



Konzept Trägerschaft IDV Schweiz

AP-Nummer: 41150

Auftraggeber Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Projektleiter Marc Zweiacker
Autor Timur Acemoglu (ACE)
Nummer 41150.5
Klassifizierung Nicht klassifiziert, Intern, Vertraulich, GEHEIM
Status In Arbeit, Genehmigt

Änderungsverzeichnis

Datum	Version	Änderung	Autor
18.04.2017	0.1	Inhaltsverzeichnis	ACE
20.04.2017	0.3	Grobgerüst, Einarbeitung Vorarbeiten	ACE
09.06.2017	0.5	Entwurf Grundzüge Hauptvariante	ACE
26.06.2017	0.6	Grundlagen für Besprechung mit ZWE	ACE
10.07.2017	0.65	Einbezug Corporate Governance, Version für Besprechung mit Ch. Weber	ACE
17.10.2017	0.70	Regelungsbedarf	ACE
11.12.2017	0.90	Einarbeiten Gespräch mit Daniel Arber	ACE
21.12.2017	0.91	Version für Vernehmlassung an Auftraggeber	ACE

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung	4
1 Zweck	5
2 Situationsanalyse	6
2.1 Ausgangslage und Anlass	6
2.2 Trägerschaft: Definition und Abgrenzungen	6
2.2.1 Verantwortung, Lenkung und Finanzierung	6
2.2.2 Abgrenzungen	7
2.3 Organisationsprofil IDV Schweiz	7
2.3.1 Ziel, Zweck und Funktionsweise	7
2.3.2 Organisationsstruktur	7
3 Ziele und Anforderungen	10
3.1 Auftrag	10
3.2 Ziele	10
3.3 Anforderungen	10
3.3.1 Funktionale Anforderungen	10
3.3.2 Nicht-funktionale Anforderungen	11
4 Vorgaben der Corporate Governance	12
4.1 Einleitung	12
4.2 Die Corporate Governance-Berichte des Bundesrats	12
4.2.1 Überblick	12
4.2.2 Eine (unvollständige) Auswahl relevanter Leitsätze	13
4.2.3 Anwendbarkeit der Steuerungselemente	15
4.3 Auswirkungen der Corporate Governance-Richtlinien auf IDV Schweiz	16
5 Konzeptlösungen Hauptvariante	17
5.1 Vorgaben Hauptvariante	17
5.1.1 Allgemein	17
5.1.2 Einbezug von eOperations Schweiz	17
5.2 Rechtsform der Trägerorganisation	18
5.2.1 Grundsatz	18
5.2.2 Variante: Blosser Dienstleistungsvertrag mit eOperations Schweiz	19
5.3 Organe der Trägerschaftsstruktur	20
5.3.1 Board of Directors (Verwaltungsrat)	20
5.3.2 Governance Board (Controllingorgan)	20
5.3.3 Executive Board (Geschäftsleitung)	21
5.4 Bewertung der Rechtsformen anhand der Anforderungen	22
6 Erforderliche Regelungen Hauptvariante	24
6.1 Gründungsdokument / Organisationsreglement Trägerschaft	24
6.2 Reglement über die Grundlagen der Zusammenarbeit und der Rechte und Pflichten der Teilnehmer (Verbundsreglement)	25
6.3 Beschreibung des Verbunds und des Funktionierens von IDV Schweiz (IDV Map / Technical Manual)	26

6.4	Teilnahme-Vertrag für RPs, die nicht als Träger fungieren	26
6.5	Teilnahme-Vertrag für IdPs, die nicht als Träger fungieren.....	26
7	Erforderliche Anpassungen Nebenvariante	27
8	Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage für die Beteiligung an oder die Gründung von Trägerschaftsorganisationen.....	28
8.1	Situation beim Bund	28
8.2	Situation in den Kantonen	28
9	Weiteres Vorgehen, Entscheide.....	30
9.1	Nächste Schritte (bezüglich Trägerschaft)	30
9.2	Mittelbedarf	30
9.3	Zeitplan	30
Anhang 1:	Allgemeiner Vergleich der Rechtsformen	31

Zusammenfassung

Zweck des vorliegenden Dokuments ist die konzeptionelle Vorbereitung des Entscheids des Projektauftraggebers zur Realisierung der Trägerschaft für IDV Schweiz. Dabei wurden zwei Varianten eingegrenzt, die es näher auszuarbeiten galt: Zum einen als „Hauptvariante“ der Aufbau von IDV Schweiz mit öffentlichen Gemeinwesen und unter Ausschluss von privaten Diensten, was das Vorhaben zu einem kooperativen Outsourcing im Sinne einer „Beschaffung“ macht. Als Nebenvariante ist die Öffnung von IDV Schweiz für private Dienste als Relying Parties vorgesehen, was die Schaffung einer rechtlichen Grundlage notwendig macht. Besondere Berücksichtigung sollte dabei das parallel in der Realisierung befindliche Vorhaben eOperations Schweiz finden.

Aus dem Auftrag und den Zielen für IDV Schweiz sowie dem vorgesehenen Organisationsprofil wurden Anforderungen an eine künftige Trägerschaftsorganisation definiert. Gleichzeitig wurden auch die Kriterien der Corporate Governance-Berichte des Bundesrats in die Betrachtung mit einbezogen, welche als Konsens zu einer „Good Practice“ in der Schweiz angesehen werden können. Dabei konnte es vorliegend zunächst nur darum gehen, die wesentlichsten Kriterien grob darzustellen und die Fragen zu nennen, welche diese Kriterien aufwerfen, wie etwa die Frage, ob es sich um eine *Monopoleistung* handeln wird, und ob mindestens in der Nebenvariante auch private Träger möglich werden sollen. Die Auswirkungen der Kriterien im Einzelnen sind von der konkreten Umsetzung abhängig.

Aufgrund der im Fokus stehenden Zusammenarbeit mit eOperations Schweiz kommen aus heutiger Sicht - um Doppelspurigkeiten zu vermeiden - nur einfachere, schlichtere Rechtsformen für eine Trägerorganisation in Frage. Dabei erweisen sich Verein und Stiftung grundsätzlich als der einfachen Gesellschaft überlegen. Zu beachten ist allerdings, dass die Corporate Governance-Berichte für die Auslagerung von eigentlichen gesetzlichen Aufgaben die Rechtsformen der Aktiengesellschaft oder der Anstalt den Vorzug geben.

Die Variante ohne eigentliche Trägerorganisation, bei welcher die „Träger“ ausschliesslich via Dienstleistungsverträge mit der beauftragten Organisation (z.B. eOperations Schweiz) verbunden sind, kann vor diesem Hintergrund den „Königsweg“ darstellen, wenn einige Voraussetzungen von Seiten von eOperations Schweiz erfüllt werden. Insbesondere ist nach dezidiertem Auffassung der Autoren notwendig, dass die beauftragte Organisation nicht nur ein „Change-Management-Organ“¹, sondern ein vollwertiges strategisches Entscheidungsgremium im Sinne einer „Trägerversammlung“ oder eines „Verwaltungsrats“ für IDV Schweiz bereitstellt, welches die Leitungs- und Controllingaufgaben sowie die Verantwortung für das Vorhaben übernimmt (*Wahrnehmung der Auftraggeberrolle*). Diese Kompetenzen sind auch vertraglich zuzusichern. Geschieht dies, kann diese Variante ihren grossen Vorteil gegenüber den anderen Varianten voll ausspielen: die Vermeidung der Gründung weiterer Organisationen.

Eine oftmals vernachlässigte Frage ist die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für eine Teilnahme an oder eine Gründung von juristischen Personen durch Gemeinwesen. Hier zeigt sich zum einen eine relativ grosse Heterogenität zwischen den einzelnen Kantonen sowie dem Bund. Andererseits ist auch nicht zu übersehen, dass in der Praxis insbesondere bei kurz- und mittelfristigen Vorhaben eine eher pragmatische Sichtweise vorherrscht.

Schliesslich wird am Ende dieses Dokuments aufgezeigt, welche Dokumente grundsätzlich als notwendig erachtet bzw. empfohlen werden, um einen Verbund wie IDV Schweiz ins Leben zu rufen. Hierbei handelt es sich jedoch zunächst um allgemeine Gefässe, welche in der Folge noch mit konkretem Inhalt zu füllen sein werden.

¹ Wie dies offenbar bereits vorgesehen ist

1 Zweck

Mit dem vorliegenden Trägerschaftskonzept für IDV Schweiz sollen die aufgrund der vorangegangenen Arbeiten eingegrenzten Varianten für eine Trägerschaft konkret ausgearbeitet, die dafür erforderlichen Massnahmen festgelegt und der Entscheid des Projektauftraggebers für die Realisierung der Trägerschaft vorbereitet werden.

Das vorliegende Dokument stützt sich auf folgende Vorarbeiten und berücksichtigt deren Ergebnisse soweit wie möglich:

- Detailstudie Trägerschaft (IDV 41100.5)
- Grobkonzept Trägerschaft IDV Schweiz durch eOperations Schweiz (IDV 41150.1)
- Studie Datenschutz-Regime eOperations (IDV 45850) V0.976
- Studie Geschäftsorganisation und Trägerschaft (IDV 41100.1) V0.8
- Organisation Trägerschaft und Governance (IDV 41100.6) V0.9

2 Situationsanalyse

2.1 Ausgangslage und Anlass

Mit dem Vorhaben Identitätsverbund (IDV) Schweiz soll ein Identitätsbroker bereitgestellt werden, der den Zugriff von BenutzerInnen mit verschiedenen Identifikationsmitteln auf beliebige Anwendungen ermöglicht. IDV Schweiz ist ein strategisches Projekt von E-Government Schweiz. Entsprechend steht der Zugriff auf E-Government-Anwendungen von Behörden aller staatlichen Stufen im Vordergrund. In technischer Hinsicht soll aber auch der Zugriff auf Anwendungen privater Anbieter möglich sein. Das SECO führt das Vorhaben in seinem Ressort KMU-Politik.

