

Erläuterungen zum Entwurf der Finanzierungsvereinbarung

Datum 28. November 2022, aktualisiert am 4. Mai 2023

Autor/in Geschäftsstelle Digitale Verwaltung Schweiz

Inhaltsverzeichnis	1	Einleitung	1
	2	Finanzierungsbedarf	2
	3	Stand der Planung der Agenda DVS 2024	3
	4	Finanzierungsvereinbarung	3
	4.1	Erläuterungen zur Finanzierungsvereinbarung	3
	4.2	Handlungsspielraum für die Finanzierungsbeschlüsse	5
	4.3	Gesamtperiode 2024–2027	6
	5	Anhang: Agenda DVS, Planungsstand März 2023	7

1 Einleitung

Ein Schwerpunkt der Arbeiten der DVS ist die Agenda DVS. Damit wollen der Bundesrat und die Kantonsregierungen künftig gemeinsame Schlüsselprojekte im Bereich der Digitalisierung rasch anstossen und den Aufbau der digitalen Verwaltung vorantreiben. Der Zusatzbedarf zur Finanzierung der Agenda DVS wird 2022 und 2023 vom Bund im Sinne einer Vorfinanzierung alleine getragen (2022 CHF 5 Mio. und 2023 CHF 10 Mio.).

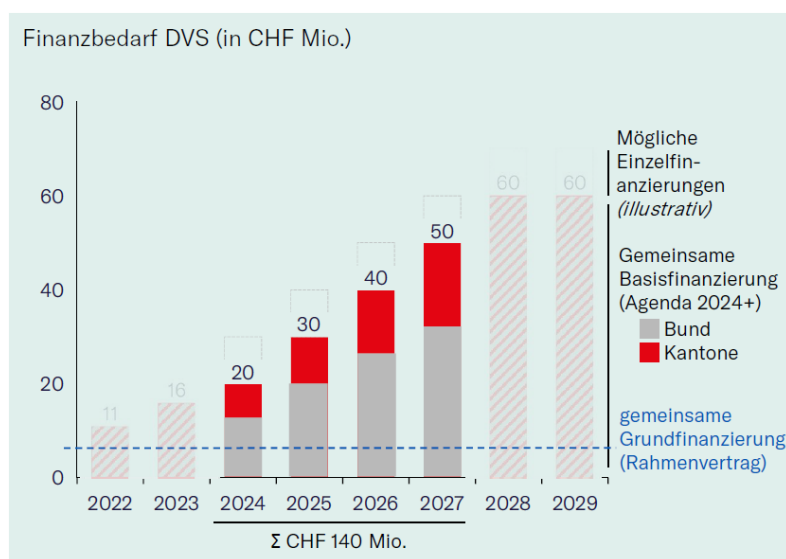
Um die Finanzierung von Projekten der Agenda DVS über 2023 hinaus zu gewährleisten, ergänzte der Bundesrat in Absprache mit den Kantonsregierungen den Entwurf des EMBAG mit einer auf die Jahre 2024–2027 befristeten Anschubfinanzierung. Gemäss der entsprechenden Bestimmung (Art. 16) kann der Bund höchstens zwei Drittel der Finanzierung der Agenda DVS tragen; die Kantone müssen also mindestens ein Drittel der erforderlichen Mittel beisteuern. Die gemeinsame Finanzierung ist in einer entsprechenden Vereinbarung zu regeln. Die eidgenössischen Räte haben das EMBAG in der Schlussabstimmung vom 17. März 2023 angenommen. Das Gesetz tritt voraussichtlich am 1. Januar 2024 in Kraft.

Erste Schätzungen zeigen, dass der Finanzierungsbedarf der Kantone und des Bundes zusammen rund CHF 140 Mio. für insgesamt vier Jahre betragen wird, um die wichtigsten und dringlichsten Vorhaben wirkungsvoll vorantreiben zu können. Der konkrete Mittelbedarf wird

massgeblich von den noch zu erarbeitenden Lösungen und Architekturen abhängen. Hierzu ist vorgesehen, das Projektportfolio der Agenda DVS rollend für die dringlichsten Massnahmen weiterzuentwickeln.

2 Finanzierungsbedarf

Die Entwicklung 2024–2027 des finanziellen Rahmens ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.



