmonisierung	Rechtsgrundlagen zur Nutzung und Speicherung von Daten	Nein, nur Empfehlungen	Nein	Nein

Tabelle 1: Übersicht Verhältnis der Standardarten und Standardisierungsbereiche

In Tabelle 2 sind zur Illustration pro Kombination von Standardart und Standardisierungsbereich konkrete Beispiele von Standards aufgeführt.

Standardarten		Konkrete Beispiele		
Bezeichnung	Allgemeine Beispiele	Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	IT-Sicherheit	Sektorspezifische Lösungen
Konzeptionelle Standards	Architekturrichtlinien, Prinzipien zur Barrierefreiheit	eCH-0279 Architekturvision 2050, Strategische Leitlinie benutzerorientierte Behördenportale	Si001 – IT-Grundschatz in der Bundesverwaltung (Prinzipien wie Zero Trust)	Sektorspezifische Prinzipien und Richtlinien
Semantische Standards	Definitionen, Informationsmodelle	eCH-0177 Informationsmodell zur Geschäftsabwicklung in einer Vernetzten Verwaltung Schweiz	eCH-0048 PKI-Zertifikatsklassen	eCH-0262 Datenstandard Agrardaten
Technische Standards	Schnittstellenspezifikationen, Datenintegration	eCH-0058 Schnittstellenstandard Meldungsrahmen	eCH-0091 – Standard zu XML-Signatur und -Verschlüsselung	eCH-0045: Schnittstellenstandard Stimm- und Wahlregister
Organisatorische Standards	Verantwortlichkeiten, Geschäftsarchitektur	Daten-Governance, Cloud-Governance	Si001 – IT-Grundschatz in der Bundesverwaltung (Sicherheitsanforderungen wie Meldepflicht)	eCH-0093 – Prozess Wegzug / Zuzug
Produktstandards	Konkrete Dienste (z. B. E-ID) und Anwendungen (z. B. Steuerlösung)	Vertrauensinfrastruktur, Swiss Government Cloud, APIs, Register, E-Signatur, sedex	Swiss Government PKI	Elektronische Patientendossier (EPD), MEF-Mobile Einsatzführung, eUmzug
Rechtliche Harmonisierung	Rechtsgrundlagen zur Nutzung und Speicherung von Daten	Verordnungen und Weisungen zur Nutzung von Cloud-Diensten	Verordnungen und Weisungen zur IT-Sicherheit	Verordnungen und Weisungen zur Digitalisierung in Sektoren

Tabelle 2: Konkrete, illustrative Beispiele von Standardarten

Auf Basis dieser Überlegungen wurden sechs Kategorien gebildet, für die jeweils und je nach Ausmass der angestrebten Verbindlichkeit unterschiedliche Anforderungen an die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden definiert wurden (siehe Tabelle 3). Die verwendeten Begriffe beim Ausmass der Verbindlichkeit beziehen sich auf die Beschreibungen in Gestaltungsdimension 4. Unter «Konsultation» ist zu verstehen, dass vor der Inkraftsetzung eines Standards, Kantone und Gemeinden beispielsweise im Rahmen eines paritätischen Gremiums konsultiert werden müssen. Unter «Zustimmung» ist zu verstehen, dass die Inkraftsetzung eines Standards der Zustimmung der Kantone (inkl. Mitwirkung der Gemeinden bei der Willensbildung) beispielsweise im Rahmen eines ständigen paritätischen Gremiums

bedarf. Der «Antrag» bezieht sich darauf, dass von den ressortführenden Behörden von Bund und Kantonen ein Anliegen zu formulieren ist, bevor die zur Standardsetzung befugte Stelle aktiv wird.