Im Rahmen der Detailstudie Trägerschaft wurden verschiedene mögliche Varianten für eine Trägerschaft von IDV Schweiz dargestellt. Anlässlich der Sitzung mit dem PAG vom 6. Dezember 2016 wurde entschieden, **zwei Varianten** weiter zu verfolgen, und zwar als:

- **Hauptvariante:**

IDV wird als gemeinsame Beschaffung von IAM-Dienstleistungen von Bund und Kantonen betrachtet. Dadurch erfolgt eine **Einschränkung auf öffentliche vertrauende Beteiligte (RPs)**. Die Trägerschaft soll möglichst im Rahmen bzw. unter Einbezug von SIK/eOperations Schweiz erfolgen.

Als priorisierte Untervariante wurde die Schaffung einer eigenen Trägerschaft „IDV-Community“ mit Auftragserteilung an eOperations Schweiz festgelegt.

- **Nebenvariante:**

Um auch private RPs ins System einbinden zu können, wird eine gesetzliche Grundlage für IDV Schweiz (im Rahmen der Gesetzgebung zur elektronischen Identität) geschaffen. Dadurch werden die möglichen Trägerschafts-Varianten ausgeweitet.

Im Rahmen des vorliegenden Konzeptes wird somit auf diese beiden Varianten fokussiert.

2.2 Trägerschaft: Definition und Abgrenzungen

2.2.1 Verantwortung, Lenkung und Finanzierung

Jedes Vorhaben wird von bestimmten Personen, Organisationen oder Gemeinwesen beschlossen, finanziert und gelenkt. Die Beschlussfassung und Wahrnehmung der Lenkungs- bzw. Finanzierungsaufgaben kann in vielfältiger Art und Weise organisiert bzw. vorgenommen werden. Die jeweils gewählte Form zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wird als Trägerschaft für ein Vorhaben verstanden.

Die künftige Trägerorganisation für IDV Schweiz übernimmt somit das System IDV Schweiz in seine Verantwortung, lenkt es, sorgt für dessen Weiterentwicklung und für den technischen und wirtschaftlichen Erfolg des Vorhabens.

So verstanden kann eine Trägerschaft für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Leistung selbstverständlich einerseits durch eine bereits bestehende Person oder Organisation übernommen werden. Bei mehreren Trägern kann eine spezifische juristische Person oder öffentlich-rechtliche Organisation gegründet werden. Es kann jedoch auch genügen, dass eine mündliche, schriftliche oder gar bloss stillschweigende Vereinbarung unter den Trägern über das gemeinsame Ziel und die jeweiligen Mittel der Zielerreichung (juristisch meist als einfache Gesellschaft zu kategorisieren) erfolgt.

2.2.2 Abgrenzungen

Obwohl dies häufig der Fall ist, muss die Trägerschaft das Vorhaben nicht selbst umsetzen bzw. selbst die charakteristische Leistung erbringen, oder eigene Personal- und Sachmittel zur Verfügung stellen. Sie kann die vollständige Umsetzung bzw. Leistungserbringung an eine Drittperson/-organisation übertragen. Es handelt sich dabei um einen klassischen „make or buy“-Entscheid.

2.3 Organisationsprofil IDV Schweiz

2.3.1 Ziel, Zweck und Funktionsweise

IDV Schweiz hat zum Ziel, einen einheitlichen Dienst für ein umfassendes Identity Federation aufzubauen. Diesem sollen sich die Kantone, Gemeinden und weitere Organisationen anschliessen können. Den Benutzern soll es möglich sein, sich bei verschiedenen Diensten verschiedener angeschlossener Gemeinwesen oder Organisationen mit nur einem Login (einem Benutzerkonto) anmelden zu können. Das Vorhaben hat einen übergeordneten Nutzen, der sich aus den Vorteilen für die Benutzer und die einzelnen Dienste zusammensetzt. Das können sein: Einsparungen bei den Investitionen und im Betrieb, erhöhte Sicherheit, Erschliessung neuer Geschäftsfelder, ein zusätzlicher Schub im E-Government und mehr.

IDV Schweiz sorgt konkret dafür, dass IdPs und Relying Parties über einen Dienst verbunden werden, um gegenseitige Identitäts- und Authentisierungsinformationen anerkennen zu können. Dazu müssen Dienste und Prozesse aufgebaut werden, die sicherstellen, dass IdPs, AAs und RPs sich technisch und organisatorisch dem Identitätsverbund anschliessen können, und dass dabei die gemeinsamen Spielregeln eingehalten werden.

Dabei spielt **Vertrauen** eine wesentliche Rolle. Die Relying Parties vertrauen darauf, dass die Authentisierungs- und Attributinformationen (Security Tickets) nach den vereinbarten Regeln des Verbundes erzeugt worden sind und dass diese Regeln periodisch überprüft und ihre Einhaltung sichergestellt wird. Auf der anderen Seite übertragen die Benutzer dem Verbund quasi treuhänderisch die Aufgabe, für die eigene Authentisierung an einen geeigneten IdP weitergeleitet zu werden und erforderliche Bestätigungen aus angeschlossenen Verzeichnissen ("Register") abzuholen, um daraus eine elektronische Bestätigung aufzubereiten. Die RPs vertrauen IDV Schweiz und akzeptieren daher die von ihr ausgestellten elektronischen Bestätigungen. Damit vertrauen sie mittelbar den angeschlossenen IdP und AA.

Für das Vertrauen dieser am Prozess beteiligten Organisationen und Personen ist die **Good Governance** des Dienstes IDV Schweiz zentral.

2.3.2 Organisationsstruktur

Grundsätze

IDV Schweiz soll sich in Bezug auf die Governance an den COBIT 5-Prinzipien orientieren. Diese sind:

- 1) Anspruchsgruppen und deren Bedürfnisse als Ausgangspunkt
- 2) Unternehmensweite Perspektive
- 3) Einheitliches Rahmenwerk für alles
- 4) Integrativer, umfassender Ansatz über alle Bereiche der Organisation
- 5) Trennung von Management und Governance

Dabei stellt die **Trennung von Management und Governance** das wichtigste Prinzip für IDV Schweiz dar. Danach weist der Governance-Bereich den Management-Bereich an, Kontrollziele und Vorgaben umzusetzen. Deren Umsetzung wird durch den Bereich Management geplant, entwickelt, betrieben und überwacht. Die Resultate aus dem Monitoring fließen in den Bereich Governance zurück, wo sie ausgewertet werden und ggf. zu neuen Anweisungen führen, die ihrerseits geplant, entwickelt, betrieben und überwacht werden.

Folgende Ziele werden durch das Prozessreferenzmodell nach COBIT 5 verfolgt:

- Identifizierung der relevanten Einflussgrößen auf die Governance, wie Stakeholder, gesetzliche Rahmenbedingungen usw.;
- Sicherstellung der Transparenz ggü. den Stakeholdern;
- Festlegung von Qualitätszielen und Führen des Qualitätsmanagements;
- Festlegung der Risikobereitschaft und Führen des Risikomanagements;
- Herleitung von Kontrollzielen.

Strukturentwurf²

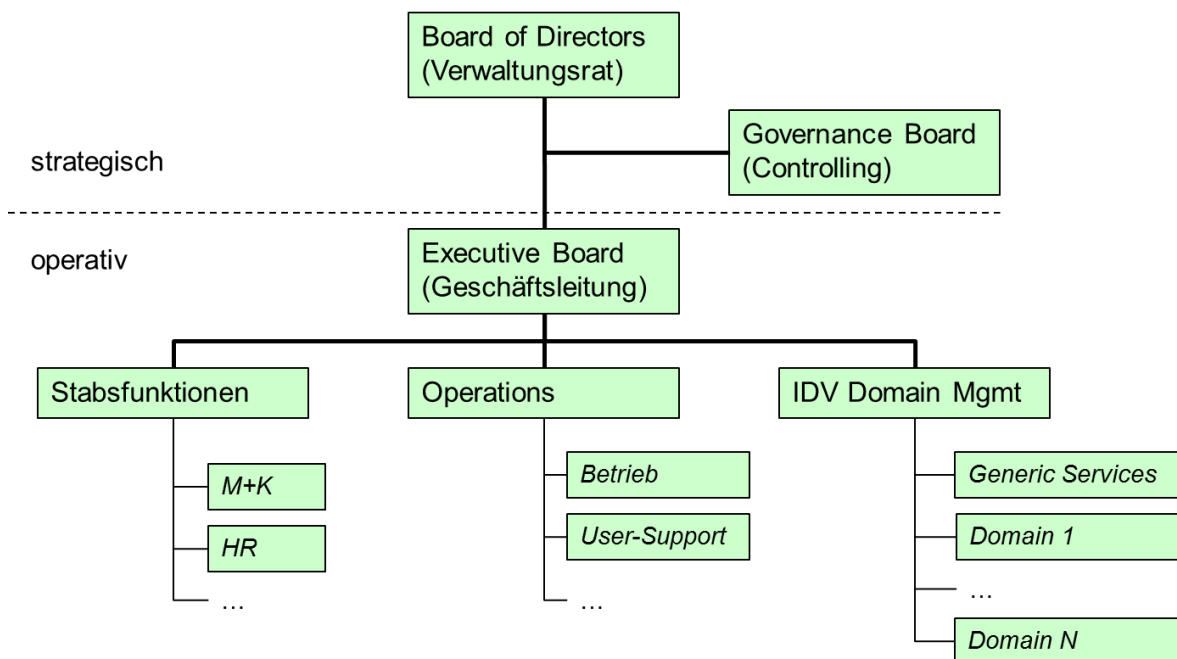


Abbildung 1: Strukturentwurf IDV Schweiz

Strategische Ebene

- **Verwaltungsrat (Board of Directors):** Ultimativ verantwortliches Gremium. Entwickelt eine Vision für die Zukunft und definiert die Strategie der Organisation. Erteilt Aufträge an die Geschäftsleitung resp. deren Vorsitzenden.
- **Controllingorgan (Governance Board):** Fachlich unabhängiges Gremium. Rapportiert an das Board of Directors. Wirkt wie eine *interne Revisionsstelle*, indem das

