



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



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

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

**Generalsekretariat EFD**  
Rechtsdienst EFD

**Generalsekretariat**

29. September 2022

---

# **Varianten zur Regelung der Zusammenarbeit bei der digitalen Transformation der öffentli- chen Verwaltung**

## Variantenpapier<sup>1</sup>

---

---

<sup>1</sup> Die deutsche Fassung des Variantenpapiers ist die Ausgangsversion für die französische Übersetzung.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1</b>	<b>Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2</b>	<b>Gründung der Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz»</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3</b>	<b>Diskussion zur Weiterentwicklung der DVS</b> .....	<b>5</b>
<b>1.4</b>	<b>Variantenpapier zu möglichen Kooperationsformen</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Koordinationsbedarf bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Technische Standards</b> .....	<b>7</b>
2.1.1	Planung und Entwicklung von gemeinsamen technischen Standards .....	7
2.1.2	Verbindlichkeit der gemeinsamen technischen Standards.....	8
<b>2.2</b>	<b>Gemeinsame Nutzung von technischen Diensten</b> .....	<b>9</b>
2.2.1	Bereitstellung von technischen Diensten für Gemeinwesen .....	9
2.2.2	Pflicht zur Nutzung von technischen Diensten für Gemeinwesen .....	9
<b>2.3</b>	<b>Finanzierung der digitalen Transformation</b> .....	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Mögliche Kooperationsformen (Varianten)</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1</b>	<b>Variante A: Freiwillige Koordination unter den Gemeinwesen</b> .....	<b>12</b>
3.1.1	Wesentliche Merkmale .....	12
3.1.2	Wirksamkeit .....	13
3.1.3	Aufwand für Umsetzung und Betrieb .....	14
3.1.4	Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien .....	14
3.1.5	Würdigung.....	15
3.1.6	Übersicht (Tabelle).....	16
<b>3.2</b>	<b>Gemeinsamkeiten der Zentralisierungsvarianten B und C</b> .....	<b>16</b>
3.2.1	Gemeinsame Merkmale .....	16
3.2.2	Würdigung der Gemeinsamkeiten .....	17
<b>3.3</b>	<b>Variante B: Verbindliche Regelung durch gemeinsame Organisation von Bund und Kantonen</b> .....	<b>18</b>
3.3.1	Wesentliche Merkmale .....	18
3.3.2	Wirksamkeit .....	19
3.3.3	Aufwand für Umsetzung und Betrieb .....	20
3.3.4	Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien .....	20
3.3.5	Würdigung.....	22
3.3.6	Übersicht (Tabelle).....	25
<b>3.4</b>	<b>Variante C: Verbindliche Regelung durch den Bund</b> .....	<b>25</b>
3.4.1	Wesentliche Merkmale .....	25
3.4.2	Wirksamkeit .....	26
3.4.3	Aufwand für Umsetzung und Betrieb .....	26
3.4.4	Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien .....	27
3.4.5	Würdigung.....	28
3.4.6	Übersicht (Tabelle).....	29

## Management Summary

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung setzt eine Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen voraus, damit die Interoperabilität von Systemen und Prozessen zwischen den Gemeinwesen gewährleistet werden kann. Das vorliegende Variantenpapier zeigt Möglichkeiten auf, wie die Gemeinwesen die Zusammenarbeit regeln können, um diese Harmonisierung zu erreichen.

Die drei Varianten der hier vorgestellten Zusammenarbeitsformen lassen sich in zwei Kategorien einteilen: dezentrale Harmonisierung durch freiwillige Kooperation der Gemeinwesen (Variante A) versus verbindliche Regelung durch eine zentrale Organisation (Variante B und C). Der Erlass von verbindlichen Normen für Gemeinwesen setzt voraus, dass Bund und Kantone ihre jeweiligen Rechtssetzungskompetenzen im Bereich der digitalen Verwaltung an eine gemeinsame Organisation delegieren (Variante B) oder dass eine neue Bundeskompetenz geschaffen wird (Variante C). In beiden Zentralisierungsvarianten (B und C) ist die zu zentralisierende Kompetenz eng auf das notwendige Mass zu beschränken, nämlich auf technische Umsetzungsfragen und allenfalls die Finanzierung. Die Kompetenzverteilung soll in Bezug auf inhaltliche Entscheide in jeglichen Politikbereichen unberührt bleiben.

Variante A zeichnet sich dadurch aus, dass die freiwillige Kooperation zu einer hohen politischen Akzeptanz der erarbeiteten Lösungen führt, während in den Varianten B und C die rechtliche Verbindlichkeit der Normen die Harmonisierung gewährleisten soll. Beide Zentralisierungsvarianten bedingen aber eine Verfassungsänderung, die nur im entsprechenden politischen Verfahren möglich ist. Erwähnenswert ist ferner, dass Variante B als neuartige Organisationsform die bestehende binäre Kompetenzordnung der Bundesverfassung ergänzt und deshalb eine Vielzahl von staatspolitischen, rechtlichen und organisatorischen Fragen aufwirft.

Das Variantenpapier soll als Diskussionsgrundlage für eine Richtungsentscheid über die Weiterentwicklung der Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) dienen, die am 1. Januar 2022 ihre Tätigkeit aufgenommen hat. Die skizzierten Weiterentwicklungsetappen der DVS entsprechen der Variante B. Damit die Vor- und Nachteile von Variante B eingeordnet werden können, wird im Variantenpapier auch die aktuelle Organisationsform der DVS (Variante A) beleuchtet. Mit der Bundeskompetenz in Variante C wird der neuartigen Organisationsform nach Variante B eine alternative Zentralisierungsvariante gegenübergestellt.

Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar, ob durch freiwillige Koordination unter den Gemeinwesen – d.h. mit der DVS im status quo (Variante A) – zeitnah eine flächendeckende Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen erzielt werden kann. Solange die Gemeinwesen sich einig sind und mitziehen, ist die Art der Zusammenarbeit für den Harmonisierungserfolg nicht entscheidend. Sobald Meinungsverschiedenheiten die Harmonisierung gefährden, versprechen die Zentralisierungsvarianten (B und C) eine grössere Wirksamkeit. Es fehlen allerdings Erfahrungswerte in Bezug auf die verbindliche Regelung einer Querschnittsmaterie, wie sie die digitale Verwaltung darstellt.

Eine Weiterentwicklung der DVS hin zu einer Zentralisierungsvariante impliziert eine mehrjährige Vorlaufzeit, da für die Varianten B und C ein Rechtsetzungsprozess mit einer Verfassungsänderung und weiteren Rechtsgrundlagen notwendig ist. Die Umsetzung der gemeinsamen Organisation nach Variante B ist aufwändiger (mindestens 5 bis 8 Jahre) als die Schaffung einer neuen Bundeskompetenz nach Variante C (wenigstens 3 bis 5 Jahre).

Während der Weiterentwicklungsphase kann die DVS in ihrer heutigen Form (Variante A) weiterhin operationell tätig sein und ihren Betrieb fortführen.

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung

Die Einführung von digitalen Prozessen in der öffentlichen Verwaltung ist in der Schweiz ein grosses Thema<sup>2</sup>. Die föderale Struktur ist für die Schaffung durchgängiger elektronischer Prozesse zwischen den Gemeinwesen eine Herausforderung. Dies dürfte einer der Gründe sein, weshalb die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung hierzulande im internationalen Vergleich noch nicht so weit fortgeschritten ist<sup>3</sup>.

Um die Interoperabilität von Systemen zwischen Gemeinwesen sicherzustellen, ist eine landesweite Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen notwendig. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Gemeinwesen bei der Planung und Entwicklung von gemeinsamen Standards und einheitlichen technischen Diensten zusammenarbeiten.

## 1.2 Gründung der Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz»

Bund, Kantone und Gemeinden sind bestrebt, die Harmonisierung der digitalen Prozesse in der öffentlichen Verwaltung gemeinsam voranzutreiben. Die bisherige Zusammenarbeit erfolgte hauptsächlich über die Organisation E-Government Schweiz, die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) und den Standardisierungsverein eCH.

Der Bundesrat und die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) beschlossen im Frühjahr 2020, ihre Zusammenarbeit zu verstärken und die gemeinsame Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) aufzubauen. Diese Organisation soll als politische Plattform dienen, technische Standards entwickeln und die digitale Transformation durch die finanzielle Unterstützung von Projekten mit Subventionen fördern und beschleunigen. Sie soll sich etappenweise weiterentwickeln können, falls Bund und Kantone dies als sinnvoll erachten. Im Zuge dieser Weiterentwicklung soll die Organisation befähigt werden, verbindliche Regeln für die Verwaltungen der Staatsebenen zu setzen (Etappen 2 und 3)<sup>4</sup>.

Eine Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Kantonen, von E-Government Schweiz und der Schweizerischen Informatikkonferenz SIK angehörten, erarbeitete in den Jahren 2020/21 die Grundlagen für diese Organisation. Am 1. März 2021 übernahm Peppino Giarritta seine Arbeit als Beauftragter von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz. Im September bzw. Dezember 2021 wurde die öffentlich-rechtliche

---

<sup>2</sup> In der letzten Zeit wurden sowohl im Bund (Entwurf EMBAG) wie auch in zahlreichen Kantonen Rechtsgrundlagen geschaffen. Im Kanton St. Gallen wurde z.B. mit dem E-Government-Gesetz eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen, die die durchgängige und rechtsverbindliche elektronische Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden und die Zusammenarbeit mit dem Bund und weiteren öffentlichen Organen fördert (Gesetz über E-Government vom 20.11.2018; E-GovG, sGS 142.3). Der Grosse Rat des Kantons Bern hat dem Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG), das auch die Zusammenarbeit mit dem Bund und mit anderen Kantonen regelt (Art. 20), im März 2022 in zweiter Lesung mit 135:0 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt.

<sup>3</sup> Digitale Verwaltung Schweiz, Für die digitale Transformation im Bundesstaat, Grundlagenbericht, März 2021, S. 14: «Nach dem E-Government-Benchmark-Bericht der EU vom 23. September 2020, der elektronische Behördendienstleistungen in verschiedenen Lebensbereichen untersucht, befindet sich die Schweiz auf Rang 29 von 36 Staaten. Die Studie umfasst neben der Schweiz alle 27 EU-Mitgliedstaaten sowie das Vereinigte Königreich, Norwegen, Island, Serbien, Montenegro, Albanien, Nordmazedonien und die Türkei.» Der [Grundlagenbericht](https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/digitalisierung/e-government-schweiz.html) ist auf der Webseite des EFD aufgeschaltet (<https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/digitalisierung/e-government-schweiz.html>).

<sup>4</sup> BRB vom 3. April 2020; Beschluss der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 27. März 2020.

Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz vom Bundesrat und von der Plenarversammlung der KdK verabschiedet resp. genehmigt<sup>5</sup>. Die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) nahm ihre Tätigkeit am 1. Januar 2022 auf.

Im Zusammenhang mit der Gründung der DVS – und allfälligen anderen Digitalisierungsprojekten des Bundes – wird eine neue Rechtsgrundlage geschaffen. Am 4. März 2022 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf für das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)<sup>6</sup>. Diese neue Rechtsgrundlage wird frühestens im Herbst 2023 in Kraft treten können.

### 1.3 Diskussion zur Weiterentwicklung der DVS

Bund, Kantone und Gemeinden werden im Rahmen ihrer Zusammenarbeit in der DVS mit einer Strategie ein gemeinsames Verständnis für die Umsetzung der digitalen Verwaltung schaffen. Spätestens 2026 sollen Bund und Kantone als gleichberechtigte Träger der DVS über eine allfällige Weiterentwicklung der DVS (von der Standardentwicklung hin zu verbindlicher Standardsetzung) befinden können<sup>7</sup>.

Zur Klärung der Weiterentwicklungsmöglichkeiten der DVS erstellte Prof. Dr. Andreas Glaser – im Auftrag des EFD und der KdK – im Juni 2021 ein Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Zentralisierung von Rechtssetzungskompetenzen im Bereich der digitalen Verwaltung<sup>8</sup> (nachfolgend: Gutachten Glaser). Das Gutachten Glaser legte den Fokus auf die kompetenzrechtlichen Anforderungen für die im Schlussbericht vom Oktober 2019<sup>9</sup> skizzierten Weiterentwicklungsetappen der DVS, d.h. die Zentralisierung von Kompetenzen bei einer durch den Bund und die Kantone neu zu schaffenden Organisation (hier als Variante B bezeichnet)<sup>10</sup>. Der Gutachter erwähnte ferner auch die Zentralisierung von Kompetenzen beim Bund (hier als Variante C bezeichnet) als mögliche Alternative zur gemeinsamen Organisation, die den eigentlichen Gegenstand des Gutachtens bildete.

In der staatspolitischen Würdigung hielt der Gutachter fest, dass es kaum einen Bereich gebe, in dem die Organisationsautonomie der Kantone so stark zur Geltung komme wie in der Verwaltung. Zur Idee der gemeinsamen Rechtssetzung (Variante B) äusserte er sich wie folgt:

*«Es spricht aber angesichts der bedeutsamen Rolle der Kantone und Gemeinden bei der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens einiges dafür, im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung eine im Vergleich zur Gesetzgebung im Bund verstärkte Mitwirkung*

<sup>5</sup> Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz, vom Bundesrat am 24. September 2021 verabschiedet und durch die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen am 17. Dezember 2021 genehmigt. Sie wurde im Bundesblatt publiziert ([BBl 2021 3030](#)). Auf der Webseite der DVS wird darauf verlinkt.