Die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden soll, wie in Kapitel 3.2 beschrieben, differenziert erfolgen. Je grösser der Eingriff in die Organisationsautonomie und die Ressortverantwortung, desto umfangreicher ist die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden bzw. der ressortführenden Behörden. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass für einen Standard mit Empfehlungscharakter oder mit relativierter Verbindlichkeit eine Konsultation der Kantone und Gemeinden (z. B. im Rahmen eines paritätischen Gremiums) ausreicht. Die Entscheidung zur Umsetzung verbleibt in beiden Fällen beim einzelnen Gemeinwesen. Im Gegensatz dazu ist die strenge Verbindlichkeit (d. h. Standards ohne Abweichungsvorbehalt) differenzierter zu betrachten. Standards der Kategorie 3 stellen bei strenger Verbindlichkeit einen starken Eingriff in die Organisationsautonomie dar (z. B. Bezugspflicht für eine bestimmte Lösung). Daher soll die Verbindlicherklärung der Zustimmung der Kantone (inkl. Mitwirkung der Gemeinden bei der Willensbildung) bedürfen. Kategorie 1 und 2 greifen weniger stark in die Organisationsautonomie ein und können gleichzeitig einen grossen Beitrag zur Interoperabilität leisten. Eine Konsultation könnte auch bei strenger Verbindlichkeit adäquat erscheinen, um die Interoperabilität effizient voranzutreiben. Wie bereits erläutert, bildet Kategorie 4 eine Ausnahme. Es besteht nur eine Kompetenz zur Empfehlung von Standards (i. S. v. harmonisierter Rechtsgrundlagen). Kategorie 5 und 6 orientieren sich am Bedarf der ressortführenden Behörden bei Bund und Kantonen. Es sollen jedoch vergleichbare Voraussetzungen für eine strenge Verbindlicherklärung gelten. Das bedeutet, dass beispielsweise die Zustimmung der ressortführenden Behörden der Kantone erforderlich ist (z. B. im Rahmen von Direktorenkonferenzen), sofern die Standards kantonale Zuständigkeiten betreffen.

	Standardisierungsbereich	Standardarten	Ausmass der Verbindlichkeit und Anforderung an die Mitwirkung		
			Empfehlung	Mit Abweichungsvorbehalt	Strenge Verbindlichkeit
Kategorie 1	Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	Konzeptionelle Standards	Konsultation	Konsultation	Konsultation
Kategorie 2	Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	Semantische und technische Standards	Konsultation	Konsultation	Konsultation
Kategorie 3	Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	Organisatorische und Produktstandards	Konsultation	Konsultation	Zustimmung
Kategorie 4	Interoperabilität, Infrastrukturen und Basisdienste	Rechtliche Harmonisierung	Konsultation	-	-
Kategorie 5	IT-Sicherheit	-	Antrag der ressortführenden Behörden	Antrag der ressortführenden Behörden	Antrag der ressortführenden Behörden
Kategorie 6	Sektorspezifische Lösungen	-	Antrag der ressortführenden Behörden	Antrag der ressortführenden Behörden	Antrag der ressortführenden Behörden

Tabelle 3: Illustrative Darstellung der differenzierten Mitwirkung

4.2 Illustrativer Prozess der Standardsetzung

Der Standardisierungsprozess muss den gesamten Lebenszyklus eines Standards umfassen. Er beginnt mit der Bedarfsermittlung und endet mit der Ausserkraftsetzung. Das Zielbild der Weiterentwicklung sieht eine strategisch gesteuerte und mit dedizierten Ressourcen unterstützte Standardentwicklung und eine Bundeskompetenz für die Standardsetzung vor. Im Folgenden wird der mögliche Prozess grob beschrieben. Es wird unterschieden zwischen dem Prozess für die Kategorien 1 bis 4 (Interoperabilität, Basisdienste und Infrastrukturen mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung) und dem Prozess für die Kategorien 5 und 6 (IT-Sicherheit und sektorspezifische Lösungen). Es handelt sich um keine vollständige Prozessbeschreibung, sondern um eine illustrative

Darstellung. In einem späteren Organisationskonzept sind diverse weitere Elemente des Prozesses zu definieren und zu vertiefen.