² Quelle: Studie Geschäftsorganisation und Trägerschaft (IDV 41100.1), V. 0.8

Board Richtlinien aufstellt und Prüfungen vornimmt. Die personelle Besetzung könnte aus Vertretern der IDV-Führung und "Kunden" zusammengesetzt sein. Zu den Aufgaben des Governance Boards gehören:

- Aktuellen Informationsstand bezüglich des regulatorischen Umfelds sicherstellen, in dem IDV Schweiz operiert (Compliance);
- Entwicklung von Massnahmen zur Einhaltung der regulatorischen Vorgaben;
- Entwicklung von Massnahmen zur Umsetzung von IT-Governance Best Practice, wie Segregation of Duties, Nachvollziehbarkeit von Entscheiden, physische Sicherheit, IT-Sicherheit usw.;
- Identifizierung von zertifizierbaren Anforderungen an IDV Schweiz. Initiiert die nötigen Prüfungen und Zertifizierungen. Vorbereitung und Einführung aller Massnahmen, damit die Organisation zertifiziert werden kann;
- Kontrolle der Governance-Massnahmen in der Organisation inkl. der vertraglich eingebundenen Leistungserbringen, wie Hosting Provider usw. (Audits);
- Ist Qualitätssicherungs-Stelle für Governance Vorgaben der Domain-Managementbereiche;
- u.a.

Operative Ebene

- **Geschäftsleitung** (Executive Board)
- **Stabsfunktionen:** Die klassischen Funktionen in einer Unternehmung, wie Personalwesen, Einkauf, Marketing, Finanzen usw. Zuständigkeit für die kommunikative Notfallplanung.
- **Operations:** Für den reibungslosen technischen Betrieb von IDV Schweiz verantwortlich. Regelt die vertraglichen Vereinbarungen und überwacht deren Einhaltung. Delegiert den technischen Betrieb an einen Anbieter (Secure Hosting Provider). Führt Unterbereiche, wie z.B. Helpdesk. Ist für die technische Notfallplanung zuständig.
- **Domain Management:** IDV Schweiz betreibt ein Domänenmodell, das es erlaubt, parallel "virtuelle IDVs" mit jeweils unterschiedlichen Eigenschaften für bestimmte Kundengruppen zu betreiben. Domänen decken besondere Bedürfnisse ab, die von unterschiedlichen Branchen stammen können, z.B. Gesundheitswesen, Transport und Logistik, E-Government etc.

3 Ziele und Anforderungen

3.1 Auftrag

Der Auftrag an die Trägerorganisation IDV Schweiz kann wie folgt formuliert werden:

Die künftige Trägerorganisation für IDV Schweiz übernimmt das komplette System IDV Schweiz in seine Verantwortung, führt es, entwickelt es weiter und sorgt mit allen dazu notwendigen Massnahmen für den technischen und wirtschaftlichen Erfolg des Vorhabens.

Im Zusammenhang mit der Konzeption der Trägerschaft sollen nachstehende Ziele erreicht werden:

- Z1: Vertrauen seitens Partnern aller Kategorien (Beteiligte am System, Dienstleister, Nutzer, etc.)
- Z2: Attraktivität für Partner aller Kategorien (IdP, RP, Benutzer)
- Z3: Handlungsfähigkeit und Effizienz (organisatorisch und wirtschaftlich)
- Z4: Stabilität
- Z5: Ordnungspolitische Korrektheit
- Z6: Rechtzeitige Bereitstellung der Trägerschaftsstruktur

3.3 Anforderungen³

3.3.1 Funktionale Anforderungen

Für die Trägerschaftsstruktur von IDV Schweiz gelten nachstehende funktionale Anforderungen:

Anforderung		
ID	Anforderungsbeschreibung	Gewicht*
A-001	<i>Vorgesehene Führungs- und Organisationsstruktur von IDV Schweiz kann implementiert werden (Board of Directors, Governance Board, Geschäftsleitung, etc.)</i>	M
A-002	<i>COBIT-5 Prinzipien können implementiert werden</i>	K1
A-003	<i>Zweckmässige Einbindung der wichtigsten Stakeholder und Schlüsselpartner</i>	K1
A-004	<i>Juristische Rechts- und Handlungsfähigkeit (Möglichkeit zum Abschluss der notwendigen Verträge)</i>	M
A-005	<i>Finanzielle Handlungsfähigkeit (Möglichkeit, im notwendigen Umfang Geld einzunehmen und zu investieren)</i>	M

³ Basierend auf den obgenannten Zielen und den Ergebnissen der Detailstudie Trägerschaft (IDV 41100-5)

Anforderung		
ID	Anforderungsbeschreibung	Gewicht*
A-006	<i>Funktionale Handlungsfähigkeit (Flexibilität, Reaktionsfähigkeit auf politische und wirtschaftliche Entwicklungen u. Sachzwänge)</i>	K1
A-007	<i>Berechtigung zur erforderlichen Datenbearbeitung</i>	M
A-008	<i>Kompetenz und Ermächtigung zum Managen der Verbindung zu eIDAS (bei entsprechender Teilnahme der Schweiz)</i>	M

*Gewicht: M=Muss, K=Kann mit Priorisierung 1-3, wobei 1=hoch

3.3.2 Nicht-funktionale Anforderungen

Für die Trägerschaftsstruktur von IDV Schweiz gelten nachstehende nicht funktionalen Anforderungen:

Anforderung		
ID	Anforderungsbeschreibung	Gewicht*
A-101	<i>Vertrauen von Seiten der beteiligten Gemeinwesen</i>	M
A-102	<i>Vertrauen von Seiten der behördlichen Dienstleister (RP)</i>	M
A-103	<i>Vertrauen von Seiten der privaten Dienstleister (RP)</i>	K1
A-104	<i>Vertrauen von Seiten der IdP</i>	M
A-105	<i>Vertrauen von Seiten der Benutzer</i>	K1
A-106	<i>Ordnungspolitisch korrekte Struktur</i>	K1
A-107	<i>Rechtzeitige Bereitstellung</i>	M
A-108	<i>Geringer Bereitstellungsaufwand</i>	K2
A-109	<i>Geringer Administrationsaufwand</i>	K2
A-110	<i>Flexibilität in Bezug auf eine mögliche Beteiligung Privater (PPP)</i>	K3

*Gewicht: M=Muss, K=Kann mit Priorisierung 1-3, wobei 1=hoch

4 Vorgaben der Corporate Governance

4.1 Einleitung

Eine Teilnahme des Bundes an Organisationen gemeinsam mit Kantonen und/oder Privaten, die (Mit-)Gründung solcher Organisationen und die Auslagerung öffentlicher Aufgaben untersteht gesetzlichen Regeln und Vorgaben der „Corporate Governance“⁴.

Staatliche Aufgabenerfüllung ist klassischerweise durch ein Unterordnungsverhältnis charakterisiert: der Staat bestimmt (allgemein oder in einem konkreten Einzelfall), und die Rechtsunterworfenen (Privaten) müssen sich an diese Vorgaben halten. Demgegenüber gründet das Privatrecht auf einer Gleichbehandlung aller Teilnehmer des Rechts- und Geschäftsverkehrs. Die privatrechtlichen Organisationsgefässe sind somit grundsätzlich nicht für die staatliche Aufgabenerfüllung geeignet bzw. geschaffen. Andererseits besteht immer häufiger das Bedürfnis, dass staatliche Stellen mit privaten Akteuren partnerschaftlich zusammenarbeiten. Für solche Zusammenarbeitsformen stehen nur die privatrechtlichen Rechtsformen zur Verfügung.

Die Regeln der Corporate Governance (CG) legen Kriterien fest, wann Aufgaben sich zur Auslagerung an externe Einheiten (des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts) eignen und wie diese externen Einheiten zu führen bzw. zu steuern sind.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den CG-Berichten des Bundesrats⁵, ein Einbezug der kantonalen Vorgaben der CG würde den Rahmen des vorliegenden Konzeptes sprengen. Dennoch kann festgehalten werden, dass die CG-Vorgaben der Kantone grösstenteils nach dem Vorbild der Berichte des Bundesrats geschaffen worden sind.

4.2 Die Corporate Governance-Berichte des Bundesrats

4.2.1 Überblick

Der CG-Bericht des Bundesrats datiert vom 13. September 2006. Ihm folgte ein Zusatzbericht vom 25. März 2009. Darin wird zum einen die Frage geklärt, welche Aufgaben sich für eine Auslagerung eignen. Dies erfolgt aufgrund einer **Aufgabentypisierung** mit den nachfolgend genannten Aufgaben:

- Die **Ministerialaufgaben** umfassen namentlich die Politikvorbereitung sowie hoheitliche Aufgaben, deren Erfüllung zumeist mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden ist (z.B. Sicherheit, Justiz). Sie erfordern daher in hohem Mass demokratische Legitimation und politische Steuerung; ausgeprägt ist auch der Koordinationsbedarf mit anderen Aufgaben der zentralen Bundesverwaltung. Ministerialaufgaben eignen sich daher **nicht** zur Auslagerung.
- Zu den **Dienstleistungen mit Monopolcharakter** zählen zum einen Leistungen in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur. Diese Aufgaben sind marktnah und könnten grundsätzlich auch privat erbracht werden; da aber teilweise Marktversagen vorliegt (vom Markt nicht abgegoltene Leistungen, die zu einer Unterversorgung führen) sowie aus historischen und sozialpolitischen Gründen werden sie oft von der öffentlichen Hand in monopolistischem Rahmen erbracht. Zum andern sind unter die-

⁴ Dasselbe gilt selbstverständlich auch für die Kantone, die ihre eigenen rechtlichen Vorgaben und Vorgaben der Corporate Governance einzuhalten haben.