<sup>6</sup> Das EMBAG erlaubt dem Bund, Vereinbarungen mit den Kantonen zur Schaffung gemeinsamer Organisationen im Bereich des eGovernments abzuschliessen. Es bildet die Subventionsgrundlage für Finanzhilfen für Digitalisierungsprojekte zur Umsetzung von Bundesrecht sowie die Grundlage für die Anschubfinanzierung der DVS durch den Bund. Das EMBAG ermöglicht dem Bund die Aufgabenübertragung an Dritte für Beschaffungen von IKT-Mitteln (z.B. durch eOperations AG).

<sup>7</sup> Vgl. Ziff. 4.3 Abs. 1, Ziff. 2 Abs. 8 und Ziff. 3.1 Abs. 1 Rahmenvereinbarung (nachfolgend: RV).

<sup>8</sup> 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. Das Gutachten ist auf der Webseite des EFD aufgeschaltet (<https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/digitalisierung/e-government-schweiz.html>).

<sup>9</sup> Eidgenössisches Finanzdepartement/Konferenz der Kantonsregierungen, Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination, Schlussbericht, Oktober 2019. Der Schlussbericht ist auf der Webseite der KdK aufgeschaltet ([https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/e-government/dvs/Schlussbericht\\_Optimierung\\_Steuerung\\_Digitale\\_Verwaltung\\_d.pdf](https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/e-government/dvs/Schlussbericht_Optimierung_Steuerung_Digitale_Verwaltung_d.pdf)).

<sup>10</sup> Die im Gutachten erwähnten Varianten 1 und 2, die den jeweiligen Etappen der Weiterentwicklung der DVS entsprechen, sind nicht deckungsgleich mit den nachfolgend beschriebenen Varianten A, B und C. Die freiwillige Koordination für Standardentwicklung (Variante A) bildet im Gutachten die Ausgangslage, während die Schaffung einer Bundeskompetenz (Variante C) im Gutachten als Alternative erwähnt wird (Gutachten Glaser, S. 4 ff. und S. 34 ff.).

*der Kantone bis hin zu aktiver Gestaltung durch die Kantone zu ermöglichen. Dieses Ziel lässt sich letztlich nur durch die gemeinsame Rechtsetzung der Kantone mit dem Bund erreichen, auch wenn es sich hierbei ebenfalls um eine Zentralisierung, gleichsam auf einer Ebene zwischen Bund und Kantonen, handelt»<sup>11</sup>.*

Der Gutachter räumte aber auch ein, dass die gemeinsame Rechtssetzung demokratische und rechtsstaatliche Defizite bringe, die mit geeigneten Massnahmen zu kompensieren seien.

Für die Vorbereitung eines Richtungsentscheides zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten der DVS (verbindliche Regelungen, Zentralisierung von Kompetenzen, Organisationsform) beauftragte der Bundesrat das EFD, in Zusammenarbeit mit der KdK und unter Einbezug des EJPD (BJ), die rechtlichen Rahmenbedingungen und den Rechtssetzungsbedarf zu ermitteln und ein Variantenpapier zu erstellen, das die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsansätze rechtlich und (insbesondere staats-) politisch würdigt<sup>12</sup>. Der Beauftragte von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung, Peppino Giarritta, war Teil der Arbeitsgruppe<sup>13</sup> zur Erstellung des Variantenpapiers und sorgte für den Austausch mit dem operativen und politischen Führungsgremium der DVS<sup>14</sup>.

## 1.4 Variantenpapier zu möglichen Kooperationsformen

Das vorliegende Dokument beschreibt drei mögliche Varianten von Kooperations- und Koordinationsformen zwischen den Gemeinwesen. Es ergänzt die Ausführungen des Gutachters, die sich auf die Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Organisation DVS beschränken, mit allgemeinen, d.h. nicht DVS-spezifischen Zusammenarbeitsformen.

Die drei Varianten lassen sich grob in zwei Kategorien teilen: freiwillige Kooperation der Gemeinwesen ohne verbindliche Harmonisierung (Variante A) versus verbindliche Regelungen durch eine zentrale Behörde (Varianten B und C). Für den Erlass von verbindlichen Regelungen ist die Zentralisierung von Kompetenzen notwendig, weil die Rechtssetzungskompetenzen in der Sache im Bereich der öffentlichen Verwaltung auf Bund und Kantone verteilt sind<sup>15</sup>. Die entsprechenden Bundes- und Kantonskompetenzen können entweder an eine gemeinsame Organisation delegiert werden (Variante B) oder es wird eine neue Bundeskompetenz geschaffen (Variante C). Die Regelungen zur Harmonisierung der digitalen Prozesse bei Variante B und C verpflichten nur die Gemeinwesen und richten sich nicht (direkt) an Privatpersonen.

Das Variantenpapier soll als Diskussionsgrundlage dienen, um einen ersten staatspolitischen

---

<sup>11</sup> Vgl. Gutachten Glaser, S. 47 f.

<sup>12</sup> Informationsnotiz an den Bundesrat vom 22. September 2021.

<sup>13</sup> In der Arbeitsgruppe wirkten mit: DVS: Peppino Giarritta (Beauftragter von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz); Generalsekretariat KdK: Thomas Minger (Stv. Generalsekretär, Leiter Bereich Innenpolitik), Nadine Eckert (Projektleiterin); BJ: Miriam Sahlfeld (Leiterin Rechtssetzungsbegleitung II), Christoph Bloch (Jurist Rechtssetzungsbegleitung II); Generalsekretariat EFD: Simon Müller (Leiter Rechtsdienst), Angelika Spiess (Juristin Rechtsdienst).

<sup>14</sup> Die drei Varianten zur Regelung der Zusammenarbeit wurden dem operativen und politischen Führungsgremium der DVS am 17. bzw. 18. August 2022 durch Simon Müller vorgestellt. In Vorbereitung der Sitzungen vom 28. September bzw. 28. Oktober 2022 wurden beide Gremien mit einem Entwurf des Variantenpapiers bedient.

<sup>15</sup> Der Bund hat zwar die Möglichkeit, gestützt auf seine bestehenden Kompetenzen in verschiedenen Sachbereichen verbindliche Regeln betreffend den Einsatz elektronischer Mittel bei der Verwaltungstätigkeit zu erlassen, sofern dies für eine einheitliche und korrekte Umsetzung des Bundesrechts erforderlich ist (z.B. für die elektronische Übermittlung von Eingaben bei Zivil- und Strafprozessen sowie im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, für die Registerharmonisierung zu Statistikzwecken oder zur Einführung von eSchKG als Standard für den Austausch von elektronischen Betreibungsdaten). Er hat aber keine querschnittsartige Kompetenz, die ihm erlauben würde, die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung landesweit verbindlich zu regeln.

Richtungsentscheid über die künftige Zusammenarbeitsform im Bereich der digitalen Verwaltung zu ermöglichen<sup>16</sup>. Die wesentlichen Erkenntnisse des Variantenpapiers sollen dem Bundesrat und der Plenarversammlung der KdK im Frühjahr 2023 im Rahmen eines Aussprachepapiers vorgelegt werden, damit weitere Abklärungen in Auftrag gegeben werden können.

## **2 Koordinationsbedarf bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung**

Die wirksame und effiziente Erbringung von Verwaltungsleistungen setzt eine durchgängige Übermittlung strukturierter Daten zwischen Behörden aller Staatsebenen voraus. Damit die Systeme von Bund, Kantonen und Gemeinden in einem durchgängigen Prozess miteinander zusammenarbeiten können, braucht es eine Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen. Neben einheitlichen technischen Standards (siehe 2.1) kann auch das Bereitstellen von einheitlichen technischen Diensten (siehe 2.2), die von den Gemeinwesen gemeinsam genutzt werden, einen wichtigen Beitrag zur digitalen Verwaltung leisten.

Sobald die Interoperabilität der Systeme durchgängige Prozesse gewährleistet, können Bund, Kantone und Gemeinden auch ihre jeweiligen Daten gemeinsam nutzen, sofern sie dafür über die notwendigen Rechtsgrundlagen verfügen<sup>17</sup>. Die Notwendigkeit, rechtzeitig die entsprechenden Rechtsgrundlagen für eine gemeinsame Datennutzung zu schaffen<sup>18</sup>, besteht somit unabhängig von der gewählten Zusammenarbeitsform. Aus diesem Grund wird dieser Aspekt nachfolgend nicht weiter vertieft.

Für die Einführung von digitalen Prozessen in der öffentlichen Verwaltung sind finanzielle Mittel notwendig. Es besteht die Möglichkeit, die Zusammenarbeit unter den Gemeinwesen, insbesondere bei Digitalisierungsprojekten von gesamtschweizerischem Interesse, durch Beiträge zu finanzieren. Falls die Organisation auch technische Dienste entwickelt und bereitstellt, so sind auch diese zu finanzieren (siehe 2.3).

### **2.1 Technische Standards**

#### **2.1.1 Planung und Entwicklung von gemeinsamen technischen Standards**

Die Interoperabilität der Verwaltungssysteme und -prozesse setzt voraus, dass die Gemeinwesen einheitliche technische Standards nutzen, z.B. für Schnittstellen zur Anbindung von unterschiedlichen Systemen. Standards im Bereich E-Government werden aktuell durch den

---

<sup>16</sup> Die Frage, ob und wann sich die DVS weiterentwickeln soll, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Variantenpapiers. Die Erkenntnisse, die aus diesem Variantenpapier resultieren, werden aber die Beantwortung dieser Frage ermöglichen.

<sup>17</sup> Vgl. insb. Art. 6 des totalrevidierten Bundesgesetzes über den Datenschutz, BBl 2020 7639. Nach geltendem Recht ist die gemeinsame Nutzung von Personendaten durch Bund und Kantone nur punktuell, d.h. bei Vorliegen einer entsprechenden Rechtsgrundlage, möglich.

<sup>18</sup> Die Regelungskompetenz liegt bei demjenigen Gemeinwesen, das auch für die inhaltlichen Regelungen zur Datenbearbeitung im jeweiligen Sachbereich zuständig ist. Da durch die Nutzung und Bewirtschaftung von Daten durch mehrere Gemeinwesen die Zusammenführung von personenbezogenen Daten vereinfacht und das Missbrauchsrisiko vergrössert wird, wäre zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) eine Regelung (zumindest in den Grundzügen und je nach Variante) auf Gesetzesstufe notwendig. Je stärker die Datenbewirtschaftung vergemeinschaftet werden soll, umso grösser ist der Bedarf an gemeinsamen oder jedenfalls harmonisierten Regeln über die Datenbearbeitung (insb. die Datenbekanntgabe).

Verein eCH im Rahmen eines Public-Private-Partnership erarbeitet<sup>19</sup>. Die sog. eCH-Standards weisen keine rechtliche Verbindlichkeit auf, sondern haben nur Empfehlungscharakter. Die Gemeinwesen können diese Standards in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich verbindlich erklären<sup>20</sup>.

Im Gegensatz zur Tätigkeit des Vereins eCH, die sich auf die Festlegung von Standards beschränkt, sollen die Zusammenarbeitsformen gemäss den Varianten A bis C zusätzliche Möglichkeiten bieten, die Gemeinwesen zur Umsetzung der Standards, d.h. zur Anwendung der Standards auf ihrem Hoheitsgebiet, zu bewegen.

Alle drei Varianten verfolgen in Bezug auf die technischen Standards dasselbe Ziel, nämlich die Durchgängigkeit der Verwaltungsprozesse durch eine flächendeckende Harmonisierung der technischen Standards möglichst rasch zu erreichen. Die Harmonisierung bedingt eine gesamtheitliche Planung (Einführungszyklen, Lifecycle) zur Entwicklung, Einführung und Anwendung dieser Standards. Die Koordination im Vorfeld der Einführung von Standards ist somit ein zentraler Aspekt im Harmonisierungsprozess.

### **2.1.2 Verbindlichkeit der gemeinsamen technischen Standards**

Standards können ihre harmonisierende Wirkung in vielen Fällen auch dann erzielen, wenn sie nicht rechtsverbindlich sind. Eine flächendeckende Harmonisierung der technischen Standards ist auch bei freiwilliger Umsetzung durch die Gemeinwesen möglich, selbst wenn sie nicht landesweit zeitgleich erfolgt.

Soll hingegen die Gewissheit bestehen, dass alle Gemeinwesen einen bestimmten Standard einhalten und diesen zeitgleich einführen, dann muss dieser Standard rechtsverbindlich sein. Dies kann theoretisch auf zwei Wegen erreicht werden: Der Standard kann direkt durch einen Vertrag aller Gemeinwesen für verbindlich erklärt werden, oder es kann einem für das ganze Land zuständigen Organ die Kompetenz erteilt werden, den Standard für verbindlich zu erklären. Da davon auszugehen ist, dass technische Standards in vielen Bereichen oft geändert werden müssen, erscheint die direkte vertragliche Verbindlicherklärung in den meisten Fällen kein gangbarer Weg zu sein.

Es ist denkbar, gemeinsame technische Standards festzulegen, ohne dass gleichzeitig eine einheitliche inhaltliche Regelung notwendig ist (z.B. für Datenformate, Schnittstellen, Codetabellen usw.). Das kann bereits einen massiven Fortschritt auf der Ebene der Interoperabilität ermöglichen, ohne dass damit die sachliche Zuständigkeit der Gemeinwesen tangiert wird. Die Herausforderung besteht somit darin, Standards so festzulegen, dass die Freiheit jedes Gemeinwesens gewahrt bleibt, die inhaltlichen Regeln nach eigenem Gutdünken festzulegen. Wird die Kompetenz zur Festlegung von Standards zentralisiert, muss sie entsprechend beschränkt werden.