Der Kantonsanteil für das Jahr 2024 beträgt rund CHF 7,67 Mio. (CHF 3 Mio. Grundfinanzierung DVS (50 %) und CHF 4,67 Mio. Zusatzfinanzierung für die Agenda DVS).

Der Kantonsanteil für die Jahre 2025–2027 beträgt CHF 43 Mio. (CHF 9 Mio. Grundfinanzierung DVS (50 %) und CHF 34 Mio. Zusatzfinanzierung für die Agenda DVS).

	2024	2025–2027	Total in CHF
Anschubfinanzierung Bund (2/3)	9'334'000	68'000'000	77'333'000
Finanzierung Kantone (1/3)	4'667'000	34'000'000	38'667'000
	14'000'000	102'000'000	116'000'000
Paritätische Grundfinanzierung	6'000'000	18'000'000	24'000'000
Gesamtsumme	20'000'000	120'000'000	140'000'000

Gemäss provisorischer Berechnung des KdK-Kostenteilers beläuft sich für den bevölkerungsreichsten Kanton (Zürich) der Beitrag einschliesslich der Grundfinanzierung für das Jahr 2024 auf rund CHF 1,373 Mio. und für die Jahre 2025–2027 auf rund CHF 7,702 Mio. Im Vergleich dazu würde der Betrag für den Kanton Appenzell Innerrhoden CHF 14'380 bzw. CHF 80'652 betragen.

3 Stand der Planung der Agenda DVS 2024

Die Schwerpunkte der Agenda DVS ab 2024 liegen aus heutiger Sicht in folgenden Bereichen:

- Unterstützung und Erleichterung der Ausbreitung der staatlichen E-ID (namentlich durch die Verwendung bei gesamtschweizerischen Login-Infrastrukturen);
- Standardisierung der Portalarchitekturen einschliesslich Schnittstellen zur Automatisierung der Behördenleistungen der Unternehmungen;
- Schaffung gemeinsamer E-Services gemäss einem noch festzusetzenden Servicekatalog;
- Aufbau eines nationalen Adressdienstes;
- Weiterentwicklung der Datenaustauschinfrastruktur.

Diese Massnahmen haben grosses Skalierungspotenzial, aber auch erhebliche Kosten zur Folge. Gewisse Massnahmen sind bereits gestartet und sollten weitergeführt werden.

Die Planwerte des Umsetzungsplans DVS schöpfen für das Jahr 2024 die geplanten zusätzlichen Mittel (CHF 14 Mio.) vollständig aus. Erfahrungsgemäss werden voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2023 Mittel von 1-2 Mio. Franken nicht ausgeschöpft, bzw. stehen 2024 für weitere Projekte zur Verfügung. Für das Planjahr 2025 sind zurzeit rund CHF 12 Mio. konkreten Projekten zugeteilt. Für die Periode 2025–2027 sind insgesamt CHF 21 Mio. Projekten zugeteilt. Da für Projekte inkl. Personalaufbau mit einer Vorlaufzeit (ein bis zwei Jahre) zu rechnen ist, ist ein stabiler Finanzierungsrahmen ab 2025 ein wichtiger Erfolgsfaktor, um die Digitalisierung rasch voranzutreiben.

4 Finanzierungsvereinbarung

Die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der KdK stellt nur den rechtlichen Rahmen für die Finanzierung der Agenda DVS für die Jahre 2024–2027 dar. Damit Gelder fliessen können, sind in einem zweiten Schritt Finanzierungsbeschlüsse der zuständigen Organe des Bundes und der Kantone erforderlich. Die Vereinbarung zur Finanzierung der Agenda DVS belässt dem Bund und den Kantonen einen grossen Spielraum für die Ausgestaltung der Finanzierungsbeschlüsse der zuständigen Organe. Die Kantone können in ihrem Verantwortungsbereich einen Finanzierungsbeschluss für die ganze Periode 2024–2027 ausarbeiten oder eine Etappierung vorsehen. Für die Jahre 2025–2027 sollte jedoch ein Gesamtpaket angestrebt werden. Massgebend sind ferner die finanzrechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen. Zu beachten ist auch das Zusammenrechnungsgebot beim Finanzreferendum.

Unter Einbezug des Rechtsdienstes GS-EFD und einer Fachperson der Eidgenössischen Finanzverwaltung wurde ein Vereinbarungsentwurf erarbeitet.