⁵ https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html

(zuletzt besucht am 29.11.2017)

sem Typ Aufgaben subsumiert, die durch wissenschaftliche, technische oder internationale Vorgaben bestimmt sind und weniger Spielraum für die politische Gestaltung aufweisen. Gemeinsam ist allen Aufgaben, dass sie kaum hoheitlich sind und nicht ausgeprägt mit anderen Bundesaufgaben koordiniert werden müssen; hingegen ist eine gewisse Eigenständigkeit von Vorteil. Eine engere politische Steuerung ist indes unerlässlich. Da die Aufgaben aber kaum hoheitlich sind und eine gewisse Eigenständigkeit erfolgsrelevant ist, eignen sie sich grundsätzlich für eine Auslagerung.

- Die **Dienstleistungen am Markt** werden durch den Markt gesteuert, wobei ein Mindestversorgungsgrad, der das öffentliche Interesse hauptsächlich begründet, gewährleistet wird. Dabei soll dem öffentlichen Interesse im Regelfall über gesetzliche Vorgaben zur Grundversorgung Rechnung getragen werden (z.B. bei Postdienstleistungen). Dienstleistungen am Markt sind für die Auslagerung prädestiniert, da der Erbringer für eine erfolgreiche Positionierung im Markt weitgehende Autonomie benötigt.
- Die Aufgaben der **Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht** sind zwar hoheitlicher Natur, müssen aber – ähnlich zur Rechtsprechung – der politischen Einflussnahme im operativen Geschäft entzogen sein. Die Auslagerung ist hier geboten, um die Unabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit sicherzustellen (z.B. Finanzmarktaufsicht, Aufsicht über Kernkraftanlagen).

Zur Auslagerung sind Aufgaben des zweiten bis vierten Typs geeignet. Dabei läuft die Aufgabentypologie nicht auf eine Auslagerungsstrategie hinaus. Sie ist vielmehr zu verstehen als

- Orientierungshilfe bei Auslagerungsentscheidungen, indem sie anhand sachlicher Kriterien aufzeigt, welche Aufgaben sich zur Auslagerung eignen und welche nicht;
- Anknüpfungspunkt für die Steuerung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes, die solche Aufgaben erfüllen.

Des Weiteren werden **37 Leitsätze zur Steuerung der ausgelagerten Einheiten** formuliert. Dabei gilt, dass eine Nichteinhaltung der Leitsätze begründet werden muss („comply-or-explain-Prinzip“).

4.2.2 Eine (unvollständige) Auswahl relevanter Leitsätze

1. Leitsatz

Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen **Anstalt** vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen **Aktiengesellschaft** ist nur vorzusehen für Einheiten:

- a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten;
- b. die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;
- c. die nicht hoheitlich handeln; und
- d. an denen sich Dritte beteiligen können sollen.

Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehende Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.

2. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über **schlanke Strukturen** und **klare Kompetenzregelungen** zwischen den Organen.

5. Leitsatz

Der Bund erstellt ein **Anforderungsprofil**, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung

- der Geschlechter; und
- der Sprachregionen der Schweiz.

7. Leitsatz

Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.

9. Leitsatz

Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.

10. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechtes ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.

14. Leitsatz

Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen strategischen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.

15. Leitsatz

Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.

16. Leitsatz

Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben.

Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der **strategischen Ziele** nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»).

(...)

4.2.3 Anwendbarkeit der Steuerungselemente

Die Steuerungselemente (Leitsätze) der CG-Berichte sind anwendbar auf *verselbständigte Einheiten des Bundes*. Als solche gelten Organisationen, die (kumulativ):

- Aufgaben des Bundes wahrnehmen
- rechtlich verselbständigt sind, und
- im Eigentum des Bundes stehen bzw. eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes darstellen

Nicht im Anwendungsbereich des Steuerungsmodells liegen Unternehmen, die zwar Bundesaufgaben wahrnehmen, jedoch weder Eigentum noch eine *Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung* des Bundes darstellen (z.B. die Schweizerische Nationalbank oder die Exportförderungsorganisation OSEC).⁶

Nicht im Anwendungsbereich liegen demnach auch „Nicht-Aufgaben“, also beispielsweise *Vorleistungen*, welche die zentrale Bundesverwaltung zur Aufgabenerfüllung benötigt (Informatik, Immobilien usw.). Bei diesen «internen Dienstleistungen» stellt sich nicht die Frage nach einer Auslagerung, sondern die des «make or buy»⁷.

Vor diesem Hintergrund und unter der Annahme, dass IDV Schweiz in der **Hauptvariante** als ausgelagerte Vorleistung gelten kann (Auslagerung der Infrastruktur zur Identifikation für den Zugriff auf IT-Ressourcen), ist IDV Schweiz nicht den CG-Berichten unterstellt, da es nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht, sondern um eine Vorleistung zur Aufgabenerfüllung.

In der **Nebenvariante** kann gegen eine strikte Unterstellung unter die CG-Richtlinien eingewendet werden, dass die dritte Voraussetzung (Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes) nicht gegeben sein dürfte, da eine partnerschaftliche Kooperation mit Kantonen (und ev. Privaten) vorgesehen ist.

Selbst wenn eine strikte Anwendung der CG-Berichte abgelehnt wird, muss jedoch die normative und legitimitätsstiftende Kraft der Corporate Governance Grundlagen als **Ergebnisse einer „Good Practice“** beachtet werden. Die anwendbaren **Leitsätze sollten deshalb beachtet und eingehalten werden**.

Allerdings kann festgehalten werden, dass für IDV Schweiz nach dem Ausgeführten ein erweiterter Spielraum besteht, der sofern geboten und begründbar auch genutzt werden kann und soll.

⁶ Corporate Governance-Bericht, S. 8242

⁷ Corporate Governance-Bericht, S. 8234

4.3 Auswirkungen der Corporate Governance-Richtlinien auf IDV Schweiz

Die CG -Richtlinien haben nach dem Ausgeführten einen gewissen Einfluss auf den Entscheid betreffend Rechtsform der Trägerschaft, und nach dessen Umsetzung auch auf die Organisation und Führung der Trägerschaftsorganisation. Die konkreten Auswirkungen können erst bezeichnet werden, wenn in Bezug auf die Trägerschaft ein Entscheid oder zumindest eine Auswahl von Varianten getroffen worden ist. Einige Tendenzen sind aber bereits ersichtlich, so insbesondere die Bevorzugung der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt durch die Corporate Governance-Regeln.

Aus Sicht der Corporate Governance sind für den Entscheid über die Rechtsform insbesondere folgende grundlegenden Fragen zu klären:

- Wird die Nebenvariante (IDV Schweiz als öffentliche Aufgabe) umgesetzt, oder bleibt IDV nur eine Vorleistung zur Aufgabenerfüllung für öffentliche Gemeinwesen?
- Besteht ein Monopolcharakter, oder erbringt IDV Schweiz eine Marktleistung? Mit anderen Worten: Können andere (private) Marktteilnehmer faktisch und rechtlich dieselbe Leistung ebenfalls erbringen?
- Soll IDV Schweiz private (Mit-)Träger haben dürfen/können?

5 Konzeptlösungen Hauptvariante

5.1 Vorgaben Hauptvariante

5.1.1 Allgemein

Gemäss Beschluss des PAG vom 6. Dezember 2016 wird IDV Schweiz in einem ersten Schritt als gemeinsame Beschaffung von IAM-Dienstleistungen von Bund und Kantonen betrachtet. Die Einbindung von privaten Trägern ist dadurch ausgeschlossen und es erfolgt gleichzeitig eine Einschränkung auf öffentliche vertrauende Beteiligte (RPs).

Die Trägerschaft soll im Rahmen bzw. **unter Einbezug von SIK/eOperations Schweiz** erfolgen.

Dadurch ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Aufgrund der vorgesehenen Umsetzung unter Einbezug von eOperations Schweiz⁸ besteht ein geringeres bzw. kein Interesse an einer vollständigen Integration der gesamten Struktur von IDV Schweiz in der Trägerorganisation.
- Im Hinblick auf die vorerst getroffenen Einschränkungen (und die Nebenvariante) sollte eine spätere Einbindung von privaten Trägern bzw. privaten RP ermöglicht werden können.

5.1.2 Einbezug von eOperations Schweiz

Im Dokument „Grobkonzept Trägerschaft IDV Schweiz durch eOperations Schweiz“ (AP 41150.1) wurde im Einzelnen aufgezeigt, dass Zweck, Fokus und Struktur der beiden Vorhaben sich gut ergänzen und eine Kooperation als sinnvoll erscheint. Aus diesem Grund wurde von Beginn an ein besonderer Fokus auf einen Einbezug von eOperations Schweiz gelegt.

Dabei erschien es zunächst als problematisch, dass eOperations Schweiz als Dienstleistungsorganisation konzipiert ist, welche auf Auftrag tätig wird, und keine Trägerschaften für Vorhaben oder Lösungen übernimmt. Bei näherer Betrachtung erscheint jedoch die dem Konzept von eOperations Schweiz entsprechende Variante mit einer separaten Trägerschaft auch aus Gründen der klaren Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer (und somit der Aufsicht), der Vertragshygiene und der erhöhten Unabhängigkeit und Flexibilität als die beste und erfolgsversprechendste Lösung, welche schliesslich im oben erwähnten Dokument empfohlen wurde.