4.2.1 Prozess «Interoperabilität, Basisdienste und Infrastrukturen»

Die Kategorien 1 bis 4, welche Standards mit staatsebenen- und sektorübergreifender Bedeutung umfassen, bilden den Schwerpunkt der Standardisierung (vgl. Gestaltungsdimension 5). Der Prozess kann grob in sechs Schritte eingeteilt werden:

- Schritt 1: Ein organisatorisch noch zu verortendes «Standardisierungsboard» (vgl. «Föderales IT-Standardisierungsboard» in Deutschland) ermittelt und priorisiert den Standardisierungsbedarf. Es pflegt zu diesem Zweck eine Standardisierungsagenda, die regelmässig auf politischer Ebene verabschiedet wird. Die Standardisierungsagenda fusst inhaltlich auf ebenfalls gemeinsam erarbeiteten Instrumenten wie der Strategie DVS, einer künftigen föderalen E-Government-Architektur und dem Projektportfolio der DVS. Das Standardisierungsboard setzt sich paritätisch aus Fachleuten aller drei Staatsebenen, der Geschäftsstelle DVS und dem Verein eCH zusammen.
- Schritt 2: Eine «Stelle für Standardentwicklung» (vgl. «Kordinierungsstelle für IT-Standards» in Deutschland), deren organisatorische Verortung ebenfalls noch zu bestimmen ist, entwickelt die Standards gemäss der Priorisierung und allenfalls festgelegten Rahmenbedingungen. Sie stimmt sich dabei eng mit dem Standardisierungsboard und weiteren relevanten Akteuren (z. B. Projektorganisationen, ständigen föderalen Arbeitsgruppen) ab. Es erhebt systematisch die Anforderungen aller drei Staatsebenen bei der Standardentwicklung. Es ruft bei Bedarf dedizierte Arbeitsgruppen mit Spezialisten ein und arbeitet eng mit dem Verein eCH zusammen. Die Standardisierungsstelle besteht aus hauptamtlichen Mitarbeitenden. 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). Auf Basis dieser Analysen bestimmt das Standardisierungsboard das Vorgehen zur Standardsetzung, insbesondere ob der Standard als Empfehlung, mit Abweichungsvorbehalt oder ohne Abweichungsvorbehalt gesetzt werden soll.
- Schritt 3: Der entwickelte Standard wird den Kantonen, sofern ihre Zuständigkeiten betroffen sind, zur Konsultation bzw. zur Zustimmung vorgelegt. Die Gemeinden werden vorgängig durch ihre jeweiligen Kantone und über den SSV und SGV in die Willensbildung eingebunden. Eine Zustimmung könnte durch einen KdK-Beschluss mit Quorum erfolgen. Die Rückmeldungen werden von der Stelle für Standardentwicklung eingearbeitet und der Standard, sofern erforderlich, nochmals zur Zustimmung vorgelegt. Wird keine Zustimmung erreicht, kann die Stelle für Standardentwicklung in Abstimmung mit dem Standardisierungsboard entscheiden, die Verbindlichkeit anzupassen (z. B. relativierte statt strenger Verbindlichkeit). Eine Blockade wird verhindert.
- Schritt 4: Eine «Stelle für Standardsetzung», die beim Bund angesiedelt ist, setzt nach Zustimmung bzw. Konsultation der Kantone (inkl. der Gemeinden) den Standard in Kraft und publiziert ihn. Der bundesinterne Prozess ist noch zu definieren, könnte sich aber an der bundesinternen Standardsetzung orientieren (vgl. Art. 11/12 EMBAG und Art. 17/18 VDTI). Ähnlich wie in Österreich können weitere Anforderungen an die Inkraftsetzung gestellt werden (z. B. Nachweis der Praxistauglichkeit in Pilotvorhaben).