---

<sup>19</sup> Die technischen Standards werden massgebend durch Entwicklungen auf internationaler Ebene beeinflusst. So orientiert sich z.B. der Verein eCH bei der Entwicklung seiner Standards an internationalen Standardisierungsprozessen (vgl. Gutachten Glaser, S. 4 f., mit Beispielen).

<sup>20</sup> Dadurch haben die eCH Standards zunehmend an Bedeutung gewonnen und haben beispielsweise bei öffentlichen Beschaffungen eine wichtige Funktion.



<b>Kooperation</b>	<b>Harmonisierungsgrad</b>	<b>Gemeinsame technische Standards</b>
Keine	Jeder tut, was er will	Keine Standards bzw. Rückgriff auf selbst gewählte private/internationale Normierungsquellen
Variante A	Harmonisierung ohne Rechtsverbindlichkeit	Gemeinsam entwickelte Standards mit Empfehlungscharakter
Varianten B und C	Landesweite Harmonisierung durch Rechtsverbindlichkeit	Standards werden für alle Gemeinwesen verbindlich festgelegt

## 2.2 Gemeinsame Nutzung von technischen Diensten

### 2.2.1 Bereitstellung von technischen Diensten für Gemeinwesen

Eine weitere Möglichkeit, die Harmonisierung der digitalen Prozesse zu fördern, ist die zentrale Erbringung von mehrfach nutzbaren Grundlagenleistungen. Zu denken ist etwa an Infrastrukturen zum sicheren Übermitteln von Daten, zum Signieren von Dokumenten oder zum Verwalten von Akten und Geschäftsprozessen.

Die gemeinsame Nutzung technischer Dienste durch eine Vielzahl von Gemeinwesen erleichtert die einheitliche Umsetzung gemeinsamer Regeln, die Reduktion von Schnittstellen und das Realisieren von Skaleneffekten. Die gemeinsame Nutzung ist bei jeder Zusammenarbeitsform (Varianten A bis C) möglich.

### 2.2.2 Pflicht zur Nutzung von technischen Diensten für Gemeinwesen

Damit die soeben genannten Vorteile der gemeinsamen Nutzung technischer Dienste konsequenter umgesetzt werden können, ist es unter Umständen sinnvoll, diese Nutzung für alle Gemeinwesen verbindlich zu erklären, d.h. eine Nutzungspflicht einzuführen<sup>21</sup>.

Bei Variante A, der freiwilligen Koordination, kann die Organisation selber keine Nutzungspflicht für technische Dienste einführen. Sie kann den beteiligten Gemeinwesen die Nutzung dieser Dienste nur empfehlen. Es bleibt den Gemeinwesen überlassen, ob sie in ihrem Zuständigkeitsbereich die Nutzung des jeweiligen Dienstes verbindlich einführen wollen oder nicht.

Anders liegt der Fall bei den Varianten B und C, da die zentralisierten Kompetenzen so definiert würden, dass sie es der gemeinsamen Organisation (Variante B) bzw. dem Bund (Variante C) erlauben, alle Gemeinwesen zur Nutzung eines bestimmten technischen Dienstes zu verpflichten. Eine Nutzungspflicht für die Gemeinwesen bedeutet, dass sie einen bestimmten technischen Dienst in ihrem Hoheitsgebiet einführen und nutzen müssen. Es obliegt den jeweiligen Gemeinwesen, die Rechte und Pflichten für Privatpersonen bei der Nutzung dieses Dienstes zu regeln.

## 2.3 Finanzierung der digitalen Transformation

Jedes Gemeinwesen, das bei einer Organisation gemäss Variante A und B mitwirken will,

<sup>21</sup> Es ist denkbar, dass gewisse technische Dienste auch inhaltliche Vorgaben notwendig machen. Wird die inhaltliche Regelung nicht ebenfalls zentral mit Verbindlichkeit für alle Gemeinwesen erlassen, liegt wie schon bei den Standards eine zentrale Herausforderung darin, die Technik so zu konzipieren, dass sie die Autonomie der Gemeinwesen für inhaltliche Regelungen wahrt. Inhaltsindifferente Lösungen wären etwa eine Infrastruktur zum sicheren Übermitteln jeglicher Daten oder zum Erfassen von Codetabellen für Daten jeder Art. Demgegenüber würde eine abschliessende Festlegung der zu verwendenden Codetabellen inhaltliche Regelungsbefugnisse beschneiden.

muss dafür sorgen, dass es für die finanzielle Beteiligung über die notwendigen Rechtsgrundlagen verfügt und das Parlament den Finanzierungsprozess rechtzeitig genehmigt. Für die finanzielle Förderung von Digitalisierungsprojekten, die von Dritten entwickelt werden, müssen die einzelnen Gemeinwesen die notwendigen Subventionsgrundlagen schaffen.

Die Zusammenarbeit der Gemeinwesen nach Variante A und B wird durch die Mitwirkung von ausgewählten Exekutivmitgliedern in der Organisation sichergestellt. Die Exekutivmitglieder entscheiden im Rahmen ihrer Mitwirkung auch über die finanzielle Beteiligung ihrer jeweiligen Gemeinwesen. Solange sich die finanzielle Beteiligung eines Gemeinwesens in einem Umfang bewegt, der in die Finanzkompetenz der Exekutive fällt, können die mitwirkenden Exekutivmitglieder – sofern ein Beschluss der Exekutive als Gremium vorliegt – diese Verpflichtung eingehen. Der finanzielle Spielraum ist in diesem Fall klar beschränkt.

Falls die Legislative im Hinblick auf die Zusammenarbeit in einer solchen Organisation Finanzierungsbeschlüsse oder evtl. einen Budgetvorbehalt gefasst hat, haben die Exekutivmitglieder, die in der Organisation mitwirken, im Rahmen der bewilligten Kredite einen grösseren finanziellen Spielraum.

Da die zu finanzierenden Vorhaben und Aufgaben durch Verhandlungen unter Exekutivmitgliedern ausgearbeitet werden, entsteht typischerweise die Situation, dass das finanzkompetente Parlament ein Zusammenarbeitsprojekt nur insgesamt bewilligen oder ablehnen kann. Die Exekutive hat somit einen höheren Einfluss auf die Verwendung staatlicher Mittel als im Normalfall, in dem entsprechende Entscheide abschliessend innerhalb eines Gemeinwesens gefällt werden und von der Legislative gesteuert werden können.

Die finanzielle Förderung von Digitalisierungsprojekten durch den Bund ist im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen möglich. Da die Verfassung keine generelle Bundeskompetenz zur Förderung der digitalen Verwaltungsprozesse vorsieht, ist die Finanzierung von Digitalisierungsprojekten durch den Bund zulässig, sofern sie dem einheitlichen und korrekten Vollzug des Bundesrecht dient, das sich seinerseits im Rahmen der Bundeskompetenzen bewegen muss<sup>22</sup>. Voraussetzung für die finanzielle Förderung des Bundes im Bereich der digitalen Transformation ist einerseits eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage, wie sie das EMBAG<sup>23</sup> künftig bilden soll, und andererseits ein Kreditbeschluss des finanzkompetenten Organs.

---

<sup>22</sup> Ob ein Projekt diese Voraussetzung erfüllt, lässt sich nicht in allen Fällen eindeutig bestimmen. Es besteht in diesem Bereich ein gewisser Ermessensspielraum.

<sup>23</sup> Das EMBAG sieht folgende Förderungsmöglichkeiten vor (Stand September 2022):

- Kostentragung bei Vereinbarungen und gemeinsamen Organisationen (Art. 6 EMBAG)
- Finanzhilfen (Art. 7 EMBAG)
- (Befristete) Anschubfinanzierung zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste für die Jahre 2024 – 2027 (Art. 16 EMBAG)
- Anschubfinanzierung zur Förderung von Digitalisierungsprojekten von hohem öffentlichem Interesse (Art. 16a EMBAG). Art. 16a EMBAG wurde vom Ständerat in der Frühlingssession 2022 eingefügt. Der Nationalrat wird das EMBAG in der Herbstsession 2022 beraten.

### 3 Mögliche Kooperationsformen (Varianten)

Im Folgenden sollen Möglichkeiten und Grenzen bei der Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen anhand von drei verschiedenen Zusammenarbeitsformen (Varianten A, B und C) beleuchtet werden.

Bei Variante A erfolgt die Harmonisierung durch freiwillige Koordination unter den Gemeinwesen (siehe 3.1). Die Varianten B und C sehen eine Zentralisierung von Kompetenzen bei einer zentralen Behörde vor, die verbindliche Regelungen zur digitalen Transformation erlassen kann. Es werden deshalb zuerst die Gemeinsamkeiten der Varianten B und C erläutert (siehe 3.2), bevor die spezifischen Merkmale der gemeinsamen Organisation nach Variante B (siehe 3.3) und der Bundeskompetenz nach Variante C (siehe 3.4) vorgestellt werden.

Damit die Eigenheiten jeder Varianten deutlich sichtbar werden, werden zunächst ihre Merkmale beschrieben und anschliessend unter den Gesichtspunkten Wirksamkeit, Aufwand sowie Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien diskutiert:

- Unter dem Blickwinkel der *Wirksamkeit* soll geklärt werden, wie schnell und wie nachhaltig das Ziel – eine rasche, flächendeckende und zeitgleiche Einführung von digitalisierten Verwaltungsprozessen – erreicht werden kann.
- Unter dem Aspekt *Aufwand* wird aufgezeigt, welche Vorarbeiten für die Umsetzung jeder Variante notwendig sind (initialer Aufwand, z.B. für Rechtsetzungsprozess) und mit welchem Aufwand für den Betrieb der Organisation zu rechnen ist (mit Hinweisen auf Erfahrungswerte und Ungewissheiten).
- Als dritte Dimension werden die *Auswirkungen auf ausgewählte Verfassungsprinzipien* (namentlich Föderalismus, Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung) beleuchtet. Es wird für jede Variante dargelegt, welche Verfassungsprinzipien in welchem Ausmass tangiert werden.

Zum Schluss werden bei jeder Variante die jeweiligen Vor- und Nachteile kurz gewürdigt und die Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeitsform mit einem «Best Case»- und «Worst Case»-Szenario veranschaulicht. Abschliessend werden die wichtigsten Merkmale jeder Variante tabellarisch dargestellt.

Die modellartige Darstellung der Varianten – A (freiwillige Kooperation), B (gemeinsame Organisation mit Kompetenzdelegation) und C (Bundeskompetenz) – darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei jeder Variante auch andere Ausprägungen und Untervarianten möglich sowie Kombinationen zwischen den Varianten denkbar sind<sup>24</sup>. Das bedeutet mithin, dass auch nach einer politischen Richtungsentscheid für eine bestimmte Variante noch Gestaltungs- und Entwicklungsspielraum besteht.

Jede Variante wird in einer Ausprägung dargestellt, die möglichst ausgewogene – d.h. aus Sicht möglicher Kritiker akzeptable – Regelungen enthält. Das bedeutet beispielsweise, für die Bundeslösung in Variante C, dass die Möglichkeit erwogen wird, die Mitwirkung der Kantone durch zusätzliche, neuartige Instrumente zu verstärken.

<sup>24</sup> Mögliche Kombinationen wären z.B.

- eine Organisation nach Variante A (wie DVS) einzusetzen, die dem Bund nach Variante C als Begleitgruppe und eine Art zusätzliches politisches Aufsichtsorgan zur Seite steht.
- dass der Bund nach Variante C technische Dienste zur gemeinsamen Nutzung bereitstellt, die Anwendung von gemeinsamen Standards aber weiterhin, wie bei Variante A, freiwillig bleibt.

## 3.1 Variante A: Freiwillige Koordination unter den Gemeinwesen

### 3.1.1 Wesentliche Merkmale

Die freiwillige Koordination im Sinne von Variante A erlaubt eine Zusammenarbeit zwischen den Organen der Staatsebenen, ohne die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zu verändern. Jede Staatsebene handelt innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten; die Kompetenzordnung der **Bundesverfassung** wird **nicht verändert**. Als Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Organen verschiedener Staatsebenen ist eine öffentlich-rechtliche **Vereinbarung** (gestützt auf Art. 48 BV) ausreichend. Die Zusammenarbeitsform nach Variante A ist an keine spezifische Organisationsform gebunden. Auf Bundesebene müssen grundsätzlich **keine** neuen **Gesetzesgrundlagen** für die Organisationsgründung geschaffen werden<sup>25</sup>.

Die gemeinsame Planung und Entwicklung von einheitlichen technischen Rahmenbedingungen (Standards, gemeinsam nutzbare technische Dienste) setzt voraus, dass die beteiligten Gemeinwesen ein gemeinsames Verständnis schaffen (Lebenszyklus, technischer Konsens). Voraussetzung hierfür ist neben einem politischen Grundkonsens ein möglichst konstruktiver und integrativer Planungs- und Erarbeitungsprozess auf der Fachebene. Die Organisation nach Variante A kann **keine verbindlichen allgemeinen Regeln** (Rechtssätze) mit Geltung für die Gemeinwesen erlassen, und sie hat auch keine Kompetenz, im Einzelfall verbindliche einseitige Anordnungen zu treffen<sup>26</sup>. Die gemeinsame Standardentwicklung und die gemeinsame Nutzung einheitlicher technischer Lösungen beruhen auf einem **politischen Konsens** der Akteure und haben blossen **Empfehlungscharakter**.