Die Trägerschaft für IDV Schweiz kann verschiedenste Ausprägungen haben, von der Minimalvariante einer „IDV-Community“ als Versammlung oder Konferenz der interessierten Gemeinwesen (allenfalls im Rahmen bestehender Konferenzen) bis hin zu einer selbständigen Organisation.

Da eOperations für die Erbringung sämtlicher Dienstleistungen eines IT-Vorhabens konzipiert ist, kann eine minimale Trägerschaftslösung mit einem universellen Umsetzungsauftrag an eOperations Schweiz (als „Generalunternehmerin“) verbunden werden. Damit würden Doppelspurigkeiten vermieden. Die IDV-Community würde sich demnach auf die Auftragserteilung, Finanzierung und Auftragsüberwachung beschränken. Diese Lösung wurde gemäss Beschluss des PAG vom 6. Dezember 2016 priorisiert.

⁸ Wofür gemäss Absichtserklärung der SIK Mitte 2018 eine Aktiengesellschaft gegründet werden soll.

Die IDV-Community als Trägerschaftsstruktur kann jedoch auch im Rahmen eines Organs von eOperations bereitgestellt werden. Dies ist allerdings nach dem heutigen Kenntnisstand (noch) nicht vorgesehen.

5.2 Rechtsform der Trägerorganisation

5.2.1 Grundsatz

Die obgenannten Vorgaben schränken die empfohlenen Rechtsformen insoweit ein, als aufgrund der vorgesehenen Beauftragung von eOperations Schweiz mit dem Betrieb von IDV Schweiz die klassischen Gesellschaftsformen für privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmen (AG/GmbH, öffentlich-rechtliche Anstalt) nicht sinnvoll erscheinen. Denn dadurch würden mit einigem Aufwand teils umfangreiche Strukturen geschaffen, welche letztlich aufgrund der Beauftragung von eOperations Schweiz nicht benötigt werden.

Der Fokus liegt somit auf folgenden „einfacheren“ Rechtsformen:

- Einfache Gesellschaft

Eine einfache Gesellschaft entsteht immer dann, wenn verschiedene Parteien übereinkommen, einen gemeinsamen Zweck mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln zu verfolgen, und zwar auch wenn sie nicht bewusst eine Gesellschaft gründen wollen. Die einfache Gesellschaft kann somit formlos und sogar implizit gegründet werden. Sie hat keine Rechtspersönlichkeit. Ein Handeln im Namen der Gesellschaft verpflichtet immer die Gesellschafter direkt: Die Administration der Gesellschaft im alltäglichen Betrieb ist unkompliziert. In der einfachen Gesellschaft liegt das Gewicht stark auf den Gesellschaftern, mit deren Schicksal sie eng verbunden ist. Sie wird meistens für Ad-hoc Zusammenarbeit verwendet.

- Verein

Der Verein ist die klassische Rechtsform für Tätigkeiten mit ideellem, gemeinnützigem oder öffentlichem Zweck. Er kann aber auch für wirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden und ein kaufmännisches Unternehmen betreiben. Gründungsmodalitäten und Administration sind einfach, demgegenüber kann aber auch die Auflösung durch die Mitglieder je nach Statuten einfach beschlossen werden. Der Verein verbindet mitgliedschaftliche Elemente mit einer gewissen Zweckbindung. Er hat eigene Rechtspersönlichkeit. Das meiste Vereinsrecht ist dispositiver Natur, kann also in den Statuten angepasst werden. Der Verein ist eine einfache und vielseitig einsetzbare Rechtsform.

- Stiftung

Die Stiftung ist keine Personengesellschaft wie die beiden vorgenannten, sondern ein verselbständigtes, einem gewissen Zweck gewidmetes Vermögen. Das Gewicht liegt stark auf der Erreichung oder Förderung eines bestimmten Zwecks. Die Gründer der Stiftung haben in der Folge nur noch einen beschränkten Einfluss auf das Schicksal der Stiftung, insbesondere auf deren Zweck. Die Stiftung folgt eher objektiven Vorgaben (z.B: Regeln von Technik und Wissenschaft). Die Stiftung ist die Rechtsform der Wahl, wenn sichergestellt werden soll, dass ein Zweck oder ein Vorhaben dauernd weiterverfolgt wird, und der späteren Einflussnahme der Teilhaber (z.B. Sparzwänge, politische Entwicklungen) entzogen ist. Neben der privatrechtlichen Stiftung kann mittels einer rechtlichen Grundlage auch eine öffentlich-rechtliche Stiftung gegründet werden.

5.2.2 Variante: Blosser Dienstleistungsvertrag mit eOperations Schweiz

Eine Art „operative Trägerschaft“ von eOperations Schweiz für das Vorhaben IDV Schweiz könnte auch gebildet werden, indem die Gemeinwesen (und in der Nebenvariante auch die Privaten), welche sich an IDV beteiligen möchten, jeweils separate Dienstleistungsverträge mit eOperations abschliessen. Im Rahmen des Vorhabens eUmzug.ch wurde offenbar dieses Vorgehen gewählt. Dabei besteht – nach Kenntnis der Autoren – keine vertragliche oder organisatorische Beziehung zwischen den Auftraggeber-Gemeinwesen untereinander⁹.

Bei der erwähnten Lösung für eUmzug.ch besteht **keine eigentliche Trägerschaft im Sinne eines Gremiums, welches das System IDV Schweiz in seine Verantwortung übernimmt und dessen Schicksal lenkt** (oben 2.1.1). Insbesondere besteht keine Organisation, welche als **einzelner, organisierter Auftraggeber gegenüber eOperations** auftritt. Diese Situation hat erhebliche Nachteile:

- Änderungen der Dienstleistungsverträge müssen von jedem Beteiligten einzeln ausgehandelt werden. Dabei besteht naturgemäss ein Wissensgefälle zwischen der Dienstleistungserbringerin und den einzelnen, untereinander eventuell wenig vernetzten Auftraggebern. Einzelne Auftraggeber haben zudem ein geringeres Gewicht als ein Verbund im Rahmen einer Trägerschaft.
- Es fehlt das Gremium, welches unvorhergesehene, im Dienstleistungsvertrag nicht erwähnte Entscheide treffen und über das Schicksal des Vorhabens entscheiden kann.

Die obgenannten Nachteile können dadurch vermieden werden, dass im Rahmen von eOperations Schweiz für jeden Auftrag/jede Gruppe von Auftraggebern („Services“ gemäss Konzept für eOperations Schweiz) eines oder mehrere Entscheidgremien geschaffen werden, welche die Aufgaben gemäss Ziffer 2.3.2. für IDV Schweiz übernehmen (Aufgaben des Board of Directors & des Controllingorgans).

Diese Variante hat andererseits den grossen, wohl entscheidenden Vorteil, **dass neben eOperations Schweiz nicht eine weitere Trägerorganisation geschaffen werden muss**. Ein Effizienzgewinn, der gerade die Idee und Existenzberechtigung von eOperations Schweiz darstellt.

Es ist somit sicherzustellen, dass die erforderlichen Entscheidorgane im Rahmen von eOperations gebildet und mit den notwendigen Kompetenzen (auch vertraglich) ermächtigt werden.

In Bezug auf die Rechtsform ergeben sich aus dem Ausgeführten folgende zusätzlichen Anforderungen:

Anforderung		
ID	Anforderungsbeschreibung	Gewicht*
A-201	<i>Gewähr für Dauerhaftigkeit</i>	K1
A-202	<i>Haftungsbeschränkung</i>	K1

⁹ Gemäss Gespräch mit Daniel Arber vom 30. Oktober 2017. Vorgesehen ist aber ein Gremium der Kunden für das Change Management.

Anforderung		
ID	Anforderungsbeschreibung	Gewicht*
A-203	<i>Eher Fokussierung auf Zweck statt auf Teilnehmer / Mitglieder</i>	K1
A-301	<i>Keine separate Organisationsgründung notwendig</i>	K1

*Gewicht: M=Muss, K=Kann mit Priorisierung 1-3, wobei 1=hoch

5.3 Organe der Trägerschaftsstruktur

Unabhängig von der Rechtsform der Trägerschaftsorganisation und von der mit der Umsetzung beauftragten Organisation ist im Grundsatz zu klären, welche Funktionen sich für eine Übertragung an eine Auftragnehmerin eignen, und welche nicht.

Dabei handelt es sich wie bereits ausgeführt um allgemeine Grundsätze. Die konkreten Empfehlungen können erst gemacht werden, wenn die Entscheidung für eine Trägerschaftsstruktur getroffen und die Auftragnehmerin - idealerweise eOperations Schweiz – und ihre Organisationsform fest steht.

5.3.1 Board of Directors (Verwaltungsrat)

Funktion:

Ultimativ verantwortliches Gremium. Entwickelt eine Vision für die Zukunft und definiert die Strategie der Organisation. Erteilt Aufträge an die Geschäftsleitung resp. deren Vorsitzenden.

Übertragung an Auftragnehmer:

Als oberstes Entscheidungsgremium der Organisation sollte diese Organfunktion grundsätzlich **nicht** an eine Drittorganisation übertragen werden.

5.3.2 Governance Board (Controllingorgan)

Funktion:

Fachlich unabhängiges Gremium. Rapportiert an das Board of Directors. Wirkt wie eine **interne Revisionsstelle**, indem es Richtlinien aufstellt und Prüfungen vornimmt (vgl. oben 2.3.2). Die personelle Besetzung könnte aus Vertretern der IDV-Führung und "Kunden" zusammengesetzt sein. Hoher Spezialisierungsgrad.

