



28. Februar 2022

## **Monitoringbericht Föderalismus 2017-2021**

### **Digitalisierung**

#### **Inhaltsverzeichnis**

1.	Die Schweiz ist innovativ, bei der Digitalisierung ihrer Verwaltung jedoch Mittelmass.....	2
2.	Vorteile des Föderalismus spielen auch in der digitalen Welt .....	2
3.	Kantonale Leitlinien für die digitale Transformation der Verwaltung .....	2
4.	Neue Organisation Digitale Verwaltung Schweiz DVS .....	3
5.	Agenda "Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS" .....	4
6.	Nächste Schritte und weitere Perspektiven.....	4
7.	Föderale Lösung als bessere Alternative zu Zentralisierung beim Bund .....	4

## 1. Die Schweiz ist innovativ, bei der Digitalisierung ihrer Verwaltung jedoch Mittelmass

Die Schweiz ist eines der innovativsten Länder der Welt. Was die Digitalisierung der Verwaltung betrifft, belegt sie jedoch keinen Spitzenplatz. Gemäss der Studie [E-Government Benchmark](#) der Europäischen Kommission befindet sich die Schweiz auf dem tiefen Rang 32 von 36.

Als Erklärung für diesen Rückstand wird oft die grundsätzlich hohe Zufriedenheit mit den bestehenden, analogen Verwaltungsleistungen genannt – der Handlungsdruck wurde bisher schlicht nicht als allzu gross empfunden. Weiter werden die föderalen Strukturen der Schweiz als hemmender Faktor angesehen. Diese These ist nicht ganz abwegig, denn die fragmentierte staatliche Organisation lässt die Vorteile der Skalierbarkeit von digitalen Dienstleistungen nicht so leicht zum Tragen kommen: Viele Gebietskörperschaften treiben eigene digitale Lösungen voran oder verzichten im Zweifelsfall aufgrund hoher Fixkosten sogar gänzlich darauf. Zudem sind die Kontakte der hiesigen Behörden zu den Nutzerinnen und Nutzern staatlicher Dienstleistungen vielfältiger und individueller gestaltet, als bei stark zentralisierten Staaten. Darunter kann die Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit digitaler Dienstleistungen leiden. Ein Konzept wie "Once Only", wonach die Bevölkerung und Unternehmen bestimmte Standardinformationen den Behörden und Verwaltungen nur einmal mitteilen müssen, lässt sich beispielsweise nicht so leicht umsetzen.

## 2. Vorteile des Föderalismus spielen auch in der digitalen Welt

Aufgrund dieser Feststellungen nach einer weitgehenden Bundeskompetenz zu rufen, greift allerdings zu kurz. Denn die Vorteile der föderalen Struktur gelten grundsätzlich auch in der digitalen Welt: Der föderale Wettbewerb fördert auch hier Innovationen und lokal angepasste und bedarfsgerechte Lösungen. Die Nähe zur Lebenswelt der Nutzerinnen und Nutzern ist auch im digitalen Raum wichtig für ein gutes Verständnis ihrer Anliegen und Bedürfnisse. Umfassende zentralistische Lösungen bergen zudem oft das Risiko, bei ihrem Scheitern enorme volkswirtschaftliche Kosten zu verursachen.

Ganz grundsätzlich besteht die Gefahr, mit zentralen technischen Lösungen die verfassungsrechtlich gewährleistete Organisationsautonomie der Kantone und deren politischen und finanziellen Handlungsspielraum faktisch stark einzuschränken. Dies gilt besonders bei zentralen Lösungen mit Querschnittscharakter, bei denen eine Abgrenzung zu den jeweiligen Zuständigkeiten der Kantone oft schwierig ist. Effizienzgewinne und die Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit liegen bei solchen Lösungen zwar meist auf der Hand, allerdings werfen sie heikle staatsrechtliche Fragen auf. Aus föderalistischer Perspektive lohnt es sich deshalb, hier genau hinzuschauen und kreative Wege zu suchen, mit dieser Herausforderung umzugehen.