Das Angebot technischer Leistungen zur gemeinsamen Nutzung kann durch eines der beteiligten Gemeinwesen oder durch die Organisation selber bereitgestellt werden. Bei der Auslagerung der **Leistungserbringung** an eine dritte Organisation stellen sich verschiedene Fragen, so etwa zur Übertragung der Zuständigkeit für die Durchführung von Beschaffungsverfahren<sup>27</sup>.

Durch die **Umsetzung** der gemeinsamen Standards und die Nutzung der gemeinsamen technischen Dienste kann unter Umständen eine weitgehende Harmonisierung erreicht werden, ohne dass die einzelnen Gemeinwesen die jeweiligen Standards oder technischen Dienste auf ihrem Gebiet als verbindlich erklären und dazu Regelungen erlassen müssen<sup>28</sup>.

Für die **Finanzierung** von Digitalisierungsprojekten kann die Organisation nach Variante A Subventionen aus gemeinsamen Mitteln gewähren. Für Beiträge an die Organisation oder

<sup>25</sup> Mit Einführung des EMBAG verfügt der Bund künftig über eine Rechtsgrundlage, um sich an Organisationen zur Förderung der digitalen Transformation beteiligen zu können.

<sup>26</sup> Da die Organisation keine verbindlichen Normen und Entscheide für Private erlässt, ist kein entsprechender Rechtsschutz für Private notwendig. Sollte es dennoch zu Streitigkeiten rund um Beschaffungen, Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip, Personalrecht usw. kommen, dann gilt der Rechtsweg desjenigen Gemeinwesens, dem die Organisation administrativ zugeordnet ist (wie z.B. die DVS beim GS-EFD). Für allfällige Unstimmigkeiten unter den beteiligten Gemeinwesen steht eine Streitbeilegung durch Verhandlung und Vermittlung gemäss Art. 44 Abs. 3 BV im Vordergrund. Wenn diese nicht möglich ist, ist der Weg vor Gericht nach den Bestimmungen der Bundesrechtspflege zu beschreiten (Klagemöglichkeit nach Art. 120 BGG).

<sup>27</sup> Mit Einführung des EMBAG sollen die Rechtsgrundlagen im Bund geschaffen werden, um die Durchführung von Beschaffungsverfahren an Dritte auslagern zu können.

<sup>28</sup> In vielen Fällen reicht es aus, wenn die Gemeinwesen die Standards einfach anwenden und es ist nicht notwendig, diese zuerst als verbindlich zu erklären oder dazu eine Vorschrift zu erlassen. Im Gegensatz dazu werden die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (<https://www.endk.ch/de/energiepolitik-der-kantone/muken>) oft als Beispiel erfolgreicher inhaltlicher Harmonisierung ohne rechtsverbindliche Geltung *für die Kantone* genannt; die Kantone ihrerseits erlassen gestützt auf die Mustervorschriften verbindliches Recht. Da es sich dabei um ein Instrument der Energiedirektorenkonferenz, ohne gleichwertige Beteiligung des Bundes, handelt, ist die Sachlage eine andere als bei der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung.

die Finanzierung eines Digitalisierungsprojektes müssen bei den beteiligten Gemeinwesen die nach ihrem jeweiligen Recht notwendigen Beschlussprozesse durchlaufen werden, was die Konsensfindung erschweren oder verzögern kann.

Die Zusammenarbeitsform basierend auf freiwilliger Koordination nach Variante A bietet eine **Bandbreite an Möglichkeiten**, um die Funktionsweise und Organisationsform auf die spezifischen Bedürfnisse auszurichten. Variante A bietet somit eine gewisse **Flexibilität**. Die Anpassung an Veränderungen ist möglich.

In der Schweiz ist die freiwillige Kooperation weit verbreitet und hat sich seit vielen Jahren bewährt. Je nach Zielsetzung, Sachbereich und Beteiligten finden sich unterschiedliche Organisationsformen und Funktionsweisen. Für die Zusammenarbeitsform nach Variante A kann sowohl für die Gründung der Organisation wie auch für die Abläufe im Betrieb auf **Erfahrungswerte** zurückgegriffen werden.

Auch die neu gegründete Organisation **Digitale Verwaltung Schweiz** – wie bereits ihre Vorgängerorganisation E-Government Schweiz – funktionieren auf der Basis von freiwilliger Kooperation. Die DVS ist ein Anschauungsbeispiel für die Zusammenarbeitsform nach Variante A und stellt eine mögliche Ausprägung dar. Dabei ist sie nicht auf ihren status quo<sup>29</sup> fixiert. Für ihre aktuelle Funktionsweise und Organisationsform besteht – innerhalb des Spektrums von Variante A – noch **Weiterentwicklungspotenzial**, z. B. indem ihr Rechtspersonlichkeit verliehen wird<sup>30</sup>.

### 3.1.2 Wirksamkeit

Solange ein Konsens unter den beteiligten Gemeinwesen besteht, kann die freiwillige Koordination der Gemeinwesen eine weitgehende Harmonisierung erreichen<sup>31</sup>. Der Konsens der Akteure sowie die fehlende Verbindlichkeit der Standards gewährt eine **hohe politische Akzeptanz** und stellt sicher, dass reale Bedürfnisse adressiert werden. Die politische Akzeptanz dürfte höher sein als bei den Zentralisierungsvarianten B und C.

Bei Variante A handeln Bund und Kantone innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit; die bestehende **Kompetenzordnung der Bundesverfassung** bleibt **unverändert**. Dadurch gibt es möglicherweise weniger Reibungsverluste, da die inhaltliche Diskussion nicht von kompetenzrechtlichen Fragen überschattet wird.

Die Zusammenarbeitsform nach Variante A ermöglicht eine **rasche und flexible Umsetzung** der harmonisierten technischen Rahmenbedingungen. Eine Konsensfindung ist einfacher, wenn es nur um die gemeinsame Entwicklung von Standards geht, ohne dass diese Verbindlichkeit haben. Wenn einige Gemeinwesen die gemeinsam entwickelten Standards

<sup>29</sup> Die Organisation DVS ist als politische Plattform mit Standardentwicklung (PPSE) ausgestaltet (Ziff. 1.2 Abs. 2 Satz 1 RV). Bund und Kantone sind gleichberechtigte Träger der DVS; Entscheide kommen nur zustande, wenn ein politischer Konsens erzielt werden kann (Ziff. 3.1. Abs. 1 und 2 RV). Die Kantone sorgen für die Einbindung der Gemeinden (Ziff. 3.1. Abs. 4 RV). Der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) können die DVS als Partner unterstützen und erhalten gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten (Ziff. 3.2. Abs. 1 und 2 RV). Einzelne Gemeinden und das Fürstentum Liechtenstein können sich auf einzelvertraglicher Basis an der DVS beteiligen und erhalten dadurch gewisse Recht und Pflichten (Ziff. 3.3 Abs. 1-3 RV). Die DVS gibt lediglich Empfehlungen ab und stellt keine verbindlichen Regelungen auf (Ziff. 2.1 Abs. 3 RV).

<sup>30</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 3 EMBAG. Aufgrund der aktuellen Organisationform der DVS, die keine Rechtspersonlichkeit hat, konnten gewisse Aufgaben der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) nicht an die DVS übertragen werden. Die SIK setzt diese Aufgaben (Vertragspartnerin von Rahmenverträgen/Konditionserklärungen zu Gunsten ihrer Mitglieder und Hauptaktionärin der eOperations Schweiz AG) in Form eines "schlanken Rechtssubjekts" vorläufig fort. Ziel ist jedoch, dass diese Aufgaben auch auf die DVS übertragen werden.

<sup>31</sup> Aufgrund der (bereits fortgeschrittenen) internationalen Standardisierung dürften die Gemeinwesen durchaus ein Eigeninteresse haben, die gemeinsam entwickelten nationalen Standards – die sich an den internationalen Vorgaben orientieren – anzuwenden, um weder innerhalb der Schweiz noch gegenüber dem Ausland benachteiligt zu sein.

nicht umsetzen wollen und damit zuwarten, hindert das die anderen Gemeinwesen nicht an der Umsetzung.

Sobald unterschiedliche Auffassungen ohne Kompromissbereitschaft bestehen, stösst diese Form der Zusammenarbeit an ihre Grenzen. Die Willensbildung innerhalb der Organisation erfolgt ausschliesslich durch politischen Konsens der Akteure. Die Organisation kann keine für die Gemeinwesen verbindlichen Entscheide treffen (keine Standardsetzung, nur Standardentwicklung). Es besteht somit **keine Garantie für eine landesweite Harmonisierung** der technischen Standards oder für die flächendeckende Nutzung von gemeinsamen technischen Diensten.

### 3.1.3 Aufwand für Umsetzung und Betrieb

Variante A lässt sich im Gegensatz zu Varianten B und C mit vergleichsweise **geringem Aufwand umsetzen**. Es sind weder Verfassungsänderungen noch formelle gesetzliche Grundlagen im Bundes- oder Kantonsrecht notwendig; eine Vereinbarung – wie die Rahmenvereinbarung der DVS – zur Regelung der Zusammenarbeit gestützt auf Art. 48 BV ist ausreichend. Variante A ist daher politisch niederschwellig realisierbar – und wurde mit der DVS bereits umgesetzt.

Die **inhaltliche Arbeit** der Akteure kann somit bei Variante A **rasch beginnen**. Die DVS ist denn auch bereits seit dem 1. Januar 2022 operativ tätig. Zudem ist davon auszugehen, dass die inhaltliche Arbeit dadurch erleichtert wird, dass sich kein Gemeinwesen zu verbindlichen Regeln verpflichten muss. Es können grundsätzlich **schnell und flexibel Lösungen** gefunden werden. In gewissen Fällen dürfte die Konsensfindung dennoch mit einem hohen Aufwand verbunden sein. Die Tatsache, dass aus den gemeinsamen Entwicklungen keine Bindungswirkung für die einzelnen Gemeinwesen entsteht, dürfte die Konsensfindung aber insgesamt erleichtern. Für die Zusammenarbeitsform nach Variante A bestehen **Erfahrungswerte**, da sie weit verbreitet und seit vielen Jahren mit unterschiedlichen Organisationsformen und Funktionsweisen praktiziert wird.

Selbst bei einem Konsens der Beteiligten ist aber nicht auszuschliessen, dass einzelne Gemeinwesen bei der **Umsetzung** länger brauchen oder gar davon absehen, gewisse Standards einzuführen oder gemeinsame technische Lösungen zu nutzen<sup>32</sup>. Die zügige Umsetzung durch gewisse Gemeinwesen als Vorreiter könnte sich dabei positiv auf die zurückhaltenden Gemeinwesen auswirken, die dann unter Zugzwang geraten. Der dadurch entstehende Druck könnte aber auch dazu führen, dass die zurückhaltenden Gemeinwesen fortan nur denjenigen Lösungen zustimmen, für deren Umsetzung in ihrem Zuständigkeitsbereich keine Hürden bestehen und eine Umsetzung zeitnah möglich ist.

### 3.1.4 Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien

Variante A wahrt den **Föderalismus**. Die Umsetzung der entwickelten Standards kann in einigen Gemeinwesen rasch erfolgen und den nachziehenden Gemeinwesen als «Versuchslabor» dienen. Umgekehrt kann eine einheitliche, landesweite Umsetzung nicht garantiert werden und es besteht die Gefahr eines «Flickenteppichs».

Da jede Staatsebene innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit handelt, respektiert Variante A die **Organisationsautonomie** der Kantone und die Gemeindeautonomie am

---

<sup>32</sup> Sofern der Konsens nicht mit allen Beteiligten erreicht werden kann, soll es möglich sein, dass sich Unbeteiligte an gemeinsam erarbeiteten Lösungen nachträglich noch beteiligen, d.h. „einkaufen“, können. Es gilt zu verhindern, dass Unbeteiligte von gemeinsamen Lösungen profitieren, ohne sich an der Erarbeitung und Finanzierung zu beteiligen.

konsequentesten von allen drei Varianten<sup>33</sup>.

Die Exekutivmitglieder der beteiligten Gemeinwesen sind massgeblich an der Willensbildung der Organisation beteiligt. Obschon die Normen und das Leistungsangebot nicht rechtsverbindlich sind, können durch die Mitwirkung der Exekutivmitglieder faktische Bindungswirkungen entstehen, die die Prinzipien des Rechtsstaats, der **Demokratie** und **Gewaltenteilung** tangieren. Die verstärkte Einflussnahme der Exekutive ist aber in verschiedener Hinsicht zu relativieren<sup>34</sup>. Die **Exekutivlastigkeit** ist bei Variante A vergleichsweise gering; sie fällt bei Variante B stärker ins Gewicht.

### 3.1.5 Würdigung

Variante A ist im Vergleich zu Variante B und C rascher und mit wesentlich geringerem Aufwand umsetzbar (und wurde mit der DVS in einer bestimmten Ausprägung auch bereits umgesetzt), da kein Rechtssetzungsprozess notwendig ist. Die gemeinsame Entwicklung von Standards dürfte in der Regel weniger Zeit in Anspruch nehmen als der Erlass und die Umsetzung von verbindlichen Regeln gemäss den Varianten B und C. Durch die freiwillige Koordination kann eine weitgehende Harmonisierung erreicht werden, die aber unter Umständen nicht zeitgleich und flächendeckend ist. Es ist ungewiss, welcher Harmonisierungsgrad mit Variante A erreicht werden kann.