4.1 Erläuterungen zur Finanzierungsvereinbarung

Bei der Finanzierungsvereinbarung handelt es sich um ein Abkommen zwischen dem Bund und den Kantonen zur Finanzierung von Projekten der Agenda DVS im Sinne von Art. 48 der Bundesverfassung. Nach dieser Verfassungsbestimmung können die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen. Dass die Kantone miteinander Verträge

schliessen können, ist Ausdruck der kantonalen Aufgaben- und Organisationsautonomie. Die Kantone brauchen dazu keine «Ermächtigung» (Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. A., Zürich 2017, Art. 48 BV, Rz.4). Die Finanzierungsvereinbarung steht rechtlich auf derselben Stufe wie die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) vom 17. Dezember 2021. Für die Beteiligung des Bundes an der Finanzierungsvereinbarung bilden die Artikel 4, 7 und 16 des EMBAG die rechtliche Grundlage.

Art. 1 der Vereinbarung äussert sich zum Zweck des Vorhabens: Die Entwicklung der digitalen Verwaltung soll vorangetrieben werden. Zweck der Vereinbarung ist die Beschleunigung des Aufbaus und der Weiterentwicklung der Infrastrukturen und der Basisdienste für die digitale Verwaltung. Die Finanzierung der Agenda DVS für die Jahre 2022 und 2023 ist durch Beiträge des Bundes gesichert. Für die Jahre 2024–2027 leistet der Bund eine Anschubfinanzierung, wenn sich auch die Kantone daran beteiligen.

Neben der vom Bund und den Kantonen paritätisch getragenen jährlichen Grundfinanzierung von CHF 6 Mio. stellt der Bund für die Jahre 2022 und 2023 zusätzliche Mittel von insgesamt CHF 15 Mio. bereit. Für die Finanzierung der Agenda DVS sind für die Jahre 2024–2027 neben der Grundfinanzierung Mittel von insgesamt CHF 116 Mio. vorgesehen. Davon übernimmt der Bund zwei Drittel. Vorausgesetzt wird, dass die Gesamtheit der Kantone ebenfalls ein Drittel der Kosten übernimmt.

Art. 2 der Vereinbarung stellt klar, dass das hier vorliegende Abkommen zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonsregierung nur den rechtlichen Rahmen für die Anschubfinanzierung darstellt. In einem zweiten Schritt sind die entsprechenden Finanzbeschlüsse der zuständigen Organe des Bundes und der Kantone erforderlich. Dabei muss vermieden werden, dass das ganze Vorhaben scheitert, wenn die erforderlichen Finanzbeschlüsse nicht in allen Kantonen zustande kommen. Die Kantone können nicht zum Beitritt zur Vereinbarung oder zu finanziellen Leistungen verpflichtet werden. Diese Aspekte wurden bereits in der separaten Vernehmlassungsvorlage des Bundes zum damaligen Art. 16bis EMBAG dargestellt. Die Kantone legen in autonomer Weise fest, wie die Gesamtkosten für alle Kantone zur Finanzierung der Agenda DVS für die Jahre 2024–2027 auf die einzelnen Kantone verteilt werden sollen. Nach dem Finanzierungsschlüssel der KdK tragen die Kantone die für die Gesamtheit der Kantone anfallenden Kosten für ein bestimmtes Vorhaben üblicherweise entsprechend ihrer Einwohnerzahl.

Art. 3 regelt die Aufteilung der Finanzierung in konkreter Weise. Der Bund übernimmt im Rahmen des in Abs. 1 festgelegten Maximalbetrags das Doppelte der von den Kantonen festgelegten Anteile.

Art. 4 legt fest, dass in einem Anhang die Projekte der Agenda DVS aufgeführt sind, für die Finanzierungsbeiträge aus der Anschubfinanzierung vorgesehen sind. Die Projektliste entspricht dem aktuellen Stand der Planung der Agenda DVS bzw. dem aktuellen Stand des

Umsetzungsplan DVS¹ (Ziffer 4.4 der Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung). Der Anhang wird jährlich nachgeführt.

Die Änderungen werden im Rahmen des Planungs- und Budgetierungsprozesses gemäss den Ziffern 4.4 und 7.1 Absätze 1 bis 3 der Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung zuhanden der Parteien der Vereinbarung vorbereitet und zur Genehmigung vorgelegt.