## 3. Kantonale Leitlinien für die digitale Transformation der Verwaltung

Selbstverständlich wollen auch die Kantone die digitale Transformation der Verwaltung vorantreiben und haben dies in ihren Leitlinien zur Digitalen Verwaltung vom 27. September 2018 so festgehalten. Die Kantone haben sich darin zum Ziel gesetzt, das Prinzip "Digital First" für Bevölkerung und Wirtschaft konsequent umzusetzen. Demnach soll die digitale Interaktion mit der Verwaltung zu ersten Wahl werden. Weiter soll zur Effizienz- und Qualitätssteigerung die Aufgabenerfüllung bzw. Leistungsabwicklung innerhalb und zwischen den Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden durchgängig digital abgewickelt werden können. Für die Umsetzung dieser Ziele bedarf es noch erheblicher Anstrengungen. Der kooperative Föderalismus Schweizer Prägung bietet aber durchaus die

Voraussetzungen, diesen grossen Modernisierungsschritt zu vollziehen, wie dies exemplarisch am Beispiel der von Bund und Kantonen geplanten neuen Organisation "Digitale Verwaltung Schweiz" aufgezeigt werden kann.

## 4. Neue Organisation Digitale Verwaltung Schweiz DVS

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die digitale Transformation der Verwaltung in der Schweiz ist eine verbesserte Steuerung sowohl horizontal zwischen den Gemeinwesen auf einer staatlichen Ebene als auch vertikal zwischen den Staatsebenen. Obwohl aktuell weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen in Bereich E-Government / Digitale Verwaltung allgemein geregelt ist, findet diese Zusammenarbeit in verschiedenen Gremien bereits statt und hat zu einer Vielzahl innovativer Lösungen geführt. Neben diversen sektorbezogenen Initiativen wurde diese Koordination u.a. durch die Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und E-Government Schweiz sichergestellt. Innerhalb dieser eher zersplitterten Gremienlandschaft gelang es bisher allerdings nicht, die gemeinsamen Querschnittsherausforderungen im Bereich des Aufbaus von nationalen Infrastrukturen und Basisdiensten wie z.B. Dienste für die Identitäts- und Zugriffsverwaltung mit der nötigen Konsequenz anzugehen.

Deshalb beschlossen der Bundesrat und die Kantonsregierungen Ende 2021 mit der "Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz" die Grundlage für eine neue Organisation "Digitale Verwaltung Schweiz" (DVS) zu schaffen. Konkret wurden die Tätigkeiten der beiden bisherigen Organisationen E-Government Schweiz und Schweizerische Informatikkonferenz in der DVS zusammengeführt. Auf diese Weise können in der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden die Kräfte gebündelt werden. Die DVS soll insbesondere Querschnittsherausforderungen angehen, z.B. die Abstimmung von Rechtsetzungsvorhaben, die Festlegung von verbindlichen Standards im Bereich des Datenmanagements, die Durchgängigkeit von Prozessen sowie die Identifizierung und Bereitstellung von Basisdienstleistungen wie Identitätsdienste. Ebenso wichtig sind aber auch Förderpolitik, Innovation und Wissens- und Erfahrungsaustausch. Die paritätische Grundfinanzierung der DVS bewegt sich in Höhe der kumulierten Budgets der beiden Ausgangsorganisationen.

Auch die kommunale Ebene kann sich in die DVS unmittelbar einbringen: Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) unterstützen die DVS als Partner. Zudem können sich die Gemeinden direkt an der DVS beteiligen. Im Bereich Standardisierungen ist eine enge Kooperation mit dem Verein eCH vorgesehen, in welchem sich auch Akteure aus dem Privatsektor engagieren. Obwohl die DVS als politische Plattform auf strategischer Ebene positioniert ist, verliert sie somit die Umsetzung nicht aus dem Blick. Hierbei hilft auch die Delegiertenversammlung, welche die fachliche Mitwirkung von Praktikern aller Staatsebenen ermöglicht.

Die Organisation DVS ist als politische Plattform mit Standardentwicklung konzipiert, die über keine eigene Rechtspersönlichkeit und über keine Kompetenzen für abschliessende Entscheidungen verfügt. Im Unterschied zu den früheren Strukturen der Zusammenarbeit verfügt diese Plattform jedoch über ein breit abgestütztes Mandat von Bund, Kantonen und Gemeinden. Wichtige Entscheide der Plattform werden über ein Antrags- und Beschlussverfahren der beteiligten institutionellen Akteure für verbindlich erklärt. Zusätzlichen Schub wird der digitalen Transformation der Verwaltung durch die Einsetzung eines Beauftragten von Bund und Kantonen für die digitale Verwaltung verliehen. Die bestehende Praxis der Kooperation zwischen den Staatsebenen wird somit fortgesetzt und intensiviert.