#### Best case

- ❖ Rascher Fortschritt bei der Harmonisierung, da die Gemeinwesen ein Eigeninteresse an durchgängigen digitalen Verwaltungsprozessen haben.
- ❖ Es kommt kaum zu Zeitverzögerungen bei der Umsetzung, da die Gemeinwesen in ihrem Hoheitsgebiet – soweit notwendig – rasch verbindliche Regeln zu Standards und zur Nutzungspflicht gemeinsamer technischer Dienste erlassen.
- ❖ Die Harmonisierung erfolgt rasch und flächendeckend; sie kann flexibel und zeitgerecht an neue Umstände angepasst werden.

#### Worst case

- ❖ Die Konsensfindung wird durch einzelne Gemeinwesen verzögert. Es werden nur wenige Standards gemeinsam entwickelt und fast keine technischen Dienste gemeinsam genutzt.
- ❖ Die gemeinsamen Entwicklungen werden von einigen Gemeinwesen nicht umgesetzt; die Harmonisierung erfolgt nur langsam.
- ❖ Der Harmonisierungsgrad bleibt tief; nur wenige digitale Prozesse sind flächendeckend durchgängig.

<sup>33</sup> Bei jeder Zusammenarbeitsform sind Einschränkungen der Kantons- und Gemeindeautonomie im Rahmen von Vorgaben zur Umsetzung von Bundesrecht möglich. Diese Einschränkungen bestehen unabhängig von der Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und sind daher im vorliegenden Kontext nicht von Bedeutung.

<sup>34</sup> Die technischen Koordinationsprozesse im Bereich der digitalen Verwaltung liegen ohnehin in der Verantwortung der Exekutiven. Die faktische Einflussmöglichkeit ist bei Variante A auf die Standardentwicklung und Subventionierung in bescheidenem Umfang beschränkt. Auf strategischer Ebene können die Parlamente weiterhin Einfluss nehmen (Gesetzgebung, Obergericht, Budgetprozess).

### 3.1.6 Übersicht (Tabelle)

Abschliessend werden die wichtigsten Merkmale von **Variante A** tabellarisch dargestellt, um die Vor- und Nachteile auf einen Blick sichtbar zu machen.

Wirksamkeit	Aufwand	Verfassungsprinzipien
<ul style="list-style-type: none"> <li>keine Garantie für flächendeckende Harmonisierung (durch einheitliche Standards und gemeinsame Nutzung technischer Dienste/Leistungen)</li> <li>unterschiedliche Geschwindigkeit bei der Umsetzung möglich («Versuchslabor»)</li> <li>aufgrund des stets erforderlichen Konsenses höhere Akzeptanz als bei den beiden Zentralisierungsvarianten B und C</li> <li>Harmonisierung näher bei den Bedürfnissen der Gemeinwesen</li> </ul>	<p>initial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>am schnellsten umsetzbar</li> <li>politisch niederschwellig realisierbar</li> </ul> <p>im Betrieb:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lösungen können rasch und flexibel realisiert werden, da sich niemand zu verbindlichen Regeln bekennen muss</li> <li>Konsens schaffen kann Aufwand bedeuten</li> <li>Es können Mechanismen notwendig werden, die sicherstellen, dass die Leistungen nur von Beteiligten nutzbar sind</li> </ul>	<p>Föderalismus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>respektiert bestehende formale Zuständigkeiten (insb. Rechtsetzung)</li> <li>respektiert die Autonomie der einzelnen Gemeinwesen stärker als die Varianten B und C</li> </ul> <p>Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Der Prozess ist stark durch die Exekutiven bestimmt</li> </ul>

## 3.2 Gemeinsamkeiten der Zentralisierungsvarianten B und C

Die Varianten B und C unterscheiden sich von der Variante A hauptsächlich dadurch, dass die Harmonisierung der digitalen Verwaltungsprozesse durch **verbindliche Regelungen** erreicht werden soll, die von einem einzigen Entscheidungsträger erlassen werden, der über zentralisierte Kompetenzen verfügt. Für die Varianten B und C ist somit eine Zentralisierung von Kompetenzen notwendig. Nachfolgend werden die Gemeinsamkeiten der Varianten B und C erläutert, bevor die spezifischen Eigenschaften der Varianten B und C in den nachfolgenden Kapiteln diskutiert werden (vgl. 3.3 bzw. 3.4).

### 3.2.1 Gemeinsame Merkmale

Die Gemeinsamkeit der Varianten B und C liegt in der **Zentralisierung von Kompetenzen** bei einem Entscheidungsträger (gemeinsame Organisation bzw. Bund). In beiden Varianten erfolgt die Zentralisierung der Kompetenzen in **demselben Umfang**, aber an einem anderen Ort.

Ziel und Zweck der Zentralisierung von Kompetenzen ist es, durch die Einführung von verbindlichen Regeln möglichst rasch eine Harmonisierung der digitalen Verwaltung zu erreichen. Die Übertragung der Kompetenz an einen zentralen Entscheidungsträger benötigt viel Zeit. Doch ist sie einmal übertragen, können **rasch verbindliche Regeln** eingeführt werden, weil dafür kein Konsens wie bei Variante A notwendig ist. Die Kompetenzkonzentration bei einem zentralen Entscheidungsträger garantiert eine **landesweit zeitgleiche Harmonisierung** der technischen Rahmenbedingungen.

Die Zentralisierung von Kompetenzen führt zwangsweise zu einem **Autonomieverlust** bei



denjenigen Gemeinwesen, die Kompetenzen an den neuen Entscheidungsträger abtreten. Bei der Variante B delegieren der Bund und die Kantone ihre Kompetenzen an eine gemeinsame Organisation, bei Variante C verlieren die Kantone ihre Zuständigkeit im Umfang der neu zu schaffenden Bundeskompetenz.

Durch die Zentralisierung von Kompetenzen besteht die Gefahr, dass der **Umfang der zentralisierten Kompetenzen** im politischen Prozess enger ausgestaltet wird als ursprünglich vorgesehen. Bei einer Verfassungsänderung besteht ferner auch die Möglichkeit, dass die neuen Verfassungsnormen von Volk und Ständen an der Urne verworfen werden.

Die **politische Akzeptanz** einer «zentralisierten» Harmonisierung der digitalen Transformation (top-down) dürfte tiefer sein als bei Variante A, weil dort die Standards gemeinsam entwickelt werden (politischer Konsens) und für die Gemeinwesen nicht verbindlich sind (Empfehlungscharakter). Bei den Varianten B und C ist daher mit einem gewissen Abstimmungsaufwand vor dem Erlass von Normen zu rechnen.

Die möglicherweise geringe politische Akzeptanz der Zentralisierungslösungen kann dazu führen, dass der zentrale Entscheidungsträger sich auf **konsensfähige Themen** beschränkt und durch diese **Selbstbeschränkung** die kompetenzrechtlichen Möglichkeiten nicht ausschöpft. Der Grund dafür kann bei Variante B darin liegen, dass bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staatsebenen die Gefahr einer Blockade besteht. Bei Variante C droht zwar keine Blockade, da der Bund auch bei Widerstand aus den Kantonen entscheidungsfähig bleibt. Er ist jedoch verfassungsrechtlich verpflichtet, seine Kompetenzen «schonend» auszuüben<sup>35</sup>.

Erlässt der Entscheidungsträger nach den Varianten B und C verbindliche Normen, dann ist nicht auszuschliessen, dass deren konsequente **Durchsetzung** durch politische Konstellationen oder Sachzwänge behindert wird.

Für die Übertragung der Kompetenzen ist bei den Varianten B wie C ein Rechtssetzungsprozess auf Verfassungsstufe notwendig, während bei Variante A die Zusammenarbeit mittels Vereinbarung geregelt wird. Der **Aufwand für die Umsetzung** der Varianten B und C ist damit wesentlich grösser als bei Variante A. Beide Zentralisierungslösungen sind mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip des **Föderalismus** grundsätzlich vereinbar, führen aber im föderalistischen Kompetenzgefüge zu Verschiebungen.

### 3.2.2 Würdigung der Gemeinsamkeiten

Bisher bestehen keine Erfahrungswerte in Bezug auf die Zentralisierung von Rechtssetzungskompetenzen in einer Querschnittsmaterie wie sie die hier zu regelnden technischen Rahmenbedingungen für die Durchgängigkeit der digitalen Prozesse der öffentlichen Verwaltung darstellen. Der Regelungsgegenstand ist zwar klar eingrenzbar, weist aber zahlreiche Berührungspunkte zu anderen Sach- und Rechtsgebieten auf. Dies bedeutet, dass die Kompetenzdelegation (Variante B) bzw. die Ausgestaltung der Bundeskompetenz (Variante C) einige Herausforderungen mit sich bringen wird. Ungewiss ist deshalb auch, wie gross die politische Akzeptanz für die zu erlassenden Normen sein wird.

---

<sup>35</sup> Vgl. Art. 43a Abs. 1, Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 BV.

### 3.3 Variante B: Verbindliche Regelung durch gemeinsame Organisation von Bund und Kantonen

#### 3.3.1 Wesentliche Merkmale

Durch die Zentralisierung von Kompetenzen weist Variante B gewisse Gemeinsamkeiten mit Variante C auf, die vorstehend erläutert wurden (siehe 3.2) und deshalb nachfolgend nur noch punktuell erwähnt werden.

Variante B sieht vor, dass eine **gemeinsame Organisation** von Bund und Kantonen geschaffen wird, die verbindliche Regeln für die Gemeinwesen erlassen kann<sup>36</sup>. Sie kann technische Dienste für die gemeinsame Nutzung bereitstellen – oder die Leistungserbringung an Dritte auslagern – und den Bezug von Leistungen für alle Gemeinwesen im Sinne einer Nutzungspflicht als verbindlich erklären. Die Organisation, die von Bund und Kantonen als beteiligte Gemeinwesen finanziert wird, soll Subventionen an einzelne Gemeinwesen oder an Dritte, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, ausschütten können.

Damit die Organisation verbindliche Regeln und Entscheide erlassen kann, müssen Bund und Kantone ihre jeweiligen **Kompetenzen** auf den genannten Gebieten an die Organisation **übertragen**. Zu diesem Zweck ist eine spezifische Verfassungsgrundlage zu schaffen, die Bund und Kantone ermächtigt, diese gemeinsame Organisation mit Rechtsetzungskompetenzen auszustatten. Die Kompetenzübertragung und deren Ausgestaltung ist durch formelle **gesetzliche Grundlagen** (Art. 164 Abs. 1 BV) auf Stufe Bund (Bundesgesetz) sowie in den Kantonen (kantonale Gesetze) zu konkretisieren. Anstelle kantonaler Gesetze können die Kantone einen interkantonalen Vertrag nach den Voraussetzungen von Art. 48 Abs. 4 BV abschliessen<sup>37</sup>. Gestützt auf diese gesetzlichen Grundlagen können Bund und Kantone eine **Zusammenarbeitsvereinbarung** schliessen, um die Funktionsweise des gemeinsamen Organs festzulegen.

Aufgrund der Neuartigkeit dieser Organisation wäre ihre Gründung mit **erheblichem Aufwand** und auch ihr Betrieb mit Ungewissheit verbunden. Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Kompetenzzuweisung an eine Organisation zwischen den Staatsebenen **verfassungsrechtliches Neuland** bildet. Die Kompetenzausscheidung der Bundesverfassung, wonach entweder der Bund oder die Kantone für einen Sach- oder Rechtsbereich zuständig sind, d.h. die bestehende binäre Kompetenzordnung wird damit ergänzt.

Damit ist unklar, wie Normen, die von der gemeinsamen Organisation erlassen werden, in die bestehende Stufenordnung der **Normhierarchie** einzuordnen sind. Die Einordnung der Normen lässt sich wegen des hybriden Charakters des von Bund und Kantonen gemeinsam erlassenen Rechts mit Blick auf die klassische Normenhierarchie, die auf einer strikten Trennung der Rechtsquellen basiert, nicht in umfassender Weise rechtlich bewältigen<sup>38</sup>. Aus diesem Grunde wäre die Normstufe und das Verhältnis zum Bundesrecht im Sinn einer ad-hoc-Lösung bereits in der Verfassungsgrundlage zu regeln<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Variante B entspricht den weiteren Etappen 2 und 3 der skizzierten Weiterentwicklung der DVS, die sich hauptsächlich in Bezug auf den Umfang der Rechtsetzungsbefugnisse der DVS unterscheiden. Nachfolgend wird Variante B in der Ausprägung gemäss Etappe 3 dargestellt.

<sup>37</sup> Für die Verabschiedung eines interkantonalen Vertrages, mit dem Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden, ist die Zustimmung des Kantonsparlaments und der Stimmberechtigten erforderlich (mind. fakultatives Referendum). Inhaltlich muss das Konkordat den Zweck, den Gegenstand und die Reichweite der delegierten Rechtsetzungsbefugnisse hinreichend bestimmt umschreiben.

<sup>38</sup> Vgl. Gutachten Glaser, S. 30.

<sup>39</sup> Es wäre ein Umgang mit der Vorrangigkeit von Bundesrecht zu finden, der dem Sinn und Zweck der gemeinsamen Organisation Rechnung trägt. Gemäss Gutachter Glaser könnte man entweder den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV,

Für die Umsetzung von Variante B kann aus den genannten Gründen kaum auf bestehende staatspolitische Abläufe zurückgegriffen werden (Rechtsschutz<sup>40</sup>, Aufsicht, Normenhierarchie usw.). Für diese Form der institutionalisierten Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, d.h. im Rahmen einer gemeinsamen Organisation mit delegierten Rechtsetzungsbefugnissen, bestehen **kaum Erfahrungswerte**<sup>41</sup>.