Mit Bezug zur aktuellen Planung sieht der Anhang auch Priorisierungsmöglichkeiten vor, die angewendet werden, wenn nicht genügend Mittel für die Finanzierung der aufgeführten Projekte zur Verfügung stehen. Das politische Führungsgremium fällt die entsprechenden Entscheide auf Antrag des operativen Führungsgremiums.

Art. 5 legt fest, bis wann die Finanzierungsbeschlüsse zu erwirken sind.

Art. 6 äussert sich zur Geltungsdauer der Vereinbarung.

Art. 7 verweist auf ergänzende Bestimmungen in der Öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung DVS vom 17.12.2021.

Art. 8 äussert sich zum Inkrafttreten der Vereinbarung.

4.2 Handlungsspielraum für die Finanzierungsbeschlüsse

Art. 2 räumt den Kantonen den erforderlichen Handlungsspielraum für ein mehrstufiges Vorgehen ein: Beiträge für das Jahr 2024 sind spätestens im Jahr 2023 zuzusichern. Zu den Beiträgen für die Periode 2025–2027 sind separate Beschlüsse möglich.

Die Vereinbarung knüpft an Art. 16 EMBAG an. Diese Gesetzesbestimmung bezieht sich auf den Zeitraum 2024–2027. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesrat dem Bundesparlament einen Zahlungsrahmen für die Agenda DVS für die Jahre 2024–2027 vorlegen wird (Art. 16 Abs. 4 EMBAG). Der Zahlungsrahmen ist ein Instrument zur mittelfristigen Steuerung der Ausgaben. Gemäss Art. 20 Abs. 1 FHG (SR 611.0) legt die Bundesversammlung in einem Zahlungsrahmen den Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben fest. Der Zahlungsrahmen bildet ein parlamentarisches Pendant zur bundesrätlichen Finanzplanung (Andreas Lienhard/August Mächler/Agata Zielniewicz, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017, S. 118). Erforderlich ist ein einfacher Bundesbeschluss. Der Zahlungsrahmen verbindet Verlässlichkeit mit Flexibilität: Es ist davon auszugehen, dass das Parlament die jährlichen Tranchen des Zahlungsrahmens bewilligen wird. Der Zahlungsrahmen muss allerdings nicht voll ausgeschöpft werden, wenn nicht genügend Projekte umsetzungsreif sind.

¹ https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/3416/8268/8312/Umsetzungsplan_DVS_2023.pdf

In vielen Kantonen stehen für das mittelfristige finanzpolitische Handeln andere Instrumente als ein Zahlungsrahmen zur Verfügung. Massgebend sind hier die Rechtsordnungen in den Kantonen. Zu denken ist an das Instrument des Verpflichtungskredits. Mit einem durch das Parlament bewilligten Verpflichtungskredit können die Regierungen und die Verwaltungen längerfristige Verpflichtungen eingehen. In einem Rahmenkredit, einer Sonderform des Verpflichtungskredits, könnte die Befugnis zur näheren Zweckbestimmung des Verpflichtungskredits an die Exekutive oder an die Verwaltung delegiert werden. Auch dieses Instrumentarium ermöglicht es, Stabilität mit Flexibilität zu verbinden. Dazu ein Beispiel: Nach dem bernischen Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ist der Rahmenkredit ein zeitlich limitierter Verpflichtungskredit für mehrere Einzelvorhaben, die zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen (Art. 34 Abs. 1 FHG, BSG 620.0).

4.3 Gesamtperiode 2024–2027

Die folgenden Gründe sprechen dafür, die Finanzierungsvereinbarung für die Gesamtperiode 2024–2027 abzuschliessen:

- a. Die Agenda DVS ist ein partnerschaftliches Projekt zwischen dem Bund und den Kantonen. Gestützt auf Art. 16 EMBAG ist davon auszugehen, dass der Bundesrat der Bundesversammlung für die Agenda DVS einen Zahlungsrahmen für die ganze Periode 2024–2027 vorlegen wird. Vieles spricht dafür, dass der Bund und die Kantone ihr Handeln auf den gleichen Zeitraum ausrichten. Dies erleichtert die Koordination und die Beschlussfassung in den einzelnen Bereichen.
- b. Die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonregierungen will den Aufbau und die Weiterentwicklung der Infrastrukturen und der Basisdienste für die digitale Verwaltung beschleunigen. Wenn zuerst eine Vereinbarung nur für das Jahr 2024 und dann bald darauf eine zweite Vereinbarung für die Jahre 2025–2027 abgeschlossen werden muss, bindet das viele Kräfte. Ein solches Vorgehen könnte auch retardierend wirken.
- c. Die Zielsetzungen der Agenda DVS für den Zeitraum 2024–2027 sind bekannt. Verschiedene Punkte sind zwar noch konkretisierungsbedürftig. Die Agenda DVS ist jedoch hinreichend bestimmt für einen Zahlungsrahmen des Bundesparlaments für die Jahre 2024–2027. Auch in den Kantonen steht das erforderliche finanzrechtliche Instrumentarium für die Bereitstellung von Verpflichtungskrediten für eine bestimmte Planperiode zur Verfügung.