Übertragung an Auftragnehmer:

Thema	Vorteile	Nachteile
Ressourcen	Nutzung von bestehendem Know-how und Synergien bei eOperations (nicht gegeben, wenn IDV der Erstauftraggeber für eOperations ist)	Aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades erscheinen Vorteile einer Übertragung an einen „Allgemeindienstleister“ wie eOperations Schweiz fragwürdig

Governance-Prinzipien		Trennung von Management und Governance (COBIT 5) kann besser sichergestellt werden, wenn Aufgabe bei IDV Schweiz verbleibt (vorausgesetzt, das eigentliche Management wird an Auftragnehmer übertragen).
		Umfassender Ansatz und einheitliches Rahmenwerk über IDV Schweiz schwieriger durchzusetzen
Controlling	Controllingwege werden kürzer (wenn auch Managementaufgaben übertragen)	Sicherstellung und Durchsetzung fachspezifisches Controlling erschwert
Vertrauen und Transparenz		Eine Nähe zur eigentlichen Trägerorganisation dürfte die Transparenz und damit das Vertrauen der Stakeholder erhöhen

5.3.3 Executive Board (Geschäftsleitung)

Funktion:

Geschäftsleitung und Führung der operationellen Ebene. Mittlerer Spezialisierungsgrad.

Übertragung an Auftragnehmer:

<i>Thema</i>	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
Ressourcen	Nutzung von bestehendem Know-how und Synergien bei eOperations (nicht gegeben, wenn IDV der Erstauftraggeber für eOperations ist)	Aufgrund des mittleren Spezialisierungsgrades könnten Vorteile einer Übertragung an einen „Allgemeindienstleister“ wie eOperations Schweiz gering sein
	Nutzung eines grösseren Personal-pools -> Verringerung Personalrisiken	
Governance-Prinzipien	Trennung von Management und Governance (COBIT 5) kann besser sichergestellt werden, (vorausgesetzt, der Governance Bereich wird nicht an Auftragnehmer übertragen).	
		Umfassender Ansatz und einheitliches Rahmenwerk über IDV Schweiz schwieriger durchzusetzen

Controlling	Kurze Controllingwege (wenn Governance-Aufgaben auch übertragen)	Controllingwege werden länger (wenn Governance-Aufgaben nicht übertragen)
Vertrauen und Transparenz	Die Übertragung der operativen Leitung an einen Auftragnehmer dürfte bezüglich Vertrauen eher positiv, jedoch mindestens neutral sein (erhöhte Professionalität)	

5.4 Bewertung der Rechtsformen anhand der Anforderungen

ID	Anforderungsbeschreibung	Gewicht*	Einfache Gesellschaft	Verein	Stiftung	Vertrag mit eOperations
A-001	Vorgesehene Führungs- und Organisationsstruktur von IDV Schweiz kann implementiert werden (Board of Directors, Governance Board, Geschäftsleitung, etc.)	M	0	20	20	10
A-002	COBIT-5 Prinzipien können implementiert werden	K1	5	10	10	5
A-003	Zweckmässige Einbindung der wichtigsten Stakeholder und Schlüsselpartner	K1	10	10	10	10
A-004	Juristische Rechts- und Handlungsfähigkeit (Möglichkeit zum Abschluss der notwendigen Verträge)	M	10	20	20	20
A-005	Finanzielle Handlungsfähigkeit (Möglichkeit, im notwendigen Umfang Geld einzunehmen und zu investieren)	M	10	20	20	20
A-006	Funktionale Handlungsfähigkeit (Flexibilität, Reaktionsfähigkeit auf politische und wirtschaftliche Entwicklungen und Sachzwänge)	K1	5	10	5	5
A-007	Berechtigung zur erforderlichen Datenbearbeitung	M	10	10	10	10
A-008	Kompetenz und Ermächtigung zum Managen der Verbindung zu eIDAS (bei entsprechender Teilnahme der Schweiz)	M	10	10	10	10
A-101	<i>Vertrauen von Seiten der beteiligten Gemeinwesen</i>	<i>M</i>	0	0	0	0
A-102	<i>Vertrauen von Seiten der behördlichen Dienstleister (RP)</i>	<i>M</i>	0	0	0	0
A-103	<i>Vertrauen von Seiten der privaten Dienstleister (RP)</i>	<i>K1</i>	0	0	0	0
A-104	<i>Vertrauen von Seiten der IdP</i>	<i>M</i>	0	0	0	0

A-105	Vertrauen von Seiten der Benutzer	K1	0	0	0	0
A-106	Ordnungspolitisch korrekte Struktur	K1	10	5	10	10
A-107	Rechtzeitige Bereitstellung	M	10	20	10	20
A-108	Geringer Bereitstellungsaufwand	K2	4	4	2	4
A-109	Geringer Administrationsaufwand	K2	2	4	2	2
A-110	Flexibilität in Bezug auf eine mögliche Beteiligung Privater (PPP)	K3	1	1	1	2
A-201	Gewähr für Dauerhaftigkeit	K1	0	5	10	10
A-202	Haftungsbeschränkung	K1	0	5	5	10
A-203	Fokussierung auf Zweck statt auf Teilnehmer / Mitglieder	K1	0	5	10	10
A-301	Keine separate Organisationsgründung notwendig	K1	10	0	0	5
Total			97	159	155	163

*Punkteverteilung:

Gewicht: M=Muss, K=Kann mit Priorisierung 1-3, wobei 1=hoch,

Multiplikatoren: M=10, K1=5, K2=2, K3=1

Jede Variante erhält 0-2 Punkte, welche mit dem Gewicht multipliziert werden und die Punktzahl für jede Anforderung ergeben.

In Bezug auf die obige Bewertungstabelle ist zu betonen, dass eine **mathematische Bewertung** eigentlich nicht mathematisch fassbarer rechtlicher und organisatorischer Anforderungen grundsätzlich problematisch ist und nur als grobe Richtschnur gelten kann.

Die Anforderungen in Bezug auf das **Vertrauen** können aus juristischer Sicht nicht beurteilt werden. Deshalb wurden die entsprechenden Anforderungen nicht bewertet. Nötigenfalls können nähere Abklärungen dazu in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber bzw. den interessierten Gemeinwesen getroffen werden. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass das Vertrauen nicht von der Rechtsform abhängt, sondern von der Zusammensetzung der Trägerschaft und dem zu Grunde gelegten Reglementarium.

Als erstes Fazit kann dennoch festgehalten werden, dass die **Varianten Verein und Stiftung** besser abschneiden als die Variante einfache Gesellschaft. Die Vorteile liegen vor allem in der Möglichkeit, eine Organisationsstruktur zu implementieren, der erhöhten Handlungsfähigkeit und dem Fokus dieser Organisationen auf den Zweck anstatt auf die Mitglieder. Ein Vorteil der einfachen Gesellschaft ist die Tatsache, dass es keiner Gründung einer neuen Organisation bedarf, was ordnungspolitisch die sauberere Lösung ist.

Die **Variante „Vertrag mit eOperations“** ist grundsätzlich mit den beiden Vorgenannten (Verein und Stiftung) gleichwertig, sofern wie oben ausgeführt auch die notwendigen strategischen und administrativen Organe für IDV Schweiz im Rahmen von eOperations Schweiz bereitgestellt werden. Sie hat ebenfalls den Vorteil, dass keine weitere Organisation gegründet werden muss. Unter der Voraussetzung, dass die für die Lenkung und Governance des Vorhabens IDV Schweiz benötigten Organe im Rahmen von eOperations Schweiz geschaffen werden, kann diese Lösung damit klar empfohlen werden.

6 Erforderliche Regelungen Hauptvariante

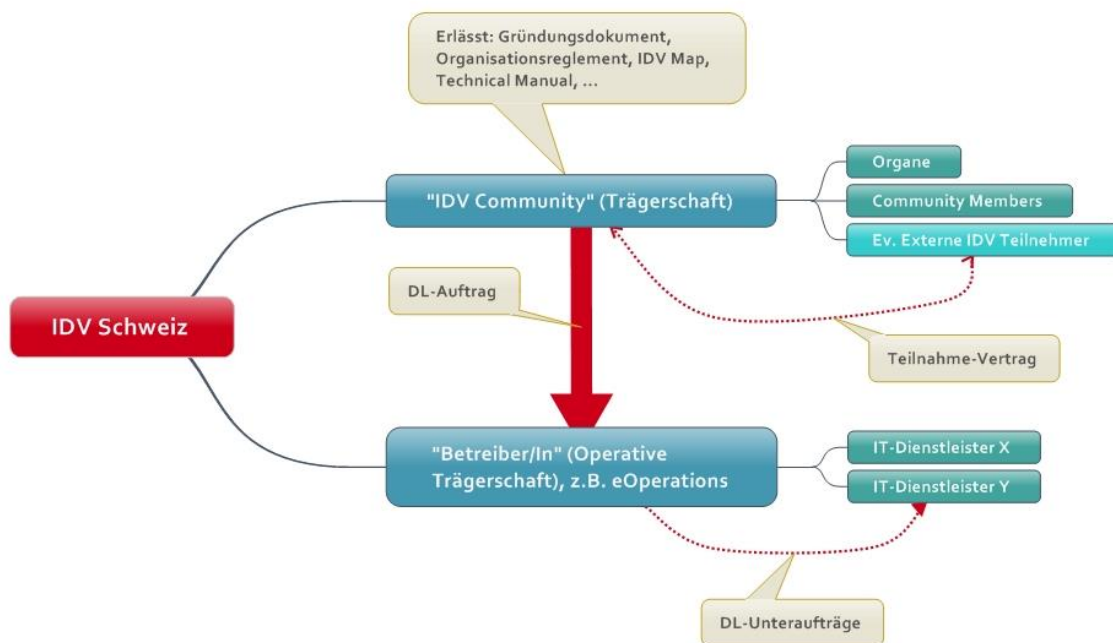


Abbildung 2: Rechtliche Ausgestaltung IDV Schweiz

6.1 Gründungsdokument / Organisationsreglement Trägerschaft

Verein:	Statuten
Privatrechtliche Stiftung:	Stiftungsurkunde
Stiftung nach öffentlichem Recht:	Rechtserlass
Einfache Gesellschaft / Variante Vertrag mit eOperations:	Vereinbarung

Inhalte:

- Zweck
- ev. Mitgliedschaft (Verein),
- Organisation, Governance, Organe
- Finanzierung
- Erlass und Einhaltung der technischen Reglemente

Besonderheit privatrechtliche Stiftung: Da die Stiftungsurkunde i.d.R. unabänderlich ist, sollte sie nur die wichtigsten Punkte enthalten (Stiftungszweck, Organe), und im Übrigen auf ein separates Organisationsreglement verweisen.