### 3.3.2 Wirksamkeit

Durch die Zentralisierung von Kompetenzen bei einer gemeinsamen Organisation von Bund und Kantonen nach Variante B wird eine **landesweit einheitliche und zeitgleiche Harmonisierung garantiert**, da die Organisation (wie der Bund bei Variante C) verbindliche Normen erlassen sowie die Nutzungspflicht von technischen Diensten einführen kann.

Die Organisationsform der Variante B – die durch Delegation von Bundes- und Kantonskompetenzen über eigene Rechtssetzungskompetenzen verfügt – gewährt eine gewisse **Unabhängigkeit** gegenüber einer allfälligen politischen Einflussnahme durch die einzelnen Gemeinwesen. Dies ist einerseits eine Chance für die Entscheidsträger, die sich unter diesen Umständen auf die thematische Fokussierung konzentrieren können, ohne dass ihre Entscheide von politischen Konstellationen beeinflusst oder behindert werden. Andererseits birgt die Unabhängigkeit der Organisation die Gefahr, dass sie mangels Einbindung in die konkreten Vorgänge der Gemeinwesen Entscheide fällt, die nicht den effektiven Bedürfnissen der Gemeinwesen entsprechen oder diesen nicht gerecht werden.

Der Einbezug der Kantone und die starke Gewichtung föderalistischer Aspekte dürften sich positiv auf die **politische Akzeptanz** auswirken. Die fehlenden Einflussmöglichkeiten des Bundesparlaments und der kantonalen Parlamente könnten sich allerdings negativ auf die politische Akzeptanz auswirken.

Die Mitwirkung von Bund und Kantonen in der gemeinsamen Organisation garantiert, dass insbesondere der **Sachverstand der Kantone direkt in den Rechtssetzungsprozess** einfließt. Dies reduziert auch die Gefahr einer Überlagerung von Rechtssetzungsvorhaben durch sachfremde politische Argumente, die bei Variante C eher eintreten kann. Variante B erlaubt im Vergleich zu Variante C eine direktere Einflussnahme kantonaler Exekutiven auf gesamtschweizerische Entscheide<sup>42</sup>.

Es besteht bei einer gemeinsamen Organisation nach Variante B die Gefahr, dass Meinungsverschiedenheiten dazu führen, dass **die erforderlichen** (allenfalls qualifizierten)<sup>43</sup>

---

vgl. auch Art. 190 BV) in Bezug auf diese neue Normschicht aufheben oder einen Mechanismus entwickeln, der die Übersteuerung durch Bundesrecht in geeigneter Form verhindert oder nach anderen Lösungsansätze suchen, um die Vorrangigkeit von Bundesrecht zu relativieren.

<sup>40</sup> Für Privatpersonen, die von der Rechtsetzung oder Entscheiden der gemeinsamen Organisation betroffen sind, wären spezifische Rechtsschutzmöglichkeiten (Art. 29a BV) zu definieren. Im Falle von Unstimmigkeiten innerhalb der Organisation wäre zu klären, ob die bestehenden Streitbeilegungsverfahren für Konflikte zwischen Bund und Kantonen sowie den Kantonen untereinander analog angewendet werden können oder ob neue Mechanismen zu entwickeln wären.

<sup>41</sup> Bisher gibt es nur ein Anwendungsbeispiel für die Zusammenarbeitsform gemäss Variante B: Im Hochschulbereich haben Bund und Kantone ein gemeinsames Organ (Schweizerische Hochschulkonferenz SHK) gegründet, dem bestimmte Befugnisse übertragen werden. Dazu waren neben der spezifischen Bestimmung in der Bundesverfassung (vgl. Art. 63a Abs. 1 Satz 1 BV) ein Konkordat und ein Bundesgesetz notwendig.

<sup>42</sup> Nach Errichtung der gemeinsamen Organisation von Bund und Kantonen sind die Kantone zwar in den politischen Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, da die Rechtsetzung nicht mehr autonom erfolgen kann. Die Kantone können sich jedoch durch ihre Exekutivmitglieder in den Rechtsetzungsprozess der Organisation einbringen (vgl. Gutachten Glaser, S. 59).

<sup>43</sup> Bei der DVS sind heute qualifizierte Mehrheiten erforderlich, nämlich jeweils eine Mehrheit der Vertreter des Bundes und der Kantone (vgl. Ziff. 5.2.3 Abs. 4 und Ziff. 5.3.3 Abs. 3 Rahmenvereinbarung).

**Mehrheiten nicht erreicht werden können.** Als Folge davon könnte ein gemeinsamer Standard oder eine bestimmte technische Lösung mangels Mehrheiten nicht verbindlich eingeführt werden<sup>44</sup>. Vor diesem Hintergrund ist es denkbar, dass sich die Organisation – im Sinne einer Selbstbeschränkung – auf die **Regelung von konsensfähigen Themen** beschränkt. Dies könnte dazu führen, dass die Einführung digitaler Prozesse verzögert wird.

### 3.3.3 Aufwand für Umsetzung und Betrieb

Die Umsetzung von Variante B ist von allen Varianten mit dem **grössten Aufwand** – und damit auch mit dem grössten Zeitbedarf – verbunden. Neben einer Zusammenarbeitsvereinbarung (wie Variante A) sind auch eine Verfassungsänderung, Bundesgesetze (wie Variante C) sowie kantonale Gesetze bzw. ein Konkordat notwendig. Der Rechtssetzungsprozess ist somit noch aufwändiger als bei Variante C.

Die Ausgestaltung der Organisation ist anspruchsvoll, weil **kaum Erfahrungswerte** für diese Zusammenarbeitsform bestehen. Die Neuartigkeit bringt eine Vielzahl bisher nicht diskutierter Fragen mit sich, z.B. die Fragen nach dem anwendbaren Recht, die Einordnung der Normen in die Rechtsordnung, den Rechtsschutz, die Steuerung und die Aufsicht der Organe. Durch die Neuartigkeit kann diese Zusammenarbeitsform nicht auf bewährte staatspolitische Strukturen zurückgreifen. Ferner ist darauf zu achten, dass die Mitwirkung der Gemeinwesen in den Organen sinnvoll gewichtet wird, um das Ziel einer institutionalisierten Zusammenarbeit unter Wahrung der föderalistischen Einflussmöglichkeiten umsetzen zu können.

Neben der Gründung der gemeinsamen Organisation dürfte auch der Betrieb der Organisation mit einem grossen Aufwand verbunden sein. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass angesichts der tieferen politischen Akzeptanz im Vergleich zu Variante A vor dem Erlass von verbindlichen Regelungen ein gewisser **Abstimmungsbedarf** besteht und bei knappen Mehrheitsverhältnissen Überzeugungsarbeit notwendig ist.

Sollte sich beim Betrieb der Organisation überdies herausstellen, dass die **Organisationsgrundlagen** geändert werden müssen, z. B. weil die Organisation nicht erwartungsgemäss funktioniert oder weil sich die Bedürfnisse geändert haben, dann sind erneut **Rechtssetzungsprozesse** notwendig. Jede Anpassung der Grundlagen ist – im Vergleich mit den beiden anderen Varianten – sehr aufwändig und nur mit Zeitverzögerung möglich. Der Unterschied zur Variante C liegt darin, dass es bei Variante B mehrfache Rechtssetzungsprozesse und zusätzlich noch eine Anpassung der Vereinbarung braucht.

### 3.3.4 Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien

Die Umsetzung von Variante B wirkt sich in verschiedener Hinsicht auf die Verfassungsprinzipien aus, wie die nachfolgende summarische Übersicht zeigt.

- Durch die Zentralisierung von Kompetenzen bei der gemeinsamen Organisation nach Variante B wird der **Föderalismus** als Verfassungsprinzip insofern tangiert, weil sowohl Bund wie Kantone ihre entsprechenden Kompetenzen an die Organisation delegieren müssen. Dies führt zu einem beschränkten Autonomieverlust der beteiligten Gemeinwesen.
- Bei Variante B können die kantonalen Exekutivmitglieder einen direkten Einfluss auf die Rechtsetzung von landesweiten Normen ausüben, was bei Variante C nur über die kantonalen Mitwirkungsrechte möglich ist. Die Zusammenarbeitsform nach Variante B trägt der **Organisationsautonomie** der Kantone in dieser Hinsicht besser Rechnung als eine

<sup>44</sup> Im Hochschulbereich wurde, falls die Koordination mit dem gemeinsamen Organ nicht funktionieren sollte, in Art. 63a Abs. 5 BV eine subsidiäre Bundeskompetenz verankert.

Bundeslösung gemäss Variante C.

- Die gemeinsame Organisation nach Variante B, die über Kompetenzen verfügt, die ihr sowohl vom Bund wie auch den Kantonen delegiert wurden, kann aufgrund dieser beidseitigen Kompetenzdelegation durch Bund und Kantone keiner der beiden Staatsebenen zugeordnet werden. Die Kompetenzdelegation an die gemeinsame Organisation **ergänzt die bestehende binäre Kompetenzordnung** der Bundesverfassung. Entsprechend gilt es zu klären, wie ihre Normen in die Stufenordnung des Bundesrechts (**Normenhierarchie**) einzuordnen sind.
- Die Umsetzung von Variante B tangiert auch die Verfassungsprinzipien **Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung**, insbesondere in Bezug auf die demokratische Legitimation der Organe, ihrer Entscheide und der von ihr erlassenen Normen.

Die Arbeitsgruppe sieht die Herausforderungen, die mit der Umsetzung von Variante B in verfassungsrechtlicher Hinsicht verbunden sind und ist sich einig, dass diese Herausforderungen, die auch im Gutachten Glaser aufgezeigt werden, bei der Umsetzung von Variante B ernst zu nehmen sind. In der Arbeitsgruppe werden die Auswirkungen von Variante B auf die Verfassungsprinzipien sowohl in ihrem Ausmass wie auch in ihrer Bedeutung unterschiedlich beurteilt.

- ⇔ Ein Teil der Arbeitsgruppe anerkennt, dass die Verfassungsprinzipien tangiert seien. Mit Bezug auf den eng begrenzten Regelungsgegenstand (gemeinsame technische Standards sowie Nutzungspflicht für technische Dienste) sei das Ausmass allerdings überschaubar und könne mit geeigneten Kompensationsmassnahmen (siehe nachfolgende Ausführungen) hinreichend adressiert werden. Zudem liege die technische Organisation der Verwaltung ohnehin stark in der Verantwortung der Exekutiven und auch die Praxis zeige, dass die Legislativen die konkrete Ausgestaltung in aller Regel den Exekutiven überlassen bzw. explizit an diese delegieren.
- ⇔ Ein anderer Teil der Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass Variante B mehrere Verfassungsprinzipien beeinträchtigt, die aufeinander abgestimmt und austariert seien. Die Beeinträchtigung wiege schwer, da es sich um eine Querschnittsmaterie handle und gewichtige Fragen des Einsatzes technischer und finanzieller Mittel ausserhalb der Kompetenzen und Entscheidmechanismen der bewährten verfassungsrechtlich vorgesehenen Organe geregelt würden.

Gemäss dem Gutachten Glaser führt die Schaffung einer gemeinsamen Organisation zu drei strukturellen verfassungsrechtlichen Problemen<sup>45</sup>:

*«Zunächst muss die parlamentarische Oberaufsicht seitens von Bund und Kantonen sichergestellt werden. Zudem sind für allenfalls von der Normsetzung betroffene Privatpersonen gerichtlicher Rechtsschutz (Art. 29a BV) und ein Streitbeilegungsverfahren für Konflikte zwischen Bund und Kantonen sowie den Kantonen untereinander vorzusehen. Schliesslich ist die rechtliche Wirkung der von einer gemeinsamen Organisation zu erlassenden rechtsetzenden Bestimmungen zu klären».*

Für die Umsetzung von Variante B empfiehlt der Gutachter (neben Einhaltung von Art. 48 Abs. 4 BV<sup>46</sup> bei Gründung der gemeinsamen Organisation), die erwähnten Probleme einer

<sup>45</sup> Vgl. Gutachten Glaser, Ziffer 4 der Zusammenfassung, S. 54.

<sup>46</sup> Art. 48 BV ([Verträge zwischen Kantonen](#)) regelt in Abs. 4 die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen an interkantonale Organe: «Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, sofern der Vertrag:  
a. nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist;  
b. die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt.»

Regelung zuzuführen und dafür folgende Massnahmen zu ergreifen<sup>47</sup>:

- Einführung einer interparlamentarischen Oberaufsicht zur Kontrolle der Organe der gemeinsamen Organisation
- Klärung der Normstufe der von der Organisation zu erlassenden Normen
- Sicherstellung von Rechtsschutz/Streitbeilegungsverfahren

Ob mit diesen Massnahmen ausreichende Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Auswirkungen auf die Verfassungsprinzipien bei der Umsetzung von Variante B kompensiert werden können, wird in der Arbeitsgruppe ebenfalls unterschiedlich beurteilt.

- ⇔ Ein Teil der Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass diese Kompensationsmassnahmen geeignet und wirksam sind, um die – insgesamt geringen – verfassungsrechtlichen Auswirkungen von Variante B auf ein vertretbares Mass zu reduzieren<sup>48</sup>. Diese Ansicht stütze auch das Gutachten Glaser, das die Umsetzung von Variante B für möglich und machbar halte<sup>49</sup>.
- ⇔ Ein anderer Teil der Arbeitsgruppe – der die Verfassungsprinzipien durch Variante B stark beeinträchtigt sieht – erachtet die angeführten Massnahmen als unzureichende und teilweise untaugliche Kompensationsmassnahmen<sup>50</sup>.