## **5. Agenda "Nationale Infrastrukturen und Basisdienste DVS"**

Diese organisatorischen Massnahmen sind ein wichtiger Baustein, um die digitale Transformation im föderalen Staat weiter zu beschleunigen. Sie sind aber alleine nicht ausreichend. Ein zentrales Element der DVS ist deshalb die Agenda "Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz" (Agenda DVS). Ziel ist, im Rahmen der DVS mittels einer Zusatzfinanzierung bereits ab 2022 durch den Bund und später auch mit Beteiligung der Kantone zeitlich befristet weitere finanzielle Mittel für die Entwicklung dringend erforderlicher nationaler Basisdienste und Infrastrukturen bereitzustellen. Mit der Agenda DVS wollen Bund und Kantone von 2022 bis 2027 gemeinsame Schlüsselprojekte rasch anstossen und umsetzen.

## **6. Nächste Schritte und weitere Perspektiven**

Organisatorische Weiterentwicklungen in Richtung einer stärkeren Verbindlichkeit der DVS-Entscheide im Sinne einer verbindlichen Standardsetzung oder sogar Einrichtung einer schweizerischen Digitalbehörde sind angedacht. Im Auftrag des Bundesrats und der KdK werden aktuell die (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen für allfällige weitere Entwicklungsetappen abgeklärt. Diese sollen aber erst angegangen werden, wenn Bund und Kantone aufgrund einer Evaluation der oben skizzierten DVS zum Schluss kommen, dass weitere Entwicklungsschritte notwendig sind, um die gesteckten Ziele einer modernen digitalen Verwaltung über die drei staatlichen Ebenen zu erreichen.

## **7. Föderale Lösung als bessere Alternative zu Zentralisierung beim Bund**

Die vorgeschlagene Lösung mit den beiden Bausteinen DVS und Agenda sowie ihren möglichen Weiterentwicklungen sind aus föderaler Sicht eine echte Chance, die digitale Transformation der Verwaltung in der Schweiz rasch und in entscheidender Weise vorwärts zu bringen. Die Steuerung und Koordination durch eine gemeinsame Organisation von Bund, Kantonen und Gemeinden, ermöglicht Lösungen für jene Querschnittsaufgaben, die nur mit vereinten Kräften bewältigt werden können. Blockaden und Zeitverluste, die aufgrund unklarer Kompetenzen in diesem sensiblen Bereich drohen, lassen sich so vermeiden. Bund und Kantone setzen die Prioritäten gemeinsam auf Augenhöhe. Auch die kommunale Ebene, die für die Umsetzung einer durchgängigen Digitalisierung unerlässlich ist und die in vielen Bereichen besonders nahe an den Nutzerinnen und Nutzern ist, kann sich als Partnerin direkt in die Diskussionen einbringen.

Erfolgskritisch für diesen kooperativen Ansatz ist, dass die partnerschaftlich ausgehandelten Lösungen auf den verschiedenen Staatsebenen auch den notwendigen Rückhalt finden und konsequent mittragen werden. Denn es wird immer auch einzelne Gemeinwesen oder Verwaltungseinheiten geben, für die solche Entscheide erst längerfristig einen Mehrwert bringen, weil sie beispielsweise in der Vergangenheit auf eine andere Lösung gesetzt haben. Zudem müssen die Gemeinwesen auch bereit sein, die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen im Dienste dieser gemeinsamen Anstrengungen zur Verfügung zu stellen. In Zeiten voraussichtlich immer knapper werdenden Budgets wird dies eine besondere Herausforderung. Wichtig ist deshalb, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden im Rahmender DVS rasch auf gemeinsame Prioritäten verständigen können und auf die für die digitale Transformation der Verwaltung wesentlichen Bereiche fokussieren. Dies nicht zuletzt auch um ausreichend Raum für innovative Lösungsansätze zu erhalten, was eine Stärke des föderalen Lösungsansatzes ist. Es muss also eine gute Balance zwischen notwendigen Vorgaben und Standards einerseits sowie Eigenständigkeit, Flexibilität und Offenheit für Experimente andererseits gefunden werden.

Im Bereich Digitalisierung ist absehbar, dass sich das Rad nach dem Ende der Covid-19 Pandemie nicht wieder zurückdrehen lässt. Die Pandemie hat ein Schlaglicht auf die Bedeutung der digitalen Transformation in allen Lebensbereichen und vor allem auch auf die bisherigen Versäumnisse im staatlichen Sektor geworfen. Der Druck auf Politik und Verwaltung wird wachsen, diese Versäumnisse rasch anzugehen. Gelingt dies mit dem eingeschlagenen kooperativen Ansatz nicht, ist mit einem starken Sog in Richtung Zentralisierung, aber auch mit damit verbundenen institutionellen Blockaden zu rechnen.