- Schritt 5: Die Gemeinwesen setzen den Standard je nach Verbindlichkeit und allfälliger Übergangsfristen um. Setzen sie einen relativiert verbindlichen Standard nicht um («comply or explain»), begründen sie die Nichtanwendbarkeit gegenüber der Stelle für Standardsetzung. Die Stelle für Standardentwicklung unterstützt die Gemeinwesen bei der Umsetzung (je nach Ressourcenausstattung).
- Schritt 6: Die Stelle für Standardentwicklung erhebt und dokumentiert den Umsetzungsstand in den Gemeinwesen und die erzielte Wirkung sowie weitere Effekte auf die Gemeinwesen. Sie prüft in regelmässigen Abständen die Notwendigkeit und Tauglichkeit der Standards und aktualisiert sie bei Bedarf (inkl. Ausserkraftsetzung).

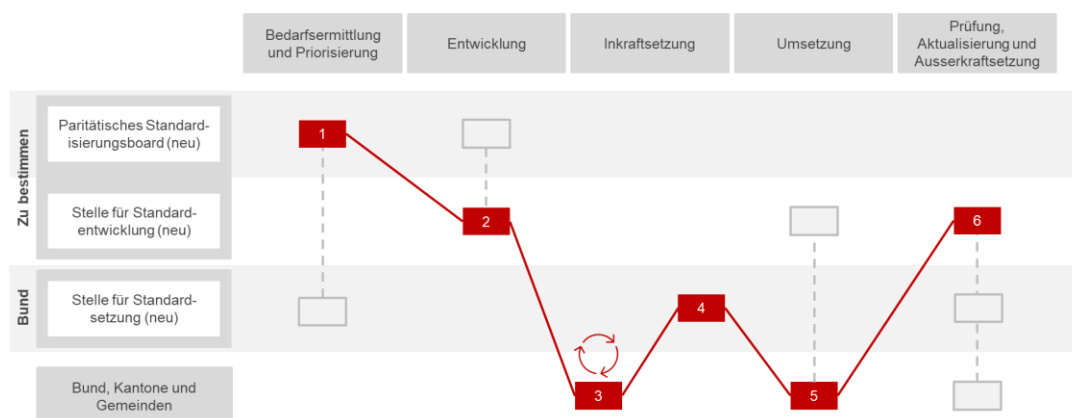


Abbildung 6: Visualisierung des Prozesses «Interoperabilität, Basisdienste und Infrastrukturen»²⁶

4.2.2 Prozess «IT-Sicherheit» und «sektorspezifische Lösungen»

Der Prozess für die Kategorien 5 bis 6 ist ähnlich gestaltet. Jedoch übernehmen die noch zu bezeichnenden neuen Stellen nur eine unterstützende Rolle. Der Prozess kann grob in sechs Schritte eingeteilt werden:

- Schritt 1: Die ressortführenden Behörden von Bund und Kantonen (z. B. im Bereich Gesundheit oder Sicherheit) oder ein entsprechend zu ermächtigendes ständiges paritätisches Gremium identifizieren und priorisieren einen Standardisierungsbedarf. Die Kantone stellen die jeweils angemessene Mitwirkung ihrer Gemeinden bei der Willensbildung und Standardentwicklung sicher.
- Schritt 2: Die ressortführenden Behörden bzw. das paritätische Gremium finanzieren und beauftragen die Entwicklung des Standards (z. B. als Projekt). Sie stimmen sich dabei eng mit der Stelle für Standardentwicklung (z. B. Vorlagen und Raster, Überprüfung von Abhängigkeiten zu anderen Standards), dem Verein eCH und den relevanten Anspruchsgruppen ab. Der entwickelte Standard wird der Stelle für Standardentwicklung zur Qualitätssicherung und Überprüfung der Kompatibilität mit bestehenden Standards vorgelegt. Die Rückmeldungen werden von den ressortführenden Behörden bzw. dem paritätischen Gremium in Abstimmung mit der Stelle für Standardentwicklung, dem Verein eCH und den relevanten Anspruchsgruppen eingearbeitet und sofern erforderlich nochmals zur Qualitätssicherung vorgelegt. Das Standardisierungsboard wird über den validierten Standard informiert.