### 3.3.5 Würdigung

Variante B ermöglicht durch den Erlass von verbindlichen Normen eine landesweit zeitgleiche Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung. Die Umsetzung von Variante B ist von allen Varianten mit dem höchsten Aufwand verbunden, da neben einer Verfassungsänderung auch gesetzliche Grundlagen (Bund und Kantonen) sowie eine vertragliche Zusammenarbeitsvereinbarung notwendig sind. Die Vorlaufzeit,

<sup>47</sup> Vgl. Gutachten Glaser, S. 27 ff.

<sup>48</sup> Die neu zu schaffende Verfassungsnorm, die den Rahmen und die Funktionsweise der neuen Organisation definiert und auch die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten festlegt, muss die Zustimmung von Volk und Ständen finden. Damit verfügt die gemeinsame Organisation über eine hinreichende föderalistische, demokratische und rechtsstaatliche Legitimation. Die neue Organisation ist so auszugestalten, dass Blockaden vermieden werden können. Für die Ausgestaltung der Organisation bieten bereits die Vorgaben von Art. 48 Abs. 4 BV einen gewissen Rahmen. Sobald die Organisation ihre Tätigkeit aufnimmt, wäre für die Organe eine interparlamentarische Aufsichtskommission einzurichten. Die Normen der Organisation werden durch die Verfassungsnorm demokratisch legitimiert. Für ihre Überprüfung ist gerichtlicher Rechtsschutz vorzusehen (vgl. Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV). In diesem Zusammenhang kann zudem festgestellt werden, dass im Bereich der digitalen Verwaltung bisher keine grundsätzlichen Differenzen in Bezug auf das gewaltenteilige System bestehen. Es entspricht der Logik dieses Systems, dass die technischen Koordinationsprozesse in der Verantwortung der Exekutiven liegen. Für entsprechende Gesetzesprojekte siehe Hinweise in Fussnote 2.

<sup>49</sup> Siehe auch Antworten im Gutachten Glaser auf Fragen 1.a und 1.d.

<sup>50</sup> Die Einhaltung der *Vorgaben von Art. 48 Abs. 4 BV* schafft nur eine stark beschränkte demokratische Legitimation. Die beteiligten Legislativen können nur bei der Gründung der Organisation Entscheide treffen. Die DVS-Rahmenvereinbarung illustriert, dass solche Gründungsdokumente nicht wie ein Gesetz griffig regeln kann, welche Aufgaben die Verwaltung gestützt darauf wahrzunehmen hat, wo die Prioritäten zu setzen sind usw. Ab Gründung der Organisation entscheiden nur noch ihre Organe, die alle der Exekutive zuzurechnen sind, da auch eine allfällige Plenarversammlung nicht den Anspruch erheben kann, eine gewählte Volksvertretung zu sein. Die Entscheide der Organe können aber sowohl rechtlich wie finanziell und politisch massive Ausmasse annehmen.

Die Möglichkeiten einer *interparlamentarischen Oberaufsicht* reichen für eine wirksame Oberaufsicht nicht aus. Die primär erkenntnisorientierten Kompetenzen von interparlamentarischen Aufsichtskommissionen bieten keine vergleichbaren Aufsichtsmöglichkeiten wie die eines vollständigen Parlaments, das auch mit Vorstössen, Finanzbeschlüssen und Gesetzesänderungen auf die Exekutive einwirken kann. 27 Parlamente können diese handfesten Aufsichtsmittel, die im hiesigen Verständnis der Gewaltenteilung zentral sind, niemals gemeinsam ausüben. Die Untersuchungsrechte gemeinsamer Aufsichtskommissionen drohen leerzulaufen, wenn kein Parlament hinter den Kommissionen steht, das nötigenfalls ein Machtwort sprechen kann. Im Ergebnis können Gremien von Exekutivvertretern ohne wirksame Oberaufsicht und parlamentarische Lenkung ihre Entscheide fällen und durchsetzen und die 27 Parlamente vor vollendete Tatsachen stellen.

*Gerichtlicher Rechtsschutz* wäre selbstverständlich auch sicherzustellen (vgl. Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV). Er kann nicht ausgleichen, dass die Regeln, die das Staatshandeln steuern, im Kooperationsmodell über weite Strecken allein von der Exekutive gesetzt werden, obwohl das die Kernfunktion der Legislative wäre. Gerichte können nur die gesetzten Regeln anwenden.

bevor die inhaltliche Arbeit beginnen kann, ist auf 5 bis 8 Jahre<sup>51</sup> zu veranschlagen. Durch die Kompetenzdelegation von Bund und Kantonen an die gemeinsame Organisation entsteht ein erheblicher Klärungs- und Innovationsbedarf bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verfassungs- und Gesetzesnormen (z.B. Normstufe, Rechtsschutz, Streitbeilegung). Durch die Neuartigkeit dieser Organisationsform ist der Betrieb mit zahlreichen Ungewissheiten behaftet.

Der Gutachter Glaser würdigte die gemeinsame Organisation von Bund und Kantonen aus verfassungspolitischer Sicht wie folgt (Auszug)<sup>52</sup>:

*«Es spricht aber angesichts der bedeutsamen Rolle der Kantone und Gemeinden bei der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens einiges dafür, 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. Dieses Ziel lässt sich letztlich nur durch die gemeinsame Rechtsetzung der Kantone mit dem Bund erreichen, auch wenn es sich hierbei ebenfalls um eine Zentralisierung, gleichsam auf einer Ebene zwischen Bund und Kantonen, handelt. Da zugleich die Bundesverwaltung ein wichtiger Adressat der zu erlassenden Regelungen ist, muss auch der Bund massgeblich in die Willensbildung einbezogen werden.*

*Eine Schwäche der gemeinsamen Rechtsetzung liegt aus demokratischer Sicht darin, dass die Stärkung der Kantone insbesondere einen Machtzuwachs seitens der Kantonsregierungen zur Folge hat. Ungeachtet aller Bedenken bezüglich der Verlagerung der politischen Macht auf die Exekutiven und der damit einhergehenden Einbussen an Transparenz drängt sich für einen derart verwobenen Sachbereich wie die Verwaltung eine gemeinsame Rechtsetzung durch Bund und Kantone auf. Insbesondere der Einsatz der IKT löst auf rechtlicher Ebene ein grosses Koordinationsbedürfnis aus, weshalb die Digitalisierung ein naheliegendes Anwendungsfeld für den kooperativen Föderalismus ist. Im Vergleich zur Zentralisierung beim Bund bietet diese Lösung bessere Aussichten für eine nachhaltige Umsetzung von Standards für die Digitalisierung der Verwaltung. Der entscheidende Vorzug liegt darin, dass Sachverstand und politische Akzeptanz der Kantone zwingend in den Rechtsetzungsprozess integriert werden, die Kantone darüber hinaus sogar gestaltenden Einfluss nehmen können. Eine Überlagerung durch sonstige politische Argumente, wie sie bei der Entscheidung auf Bundesebene eintreten könnte, lässt sich auf diese Weise verhindern. Die Machtkonzentration bei den Kantonsregierungen lässt sich in der vorliegenden Konstellation damit rechtfertigen, dass diese an der Spitze der für das Gelingen der digitalen Transformation massgebenden kantonalen Verwaltungen stehen.*

*Die mit der gemeinsamen Rechtsetzung von Bund und Kantonen verbundenen demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite sind ernst zu nehmen und durch eine adäquate rechtliche Einkleidung so weit wie möglich zu kompensieren».*

Die mit Variante B verbundene (und unbestrittene) Exekutivlastigkeit, die zu einer Einschränkung der Gewaltenteilung führt, wird innerhalb der Arbeitsgruppe auf unterschiedliche Weise gewürdigt.

- ⇔ Ein Teil der Arbeitsgruppe vertritt die Ansicht, dass die bereits bestehenden zahlreichen Zusammenarbeitsgremien mit Exekutivmitgliedern davon zeugen, dass die Exekutivlastigkeit der gemeinsamen Organisation nach Variante B in der Praxis kein Hindernisgrund darstelle.
  
- ⇔ Ein anderer Teil der Arbeitsgruppe gibt zu bedenken, dass im internationalen Kontext

<sup>51</sup> Ein Zeithorizont von 5 Jahren ist nur dann realistisch, wenn parallel zur Erarbeitung der Verfassungsgrundlage bereits die Gesetzesbestimmungen erarbeitet werden.

<sup>52</sup> Vgl. Gutachten Glaser, S. 57 f.

die Regierungszusammenarbeit mit entsprechender Exekutivlastigkeit mangels Alternativen unvermeidbar sei. Innerhalb eines Bundesstaates wie der Schweiz sei im Falle einer Zentralisierung von Kompetenzen aber der Bund der richtige Träger zentralisierter Aufgaben. Er sei eigens zu diesem Zweck geschaffen und zur Beschränkung seiner Macht in ein fein austariertes Netz von sogenannten *checks and balances* eingebunden worden, anders als eine neu geschaffene gemeinsame Organisation. Im Falle einer Bundeskompetenz sei gewährleistet, dass die Kompetenzerübung unter Einhaltung der bestehenden und bewährten Verfassungsprinzipien, allen voran der Gewaltenteilung, erfolge.

#### Best case

- ❖ Nach der Gründung der gemeinsamen Organisation (5 bis 8 Jahre) erlässt diese verbindliche Regeln für alle Gemeinwesen, die direkt anwendbar sind.
- ❖ Die enge Zusammenarbeit führt dazu, dass technische Standards und Lösungen für Bund, Kantone und Gemeinden festgelegt werden, die den effektiven Bedürfnissen der Gemeinwesen entsprechen und sich in der praktischen Umsetzung bewähren.
- ❖ Die erwünschte landesweite Harmonisierung schreitet rasch voran und der Zielzustand, d.h. durchgängige digitale Prozesse zwischen den Gemeinwesen, wird schnell erreicht.

#### Worst case

- ❖ Die Gründung der gemeinsamen Organisation verzögert sich, weil im Rechtssetzungsprozess zahlreiche Fragen (z.B. betreffend Kompetenzdelegation, Normenhierarchie, Rechtsschutz) geklärt werden müssen. Die Organisation kann ihre Arbeit aufgrund dieser Verzögerungen erst nach mehr als 8 Jahren aufnehmen. Zu diesem Zeitpunkt ist die Entwicklung von technischen Lösungen in den Gemeinwesen bereits weit fortgeschritten und es fehlt die Bereitschaft, etablierte Standards und Lösungen aufzugeben.
- ❖ Die Organisation wird beim Erlass von Normen durch fehlende Mehrheitsentscheide blockiert. Die erlassenen Normen stossen auf politischen Widerstand und werden nur mit Verzögerung umgesetzt.
- ❖ Die Neuartigkeit der Organisationsform bringt zahlreiche Ungewissheiten mit sich, deren Regelungsbedarf nicht abschätzbar ist. Nach ersten Erfahrungen steigt die Unzufriedenheit mit der neu geschaffenen Organisation, weil sie im Vergleich zum Bund verfassungsrechtlich nicht gut eingebettet und ihre Macht nicht gemäss rechtsstaatlichem, demokratischem Standard beschränkt ist.



### 3.3.6 Übersicht (Tabelle)

Abschliessend werden die wichtigsten Merkmale von **Variante B** tabellarisch dargestellt, um die Vor- und Nachteile auf einen Blick sichtbar zu machen.

Wirksamkeit	Aufwand	Verfassungsprinzipien
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisationsform gewährt gewisse Unabhängigkeit gegenüber politischer Einflussnahme (Chance einer thematischen Fokussierung ↔ Gefahr der Entfernung von den effektiven Bedürfnissen)</li> <li>• Sachverstand kantonaler Exekutiven und politische Akzeptanz fliessen direkter in Rechtssetzungsprozess ein als bei Variante C</li> <li>• Gefahr von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staatsebenen, so dass unter Umständen keine Entscheide gefällt werden können</li> <li>• politische Akzeptanz möglicherweise begünstigt durch starke Gewichtung föderalistischer Aspekte, möglicherweise gefährdet durch Schwächung der Einflussmöglichkeiten des Bundesparlaments und der kantonalen Parlamente</li> </ul>	<p>initial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• höchster Zeitaufwand aller Varianten, insb. für: BV-Revision, Bundesgesetz, kantonale Gesetze/Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung</li> <li>• Gestaltung der Organisation ist anspruchsvoll</li> </ul> <p>im Betrieb:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vor der Verbindlicherklärung kann im Vergleich zu den Empfehlungen nach Variante A ein höherer Abstimmungsbedarf bestehen</li> </ul>	<p><i>Die Verfassungsprinzipien werden bei Umsetzung von Variante B in verschiedener Hinsicht tangiert. Das Ausmass und die Bedeutung sowie die Wirksamkeit von Kompensationsmassnahmen wird innerhalb der Arbeitsgruppe unterschiedlich beurteilt</i></p>

## 3.4 Variante C: Verbindliche Regelung durch den Bund

### 3.4.1 Wesentliche Merkmale

Bei Variante C geht es – wie bei Variante B – um eine Zentralisierung von Kompetenzen bei einem Entscheidungsträger, d.h. beim Bund. Dieser kann verbindliche Regeln landesweit erlassen und durchsetzen. Die Vor- und Nachteile der zentralisierten Kompetenzen (siehe dazu die Ausführungen unter 3.2). werden nachfolgend nur noch punktuell erwähnt.