Wird auf eine Organisationsgründung verzichtet (Varianten einfache Gesellschaft und Vertrag), sollte die beauftragte Organisation (voraussichtlich eOperations Schweiz) verpflichtet

sein, die erforderlichen strategischen Organe für das Vorhaben (z.B. Board of Directors und Governance Board; vgl. oben 2.3.2 und 5.3) zu bilden.

6.2 Reglement über die Grundlagen der Zusammenarbeit und der Rechte und Pflichten der Teilnehmer (Verbundsreglement)

Um Vertrauen und Transparenz in Bezug auf das Funktionieren von IDV Schweiz sicherzustellen ist es notwendig, die organisatorischen, technischen und rechtlichen Vorgaben in einem allgemeingültigen Reglement festzuhalten, zu dessen Einhaltung sich alle Teilnehmer des Verbundes verpflichten müssen.

Der konkrete Inhalt des Verbundsreglements muss an die konkrete technische Ausgestaltung und die entsprechend sich daraus ergebenden Fragen angepasst werden.

Gemäss unserem Vorschlag werden im Verbundsreglement die grundlegenden technischen und organisatorischen Vorgaben geregelt. Das technische Funktionieren des Verbundes wird in ein separates „IDV Map/Technical Manual“ verwiesen. Andere Lösungen sind denkbar.

Bei der *Variante Vertrag* können die hier genannten Inhalte im Dienstleistungsvertrag der einzelnen Auftragbergemeinwesen mit eOperations Schweiz geregelt werden.

Inhalte:

1. Zweck und Geltungsbereich (Allgemeine rechtliche Bedingungen für eine Teilnahme an IDV Schweiz)
2. Definitionen (Begriffe)
3. Massgebliche Dokumente
 1. Verbundsreglement
 2. ev. Tarif
 3. IDV Map / Technical Manual
4. Allgemeine Pflichten der Parteien
 1. Einhaltung der Nutzungsbedingungen durch Endbenutzer
 2. Mitwirkungspflichten
 3. Controlling, Risk Management und Enforcement
5. Funktionen des IDV Brokers
6. Nutzung des IDV-Brokers
 1. Zulässige und unzulässige Nutzung
 2. Massnahmen bei unzulässiger Nutzung
 3. Haftung bei unzulässiger Nutzung
7. Datenschutz
 1. ev. Allgemeine Datenschutzerklärung, anzuzeigender Disclaimer
 2. Berechtigung zur Datenbearbeitung
 3. Übertragung der Datenbearbeitung an einen Dritten (Einwilligung und Sicherstellung des Datenschutzes und der Datensicherheit)
 4. Auskunftsrecht und sonstige Ansprüche

5. Datensicherheit
8. Beginn, Dauer und Beendigung der Nutzung von IDV Schweiz
9. ev. Nutzungspreise, Rechnungsstellung und Zahlungsbedingungen
10. Support
11. Gewährleistung
12. Haftung
13. Eigentum
 1. Geistiges Eigentum
 2. Eigentum an Anlagen und Geräten
14. Verschiedenes
 1. Sprachversionen
 2. Gesetzliche Bestimmungen
15. Inkrafttreten und Änderungen
16. Anwendbares Recht und Gerichtsstand

6.3 Beschreibung des Verbunds und des Funktionierens von IDV Schweiz (IDV Map / Technical Manual)

Technische Beschreibung des Funktionierens von IDV Schweiz; „Technisches Pflichtenheft“ der einzelnen Teilnehmer.

Inhalte:

- Technisches Funktionieren, Interoperabilität
- Ev. technische Spezifikationen
- Rollen und entsprechende Aufgaben
- Prozesse und Standards
- Datensicherheit

6.4 Teilnahme-Vertrag für RPs, die nicht als Träger fungieren

Im Teilnahme-Vertrag für Externe verpflichten sich diese ebenfalls, die Reglemente und Vorgaben einzuhalten.

Der Teilnahme-Vertrag enthält allfällige zusätzliche Regelungen, die durch die Tatsache notwendig werden, dass die Teilnehmer nicht auch Träger sind (z.B. bezüglich der Kosten etc.).

6.5 Teilnahme-Vertrag für IdPs, die nicht als Träger fungieren

Analog 6.4

7 Erforderliche Anpassungen Nebenvariante

Die Regelungselemente gemäss Kapitel 6 gelten **grundsätzlich** auch für die Nebenvariante. Zusätzlich wird wie bereits ausgeführt eine **rechtliche Grundlage** erforderlich, welche im Dokument Regelungskonzept (AP 45200) näher adressiert wird. Die rechtliche Grundlage sollte auch geeignete Normen zur Gründung einer Gesellschaft oder zur Beteiligung an einer solchen enthalten, sofern nicht die Variante „blosser Vertrag mit eOperations“ gewählt wird.

In der Nebenvariante wird auch eine Teilnahme **privater RPs** möglich, und aufgrund der gesetzlichen Grundlage wird IDV Schweiz zu einer **gesetzlichen Aufgabe**. Daraus folgt auch, dass die Vorgabe der Corporate Governance-Berichte in Bezug auf die Rechtsform eher Anwendung finden sollte (**Vorzug für Aktiengesellschaft und Anstalt**). Dies würde wiederum der Lösungsvariante „Blosser Dienstleistungsvertrag mit eOperations Schweiz“ (oben 5.2.2.) Vorschub leisten.

Die daraus folgenden Anpassungen an den Elementen gemäss Kapitel 6 im Einzelnen sind aus Effizienzgründen für den Fall vorzubehalten, wenn die Realisierung der Nebenvariante in Aussicht genommen wird.

8 Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage für die Beteiligung an oder die Gründung von Trägerschaftsorganisationen

Oben (5.2.1.) wurde ausgeführt, dass für die Gründung der öffentlich-rechtlichen Stiftung eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, nicht aber für die privatrechtlichen Rechtsformen. Diese Aussage bezieht sich auf die *Entstehung* der juristischen Person: ein Verein beispielsweise benötigt also anders als die öffentlich-rechtliche Stiftung keine gesetzliche Grundlage, um als solcher zu entstehen und Rechtspersönlichkeit zu erlangen.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Gemeinwesen (insb. Bund und Kantone) für eine Beteiligung an einem Verein oder einer Aktiengesellschaft oder für deren Gründung eine gesetzliche Grundlage bedürfen.

Diese Frage lässt sich nicht allgemein beantworten. Sie ist vom jeweiligen Verfassungs-, Organisations- und Verwaltungsrecht des Gemeinwesens abhängig. Wie nachfolgend gezeigt wird, unterscheiden sich die Rechtsauffassungen teils erheblich.

8.1 Situation beim Bund

Gemäss Auskunft des Bundesamts für Justiz ist für die Gründung einer juristischen Person oder die Beteiligung an einer solchen durch den Bund **in jedem Fall** eine formellgesetzliche Grundlage notwendig, die auch eine ausdrückliche Ermächtigung umfasst, sich an einer juristischen Person des Privatrechts zu beteiligen¹⁰.

Dies gilt nicht nur, wenn dieser juristischen Person öffentliche Aufgaben übertragen werden sollen, sondern auch für den Bereich der Bedarfsverwaltung, für welchen es an sich keiner gesonderten Rechtsgrundlage bedarf.

Mit anderen Worten würde eine finanzielle Beteiligung des Bundes an einem gemeinsamen Projekt im Bereich der Bedarfsverwaltung (-> Hauptvariante) keiner gesonderten gesetzlichen Grundlage bedürfen. Erfolgt jedoch die Beteiligung durch Teilhaberschaft an einer juristischen Person oder Gründung einer solchen, so ist dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich.

Anzufügen ist, dass in der Praxis dieser Theorie nicht immer nachgelebt wird, insbesondere bei Projekten, wo Anwendungen konzipiert und entwickelt werden, und welche somit keinen langfristigen und definitiven Charakter haben.

8.2 Situation in den Kantonen

Im Rahmen der Arbeiten zum Konzept für das Vorhaben eOperations Schweiz¹¹ hat der Verein eJustice.CH in Zusammenarbeit mit der SIK im Herbst 2015 eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt, um Fragen im Zusammenhang mit einer Beteiligung an eOperations Schweiz und die entsprechenden Voraussetzungen zu klären.