²⁶ Legende zur Abbildung 6: Die roten Kästen kennzeichnen die Verantwortlichkeiten der beteiligten Einheiten (Zeilen) entlang der typischen Schritte der Standardsetzung (Spalten). Das Schlaufensymbol weist auf einen iterativen Prozessschritt hin. Die grauen Kästchen stellen die Einheiten dar, die den entsprechenden Prozessschritt unterstützen.

- Schritt 3: Der validierte Standard wird den ressortführenden Behörden bei Bund und Kantonen oder einem entsprechend ermächtigtem paritätischen Gremium formal zur Konsultation oder Zustimmung vorgelegt (inkl. jeweils angemessener Einbindung der Gemeinden). Die Festlegung der Abstimmungsregeln ist Sache der ressortführenden Behörden (z. B. Quorum bei Kantonen). Die Ergebnisse werden konsolidiert und der Stelle für Standardsetzung vorgelegt.
- Schritt 4: Die Bundesstelle für Standardsetzung setzt nach Zustimmung bzw. Konsultation der ressortführenden Behörden bei Bund und Kantonen oder einem entsprechend ermächtigtem gemeinsamem Gremium den Standard in Kraft und publiziert ihn. Der bundesinterne Prozess ist noch zu definieren, könnte sich aber an der bundesinternen Standardsetzung orientieren (vgl. EMBAG Art. 11/12 und VDTI Art. 17/18). Ähnlich wie in Österreich können weitere Anforderungen an die Inkraftsetzung gestellt werden (z. B. Nachweis der Praxistauglichkeit in Pilotvorhaben).
- Schritt 5: Die Gemeinwesen setzen den Standard je nach Verbindlichkeit und allfälliger Übergangsfristen um. Setzen sie einen relativiert verbindlichen Standard nicht um («comply or explain»), begründen sie die Nichtanwendbarkeit gegenüber der Stelle für Standardentwicklung und den ressortführenden Behörden oder einem paritätischen Gremium.
- Schritt 6: Es obliegt den ressortführenden Behörden oder einem entsprechend ermächtigtem paritätischen Gremium zu entscheiden, wie die Umsetzung kontrolliert, die Wirkung überprüft und der Standard aktualisiert wird. Die Stelle für Standardentwicklung kann dazu mit entsprechender Finanzierung der ressortführenden Behörden beauftragt werden.

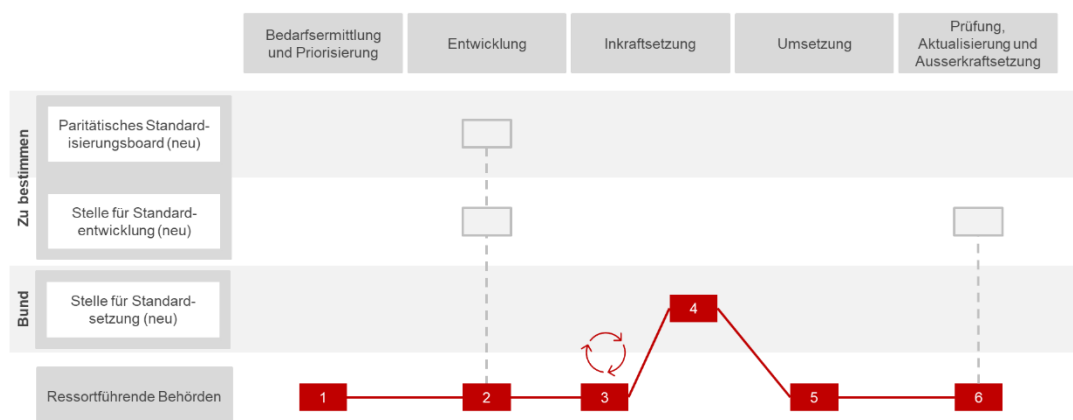


Abbildung 7: Visualisierung des Prozesses «IT-Sicherheit» und «sektorspezifische Lösungen»²⁷