Der Grundsatz der Transparenz spricht zudem dafür, auch den Parlamenten in den Kantonen die gesamte Agenda DVS für die Jahre 2024–2027 vorzulegen.

5 Anhang: Agenda DVS, Planungsstand März 2023

Die nachfolgende Übersicht zeigt Planwerte aller zur Umsetzung freigegebener Massnahmen (Stand März 2023²). Eingeschlossen sind zwei Vorhaben aus dem Umsetzungsplan E-Government: «Neuausrichtung E-Voting» und «Behördenübergreifende E-Information und Betrieb ch.ch». Die Auflistung ist nicht abschliessend, sie wird im Sinne einer rollenden Planung weiterentwickelt.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Massnahmen Initiative 1 (Kanal Bevölkerung)						
Aufbau eines gemeinsamen Servicekatalogs	21'285	100'000	300'000	0	0	0
Neuausrichtung E-Voting (Kantonsprojekt)	0	0	675'000	1'175'000	850'000	1'350'000
Nutzerfreundlichkeit der elektronischen Behördenleistungen verbessern	0	0	900'000	900'000	900'000	900'000
Behördenübergreifende E-Information und Betrieb ch.ch	0	0	100'000	100'000	100'000	100'000
Massnahmen Initiative 2 (Automatisierung Wirtschaft)						
Standardisierung E-Bilanz	45'000	205'000	0	0	0	0
eCH Standards für Portalarchitektur definieren	49'960	50'000	50'000	0	0	0
Machbarkeitsstudie "Transport eCH Standards" via Distributor	20'000	20'000	0	0	0	0
Massnahmen Initiative 3 (Identitätsmanagement und E-ID)						
E-ID Gesetzgebungsprojekt und Pilotprojekte	450'000	1'300'000	1'000'000	0	0	0
PoC Thurgauer Digitaler Kultur- und Freizeit-Pass	21'320	50'000	0	0	0	0
Proof Of Concept d'implémentation de la SSI dans une demande prestation en ligne - Vaud	100'000	0	0	0	0	0
Offener Standard für interoperable eID	202'947	34'705	0	0	0	0
Umsetzung eines Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)		3'100'000	4'450'000	5'600'000	2'000'000	1'000'000
Erarbeitung der inhaltlichen Standardisierung Verifiable Credentials (digitale Nachweise)		100'000	40'000	0	0	0
Massnahmen Initiative 4 (Datenmanagement)						
Stammdaten Gebäude und Wohnungen – EGID und EWID – im Grundbuch	0	60'000	240'000	0	0	0
Einführung der Adresstypologie bei den UID-Stellen (KAK und VAK)	0	450'000	0	0	0	0
Umsetzung NAD plus Pilotierungen	530'000	2'710'000	4'242'500	1'620'000	0	0
Aufbau und Weiterentwicklung des Schweizer Datenökosystems und der dazugehöriger Datenaustauschinfrastrukturen	480'000	1'400'000	1'400'000	1'200'000	1'100'000	1'100'000
Optimierung OGD und beschleunigte Mehrfachnutzung	114'200	750'000	500'000	500'000	0	0
Koordination Datenmanagement in den Kantonen	41'000	545'000	340'000	0	0	0
IT-Lösung für die landwirtschaftliche Gesetzgebung Bund und Kantone (Standardisierte Schnittstellen)		300'000	400'000	600'000	0	0
Massnahmen Initiative 5 (Cloud Governance)						
Bedarf an einem gemeinsamen Kompetenzaufbau zu Cloud Governance ermitteln	0	300'000	0	0	0	0
Total	2'075'712	11'474'705	14'637'500	11'695'000	4'950'000	4'450'000

² https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/3416/8268/8312/Umsetzungsplan_DVS_2023.pdf