Die bestehenden Bundeskompetenzen sind – wie bereits erwähnt – nicht ausreichend, damit der Bund unabhängig von den ihm zur Regelung zugewiesenen Sachbereichen für Kantone und Gemeinden verbindliche Vorgaben zu Standards, zu Leistungserbringung oder Nutzung von technischen Diensten erlassen könnte. Deshalb wäre eine sachlich eng umschriebene,

querschnittartige (da jegliche Sachbereiche betreffende) und fragmentarische (da auf technische Standards und die Nutzung technischer Systeme beschränkte) **Gesetzgebungskompetenz** zugunsten des Bundes in die Bundesverfassung einzufügen.

Die Umsetzung von Variante C setzt voraus, dass vorgängig die Bundesverfassung geändert und ein Bundesgesetz erlassen wird. Dieser **Rechtssetzungsprozess** ist mit grossem Aufwand verbunden und nimmt einige Zeit in Anspruch.

Je nach Umfang und Ausgestaltung der Bundeskompetenz (z.B. mit zusätzlichen Mitwirkungsrechten für die Kantone) ist nicht auszuschliessen, dass kantonale Vorbehalte den Rechtsetzungsprozess verzögern oder das Parlament die Bundeskompetenz so stark einschränkt, dass ihre Wirksamkeit und Durchsetzungskraft fraglich ist. Das **Ergebnis des Rechtsetzungsprozesses** wäre demzufolge mit Ungewissheiten behaftet.

### 3.4.2 Wirksamkeit

Die Bundeslösung nach Variante C beruht auf den bewährten, austarierten Institutionen und Prozessen des Bundesstaats. Daher ist anzunehmen, dass der Bund, basierend auf den etablierten Entscheidungsstrukturen, über eine tendenziell **höhere Handlungsfähigkeit** verfügen dürfte als die Entscheidungsträger in der gemeinsamen Organisation nach Variante B. Der Bund ist zu jedem Zeitpunkt entscheidungsfähig, selbst bei Widerstand aus den Kantonen, und hat Erfahrung darin, die Bedürfnisse der Kantone einzubeziehen. Bei Variante B hingegen besteht die Gefahr, dass bei Dissens zwischen den Staatsebenen keine Mehrheitsentscheide mehr möglich sind.

### 3.4.3 Aufwand für Umsetzung und Betrieb

Für die Umsetzung der Bundeslösung ist ein **deutlich höherer Aufwand als bei Variante A** zu erwarten, da zuerst die notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen erfolgen müssen. Die Umsetzung von Variante C verursacht aber einen spürbar **niedrigeren Aufwand als bei Variante B**, wo zusätzlich noch kantonale Rechtsgrundlagen (oder ein Konkordat) und eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit – wie die Rahmenvereinbarung DVS – notwendig sind.

Die neu zu schaffende Bundeskompetenz wäre als fragmentarisch ausgestaltete **Querschnittskompetenz** neuartig. Die Ausgestaltung einer solchen Kompetenz, die inhaltlich eng zu begrenzen wäre, ist entsprechend anspruchsvoll.

Die **politische Akzeptanz** von verbindlichen Bundesregelungen (top-down) dürfte geringer sein als bei Empfehlungen gemäss Variante A (keine verbindlichen Standards). Bei Variante C könnte die politische Akzeptanz insbesondere durch die Beschränkung der Kantonskompetenzen aufgrund der Zentralisierung beim Bund gefährdet werden. Sie wird aber möglicherweise dadurch gestärkt, dass das Bundesparlament nicht an Einfluss verliert und die Verfassungsprinzipien gewahrt werden. Durch die Nutzung von vertrauten Strukturen und Abläufen wird die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Entscheide gefördert.

Zur Abklärung der Bedürfnisse der Gemeinwesen und des effektiven Regelungsbedarfs sowie möglicher Hindernisse bei der Umsetzung wären bei einer Bundeslösung – neben den existierenden Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Vernehmlassung – Austausch- und Koordinationsgefässe vorzusehen, um den Wissenstransfer *bottom up* und *top down* sicherzustellen<sup>53</sup>. Zu diesem Zweck könnte die DVS, die bereits operativ tätig ist und bei einem

---

<sup>53</sup> Vgl. Gutachten Glaser, S. 57.

Richtungswechsel hin zu Variante C vermutlich bis zu deren Umsetzung weitergeführt würde, in ein Beratungsgremium überführt werden<sup>54</sup>.

Sobald die Bundeslösung nach Variante C umgesetzt ist, dürfte sich diese Organisationsform als agiler erweisen als Variante B. Je nach Inhalt und Tragweite der für die technische Harmonisierung notwendigen Regelungen kann der Bund diese auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe erlassen; diese Möglichkeit einer **stufengerechten Verteilung von Regelungsgehalten** führt dazu, dass landesweit verbindliche Lösungen in der optimalen Zeit erreicht werden.

Allfällige **Anpassungen der Organisationsgrundlagen** (Bundesrecht) sind im gewohnten Verfahren möglich. Im Gegensatz zur Variante B sind keine zusätzlichen Änderungen von vertraglichen Regelungen oder kantonalem Recht notwendig.

#### 3.4.4 Auswirkungen auf Verfassungsprinzipien

Die Schaffung einer neuen Bundeskompetenz führt zu einer Kompetenzverschiebung zwischen den Staatsebenen und zu einem Autonomieverlust für die Kantone. Der **Föderalismus** wird durch die Kompetenzkonzentration beim Bund tangiert. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wäre daher fragmentarisch auszugestalten und möglichst eng zu umschreiben, um zu gewährleisten, dass die Organisationsautonomie der Kantone<sup>55,56</sup> - die gerade im Bereich der Verwaltungsbehörden und -prozesse eine grosse Bedeutung hat<sup>57</sup> - sowie die Gemeindeautonomie trotz verbindlichen Bundesvorgaben nicht unnötig eingeschränkt werden. Die enge Begrenzung dieser neuen Querschnittskompetenz soll auch verhindern, dass die kantonale Sektorpolitik durch Bundesregelungen beeinflusst wird.

Die Mitwirkungsrechte der Kantone, die bei Gesetzgebungsprozessen des Bundes bereits existieren, könnten durch **zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten** (z.B. Beratungsgremien mit Kantons- und Gemeindevertretern, frühzeitiger Einbezug der Kantone bei der Ausarbeitung von Gesetzgebungsprojekten, Berücksichtigung von abweichenden Mehrheitspositionen der Kantone, koordinierte Planung der Umsetzung) gestärkt werden. Diese zusätzlichen Instrumente könnten unter Umständen aber den Aufwand, die Komplexität und die Zeitdauer für den Normerlass erhöhen und dadurch die **Durchsetzungsfähigkeit des Bundes** einschränken.

Durch die Einführung einer neuen Bundeskompetenz werden die Verfassungsprinzipien **Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung** gewahrt. Die Organe, die verbindliche Entscheide fällen, sind bei Variante C demokratisch 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 kann auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden.

---

<sup>54</sup> Vgl. Gutachten, S. 38, 57.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 43a Abs. 1, Art. 46 Abs. 2 und Art. 47 BV.

<sup>56</sup> «Die Organisationsfreiheit der Kantone ist – in den Grundzügen – bereits in der Verfassungsautonomie enthalten, umfasst darüber hinaus die Regelung der Einzelheiten der Behördenstruktur, die Festlegung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten für die Aufgabenerfüllung und die Verfahrensabläufe» (Eva Maria Belser/Bernhard Waldmann/René Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf 2017, Kapitel 6, Rz. 36).

<sup>57</sup> Vgl. Gutachten Glaser S. 57 f.: «Es dürfte indes kaum einen Bereich geben, in dem die Organisationsautonomie der Kantone derart zur Geltung kommt, wie in der Verwaltung. Die Struktur der kantonalen und kommunalen Verwaltungsbehörden, teilweise weiter ausdifferenziert durch eine Bezirksebene, wie auch das Verwaltungsverfahrenrecht weisen eine grosse Vielfalt auf. Auch zeigen sich in den Prozessen und Abläufen der kantonalen und kommunalen Behörden jeweils ausgeprägte Eigenheiten».

Da die Legislative ihre effektiven Gestaltungsmöglichkeiten behält, ist eine transparente parlamentarische Entscheidungsfindung (je nachdem mit Referendumsmöglichkeit) – auch in Bezug auf den **Budgetprozess** zur Finanzierung von Leistungen und zur Subventionierung von Projekten – sowie auch die parlamentarische Obergewalt über die Exekutive gewährleistet.

### 3.4.5 Würdigung

Die Bundeslösung nach Variante C garantiert, wie Variante B, eine landesweit zeitgleiche Harmonisierung der technischen Rahmenbedingungen. Für die Umsetzung von Variante C sind eine Verfassungsänderung und ein Bundesgesetz notwendig. Die Zeitdauer für die Umsetzung von Variante C, wird auf 3 bis 5 Jahre eingeschätzt<sup>58</sup>.

Sobald die Variante C umgesetzt ist, kann der Bund verbindliche Normen nach den bewährten verfassungsrechtlichen Prinzipien und auf der geeigneten Normstufe erlassen.

Die Variante C wahrt die Verfassungsprinzipien Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung. Für den Autonomieverlust der Kantone (Föderalismus) können zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten vorgesehen werden.

#### Best case

- ❖ Die neue Bundeskompetenz wird so präzise und zielorientiert ausgestaltet, dass die Kompetenzkonzentration keinen Widerstand bei den Kantonen und Gemeinden auslöst. Der Bund kann frühestens nach 3 Jahren mit der Regulierung beginnen.
- ❖ Der Rechtssetzungsprozess kann durch Normierung auf Verordnungsebene sowie die parallel zur Umsetzung vorgenommenen Vorarbeiten beschleunigt werden.
- ❖ Der Bund kann verbindliche Normen frühestens 1 Jahr nach Schaffung der Bundeskompetenz erlassen, d.h. 4 Jahre nach Beginn der Umsetzung von Variante C. Ab diesem Zeitpunkt kann eine flächendeckende Harmonisierung rasch erreicht werden.

#### Worst case

- ❖ Die Kompetenzverlagerung zum Bund sowie die Ausgestaltung der Bundeskompetenz werden erst nach längerer Differenzbereinigung vom Parlament gutgeheissen.
- ❖ Die Bundeskompetenz wird unpräzise ausgestaltet; es kommt zu einer Aushöhlung der kantonalen Organisationsautonomie oder faktisch zu materiellen Eingriffen in kantonale Kompetenzen.
- ❖ Nach Einführung der Bundeskompetenz führen die zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone zu Zeitverzögerungen beim Erlass der verbindlichen Normen und behindern die Durchsetzungsfähigkeit des Bundes bei der Umsetzung der Normen.

<sup>58</sup> Ein Zeithorizont von 3 Jahren ist nur dann realistisch, wenn parallel zur Erarbeitung der Verfassungsgrundlage bereits die Gesetzesbestimmungen erarbeitet werden. Im Gegensatz zu Variante B ist es auch denkbar, dass bereits in der Umsetzungsphase die inhaltlichen Arbeiten, d.h. der Erlass der verbindlichen Standards auf Verordnungsebene aufgegleist wird.

### 3.4.6 Übersicht (Tabelle)

Abschliessend werden die wichtigsten Merkmale von **Variante C** tabellarisch dargestellt, um die Vor- und Nachteile auf einen Blick sichtbar zu machen.

Wirksamkeit	Aufwand	Verfassungsprinzipien
<ul style="list-style-type: none"> <li>tendenziell höhere Handlungsfähigkeit aufgrund von etablierten Entscheidungsstrukturen (im Gegensatz zu Variante B)</li> <li>Dissens zwischen den Staatsebenen führt nicht zu Blockade, da Bund abschliessend entscheiden kann</li> </ul>	<p>initial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deutlich höherer Aufwand als Variante A (Verfassungs- und Gesetzesänderungen), aber auch spürbar niedrigerer Aufwand als Variante B (keine kant. Gesetze, keine Zusammenarbeitsvereinbarung)</li> <li>politische Akzeptanz möglicherweise gefährdet durch Zentralisierung beim Bund (mehr Überzeugungsarbeit bei den Kantonen notwendig), möglicherweise gestärkt durch ausbleibende Schwächung des Bundesparlaments und Wahrung bewährter Verfassungsprinzipien und vertrauter Strukturen (weniger Überzeugungsarbeit beim Parlament notwendig)</li> </ul> <p>im Betrieb:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>durch stufengerechte Verteilung von Regelungsinhalten (Gesetz, Verordnung) können landesweit verbindliche Lösungen in der optimalen Zeit erreicht werden</li> </ul>	<p>Föderalismus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zentralisierung beim Bund (klar eingegrenzte Bundeskompetenz)</li> <li>Autonomieverlust für Kantone kann teilweise kompensiert werden durch die Einführung von zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten (z.B. durch Berücksichtigung von abweichenden Mehrheitspositionen der Kantone, Einführung von Zustimmungsquoren oder Verbindlicherklärung von abweichenden Stellungnahmen); geht auf Kosten der Durchsetzungsfähigkeit des Bundes</li> </ul> <p>Rechtsstaat, Demokratie und Gewaltenteilung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Diese Prinzipien werden gewahrt und in einen sinnvollen Ausgleich mit dem Föderalismus gebracht.</li> </ul>