²⁷ Legende zur Abbildung 7: Die roten Kästchen kennzeichnen die Verantwortlichkeiten der beteiligten Einheiten (Zeilen) entlang der typischen Schritte der Standardsetzung (Spalten). Das Schleifensymbol weist auf einen iterativen Prozessschritt hin. Die grauen Kästchen stellen die Einheiten dar, die den entsprechenden Prozessschritt unterstützen.

5 Würdigung

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 tendenziell aus der 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, 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

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 stehen 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 vorgeschlagenen 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 Normen- 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.²⁸ Dahingehende Beschlussvorlagen sollen den

²⁸ 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

Trägern zusammen mit denjenigen zur Weiterentwicklung der föderalen Zusammenarbeit im Jahr 2027 vorgelegt werden. Abbildung 8 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).

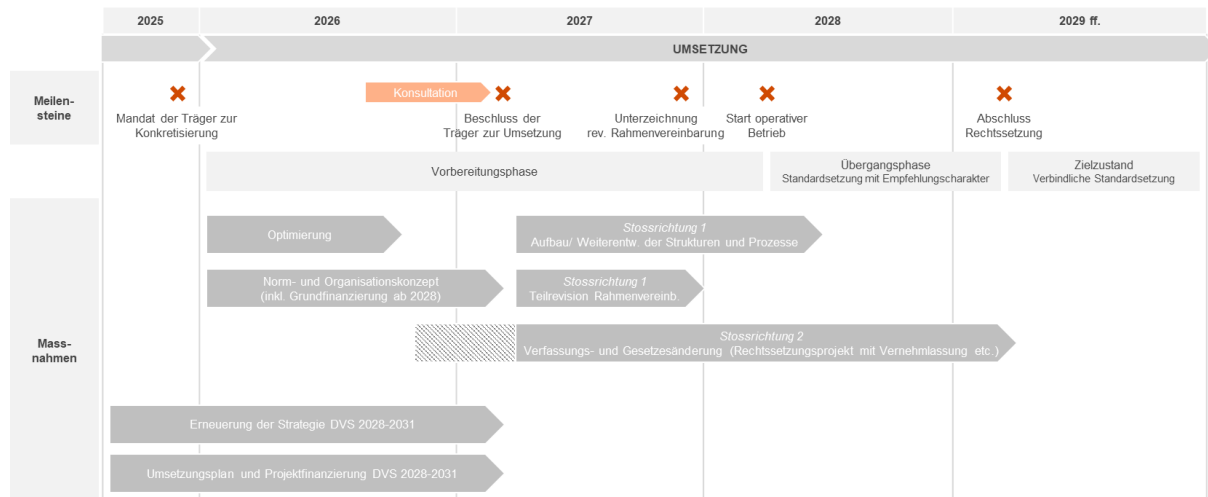


Abbildung 8: Grafische Übersicht über das weitere Vorgehen

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.

Anhang

Projektorganisation

Das PFG hat in 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) erteilt und eine Projektorganisation eingesetzt, in welcher Träger und Partner vertreten sind. Die Projektorganisation setzt sich wie folgt zusammen:

- (1) Das **Auftraggebergremium** des Projekts ist das PFG der DVS.
- (2) Der **Steuerungsausschuss** nimmt die Mandatsführung wahr. Er setzt sich aus je einer Vertretung des GS-EFD, des GS-KdK und der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz SSK zusammen.
- (3) Die **Begleitgruppe** bildet verschiedene Perspektiven ab und berät den Steuerungsausschuss. Sie besteht aus je einer Vertretung des BJ, des GS-EFD, des Bereichs DTI, des GS-KdK, zwei Personen als Vertretung der Kantone, wovon eine Person aus der lateinischen Schweiz stammt, sowie einer Vertretung der Städte und Gemeinden.
- (4) Das **Projektteam** ist für die operative Durchführung des Projekts und die Erarbeitung aller Aufgaben ausser der Evaluation der DVS zuständig. Es setzt sich zusammen aus Mitarbeitenden des GS-EFD, der Geschäftsstelle DVS und PwC Schweiz. Das Projektteam besteht aus:
 - einer operativen Projektleitung, die das Projekt im Auftrag des Steuerungsausschusses fachlich, prozessual und methodisch führt und von PwC Schweiz übernommen wird;
 - den Projektmitarbeitenden, die Lieferergebnisse erarbeiten und Mitarbeitende des GS-EFD, der Geschäftsstelle DVS und von PwC Schweiz sind; und
 - einem Projektsekretariat, das die Projektleitung bei administrativen Belangen rund um das Projekt unterstützt und durch PwC Schweiz gestellt und durch die Geschäftsstelle DVS unterstützt wird.
- (5) Ein **externer Dienstleister für die Evaluation der DVS** führt unabhängig von der Projektorganisation eine Evaluation der DVS durch.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die beteiligten Personen und ihre Rolle in der Projektorganisation.

Steuerungsausschuss	Peppino Giarritta (DVS)
	Barbara Hübscher Schmuki (GS-EFD)
	Thomas Minger (GS-KdK)
	Benedikt van Spyk (Kanton St.Gallen)
Begleitgruppe	Alexander Barclay (Kanton Genf)
	Christoph Bloch (BJ)
	Nadine Eckert (GS-KdK)
	Martin Flügel (SSV)
	Marianne Fraefel (BK)
	Claudia Kratochvil-Hametner (SGV)

	Daniel Markwalder (BK)
	Simon Müller (GS-EFD)
	Miriam Sahlfeld (BJ)
	Jan Scheffler (Kanton St.Gallen)
Projektteam	Adriano Guerrieri (DVS)
	Sebastian Singler (PwC; Projektleiter)
	Angelika Spiess (GS-EFD)
	Lukas Willi (PwC)

Tabelle 4: Mitglieder der Projektorganisation

Fragen für das Norm- und Organisationskonzept (nicht abschliessende Sammlung)

- Was für eine Bundesbehörde soll für die Verbindlicherklärung von Standards zuständig sein? Neben den obersten legislativen und exekutiven Behörden (Bundesversammlung und Bundesrat) stehen auch Einheiten der zentralen Bundesverwaltung (insb. die Departemente und die Bundeskanzlei) sowie Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung zur Diskussion, etwa eine eigens zu schaffende öffentlich-rechtliche Anstalt. Als Inspiration für Letzteres können etwa die rechtlichen Grundlagen, die Organisation und die Arbeitsweise des schweizerischen Heilmittelinstituts (Swissmedic) näher untersucht werden.
- Wo soll die Standardentwicklung angesiedelt sein? Soll die Bundesbehörde für die Standardsetzung, eine andere Bundesbehörde oder eine paritätische Organisation wie die DVS für die Erarbeitung der Standards zuständig sein?
- Welche Intensität soll die Mitwirkung haben, zwischen fachlichem Input, politischem Positionsbezug und rechtlichen Möglichkeiten, gegen ein bestimmtes Standardisierungsvorhaben vorzugehen (vgl. Kantonsreferendum)?
- Soll die Nichteinhaltung verbindlich erklärter Standards sanktioniert werden (z. B. mit Bussen)?
- Wie kann eine geeignete Mitwirkung nicht nur kantonaler und kommunaler, sondern auch privater Interessen sichergestellt werden?
- Welche dieser Gestaltungselemente soll die Bundesverfassung selbst festlegen, und auf welchem Abstraktionsniveau, und welche sind erst auf der Ebene des Bundesgesetzes konkret auszugestalten?