¹⁰ Z.B. Art. 149a Militärgesetz: „Abs. 1: Der Bundesrat kann Einrichtungen und Material der Armee für Massnahmen der internationalen Friedensförderung zur Verfügung stellen. Abs. 2: Er kann für solche Massnahmen juristische Personen des privaten Rechts unterstützen, gründen oder sich an solchen beteiligen.“

¹¹ Damals als priorisiertes Vorhaben B1.15

Es kann davon ausgegangen werden, dass die damals für eOperations gemachten Aussagen auch für IDV Schweiz Geltung haben, auch wenn IDV weit spezifischer und weniger umfassend ausgerichtet ist als eOperations Schweiz.

80 % der Kantone sahen es aufgrund ihrer gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben als möglich an, der in den Umfrageunterlagen skizzierten Organisation eOperations Schweiz beizutreten. Drei Kantone haben die Frage offen gelassen bzw. weitere Abklärungen ausbedungen. Zwei Kantone haben mitgeteilt, dass ein Beitritt aufgrund der gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben nicht möglich sei.

Ein beträchtlicher Teil, nämlich acht Kantone, haben eine Beteiligung von der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage abhängig gemacht, einige davon allerdings unter der Voraussetzung, dass öffentliche Aufgaben an die Organisation übertragen werden sollen. Der Kanton Zürich besass damals bereits eine Rechtsgrundlage für die Auslagerung von Informatikdienstleistungen.

Betreffend die Rechtsform hat die Umfrage grossmehrheitlich ergeben, dass diese für eine Beteiligung der Kantone nicht ausschlaggebend ist. Die Kantone Zürich und Zug sahen bessere Chancen für eine Aktiengesellschaft, die Kantone Aargau und Zug haben diese Rechtsform ausdrücklich vorgezogen. Demgegenüber schien der Kanton Genf für Aktiengesellschaften restriktivere Vorgaben zu haben (Pflicht der Mehrheitsbeteiligung des Kantons GE).

9 Weiteres Vorgehen, Entscheide

9.1 Nächste Schritte (bezüglich Trägerschaft)

1. Entscheid über Rechtsform oder Variante Vertrag durch Auftraggeber bzw. Trägerorganisationen. Für die Variante Vertrag ist sicherzustellen, dass
 - eOperations Schweiz wie vorgesehen gegründet wird;
 - eOperations Schweiz die für die Lenkung und Governance des Vorhabens IDV Schweiz benötigten Organe schafft;
 - eOperations Schweiz die Einhaltung der COBIT-5 Prinzipien gewährleistet;
2. Entscheid über Umsetzung Haupt- / Nebenvariante
3. Bereitstellung der konkreten Rechtsgrundlagen für die Einsetzung der Trägerschaft (Lieferobjekt 5, AP 45400)

9.2 Mittelbedarf

Gemäss Offerte für Lieferobjekt 5, AP 45400 (18 Arbeitstage, CHF 28'800.00).

9.3 Zeitplan

Ablieferung AP 45400 innert 4 Monaten nach den Entscheiden gemäss 8.1.



Anhang 1: Allgemeiner Vergleich der Rechtsformen einfache Gesellschaft, Verein und Stiftung

<i>Element</i>	<i>Einfache Gesellschaft</i>	<i>Verein</i>	<i>Stiftung</i>	<i>Bemerkung</i>
Art der Gesellschaft	Rechtsgemeinschaft, (Personenverbindung)	Körperschaft (Personenvereinigung)	Vermögensgesamtheit (verselbständigtetes Zweckvermögen)	
Eigene Rechtspersönlichkeit	Nein	Ja	Ja (i.d.R.)	
Sitz	Nein	Ja	Ja	
Fokus	Gesellschafter stehen im Zentrum	Zweckverbindung von Personen	Zweck steht im Zentrum	
Mögliche Ziele / Zwecke	Vielseitig	Vielseitig	Vielseitig, i.d.R. ideelle Zwecke	
Zweckänderung möglich?	Ja	Ja	Eingeschränkt	
Einschränkungen Zweck	Kann kein nach kaufmännischer Art geführtes Unternehmen führen	Keine Einschränkungen	Keine Einschränkungen	
Rechtsträgerschaft	Gemeinschaftlich. Jeder Gesellschafter hat ein eigenes direktes Recht auf das Gesellschaftsvermögen, aber gemeinsam mit den anderen Gesellschaftern	Die juristische Person ist grundsätzlich allein am Vermögen berechtigt, die Mitglieder nur (und höchstens) mittelbar.		

<i>Element</i>	<i>Einfache Gesellschaft</i>	<i>Verein</i>	<i>Stiftung</i>	<i>Bemerkung</i>
Verhältnis zu den Teilhabern	Exklusive Teilhaberschaft der Gesellschafter	Mitgliedschaftlich	Keine Teilhaberschaft.	
Errichtung / Gründung	Formlos, auch stillschweigend möglich: Einigung über die Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks mit gemeinsamen Mitteln	Statuten	Stiftungsurkunde (öffentlich beurkundet) bei privatrechtlicher Stiftung Gesetzliche Grundlage oder Konkordat (öffentlich-rechtliche Stiftung ¹²)	
Eintrag im Handelsregister	Nein	Ja, wenn ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe geführt wird.	Ja (zwingend)	
Revisionspflicht	Nein	Wenn, alternativ: - ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe geführt wird - Voraussetzungen Bilanz / Umsatz / Mitarbeiter erfüllt (Art. 61 II ZGB)	Ja (Anwendbarkeit Regeln zur AG, i.d.R. eingeschränkte Revision). Zusätzlich öffentliche Stiftungsaufsicht	
Finanzierung	Flexibel durch die Gesellschafter	Flexibel, grundsätzlich durch Mitgliederbeiträge (daneben weitere Zuschüsse/Entgelte für Dienstleistungen möglich)	Grundsätzlich bei Gründung der Stiftung, später auch Zuschüsse/Entgelte für Dienstleistungen möglich	

¹² Beispiele öffentlich-rechtliche Stiftung: Schweizerischer Nationalfonds, Pro Helvetia

<i>Element</i>	<i>Einfache Gesellschaft</i>	<i>Verein</i>	<i>Stiftung</i>	<i>Bemerkung</i>
Ein- und Austritte	Gesetzlich nicht vorgesehen, können aber statutarisch vorgesehen werden. Zustimmung aller Gesellschafter zwingend vorausgesetzt	Problemlos möglich, Ablauf und Termine gemäss Statuten	n/a	
Ausschlüsse möglich	Nein.	Ja, aus wichtigem Grund (i.d.R. Handeln gegen Interessen des Vereins)	n/a	
Folgen von Ausscheiden / Ausschluss	Teilliquidation (Abfindung)	Statutarisch zu regeln (grosser Spielraum), i.d.R. keine Abfindung	n/a	
Beschlussfassung	i.d.R. Einstimmigkeit nötig	Mehrheitsprinzip, in Statuten zu regeln	Gemäss Stiftungsurkunde / Statuten festzulegen ¹³	
Haftung gegenüber Dritten ¹⁴	Zwingende primäre, unbeschränkte und solidarische Haftung der Gesellschafter	Ausschliessliche Haftung des Vereinsvermögens	Ausschliessliche Haftung des Stiftungsvermögens	

¹³ Es wird empfohlen, die detaillierte Organisation nicht in der (später unveränderlichen) Stiftungsurkunde, sondern in den Statuten zu regeln. In der Stiftungsurkunde werden nur die Organe bezeichnet.

¹⁴ Je nach konkreter Tätigkeit ist bei „externen Verwaltungseinheiten“ Privatrecht oder öffentliches Recht anwendbar:

Bei Wahrnehmung einer öffentlichen Verwaltungsaufgabe gilt das öffentliche Haftungs- und Verantwortlichkeitsrecht (vgl. Tschannen/Zimmerli, § 62 N 10). Bei privatrechtlichen Tätigkeiten gilt in der Regel Privatrecht. Davon ist nur abzuweichen, wenn eine entsprechende Rechtsnorm dies vorsieht. Die Bedarfsverwaltung ist in der Regel zu den rein privatrechtlichen Tätigkeiten zu zählen.

Dies gilt unabhängig von der Rechtsform.

Element	Einfache Gesellschaft	Verein	Stiftung	Bemerkung
Beschaffungen	<p>Gemäss Gutachten der WEKO zum Vorhaben eOperations Schweiz vom 1. Dezember 2014 ist es unabhängig von der Rechtsform möglich, dass eine Organisation an Bund, Kantone oder Gemeinden Dienstleistungen vergaberechtsfrei erbringen kann, dies unter den folgenden Bedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die externe Organisation wird von Bund, Kantonen und Gemeinden <i>kontrolliert</i> (als Träger) und die Organisation erzielt nicht mehr als 20 % ihres Umsatzes mit nicht-kontrollierenden Kunden. Diejenigen Gemeinwesen, die Träger der Organisation sind, können Leistungen vergaberechtsfrei beziehen („Quasi-in-house Privileg“). - Die externe Organisation ist rein öffentlich getragen (keine privaten beteiligt) und erbringt Leistungen nur an öffentliche Auftraggeber, handelt im öffentlichen Interesse und auf nicht-kommerzieller Basis (nicht mit dem Ziel auf Gewinnerzielung) und beschafft seine eigenen Bezüge nach aussen nach Vergaberecht („In-state Privileg“). Es können auch nicht an der Organisation beteiligte Gemeinwesen vergaberechtsfrei Leistungen beziehen. 			
Beispiele	Kartelle und (Ad hoc)-Kooperationen, Arbeitsgemeinschaften zu Bauvorhaben, Joint-ventures, SIK?	Verein eCH, FIFA, eJustice.CH, ...	<p>Öffentlich-rechtliche Stiftungen: Schweizerischer Nationalfonds, Stiftung Pro Helvetia</p> <p>Privatrechtliche Stiftungen: Diverse gemeinnützige oder Unternehmensstiftungen</p> <p>http://www.swissfoundations.ch/de</p>	

