



Abschlussbericht

Vernehmlassungen von Erlassen durchgehend digitalisieren und effizienter gestalten

Bearbeitungsdatum	11. Juli 2025
Version	1.0
Dokument Status	fertiggestellt
Klassifizierung	Nicht klassifiziert
Autoren	Miro Hegnauer / Philippe Dietschi

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	3
2.	Umsetzung	3
2.1	Erarbeitung Detailkonzept.....	4
2.1.1	Erkenntnisse aus dem Detailkonzept.....	4
2.1.2	Angepasste Ziellösung.....	4
2.2	Prototyp-Entwicklung und Validierung	5
2.3	Umsetzung / Software-Entwicklung	5
2.4	Erarbeitung Best Practice Paper / Abschlussbericht	5
2.5	Ergebnis	6
3.	Abschluss und Dank.....	7

1. **Ausgangslage**

Wenn auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Ebene neue Gesetze, Verordnungen, Reglemente oder Beschlüsse erarbeitet oder bestehende Erlasse ganz oder teilweise revidiert werden, ist in der Regel eine Vernehmlassung durchzuführen.

Für die Verwaltungen ist dieser Prozess oft aufwändig, manuell und komplex. Um die Beteiligung zu erleichtern und den Ablauf effizienter sowie standardisierter zu gestalten, hat sich die digitale Vernehmlassungsplattform «E-Mitwirkung» in rund 160 kantonalen und kommunalen Verwaltungen etabliert. Bisher werden die Inhalte der Vernehmlassung als PDF-Dokumente in der Plattform bereitgestellt. Die Teilnehmenden können anschliessend direkt im Dokument Rückmeldungen erfassen. Damit Rückmeldungen strukturiert nach Kapiteln oder Artikeln erfolgen können, müssen die Inhalte der PDF-Dateien jedoch manuell in die Plattform übertragen werden – ein einmaliger, aber aufwändiger Schritt pro Vernehmlassung.

Zur Verbesserung dieses Prozesses haben der Kanton Bern und die Konova AG, Anbieterin von E-Mitwirkung, ein gemeinsames Entwicklungsprojekt lanciert, das die automatisierte Übernahme der Inhalte weiterentwickeln soll. Da die Automatisierung auch vielen weiteren Kantonen, Städten und Gemeinden zugutekommt, wurde das Projekt als Innovationsvorhaben bei der DVS eingereicht und 2024 zur Förderung ausgewählt (IN 17).

Der vorliegende Abschlussbericht informiert über die Umsetzung, zentrale Erkenntnisse und das Endergebnis des Projekts.

2. **Umsetzung**

Die Umsetzung des Projektes erfolgte in vier verschiedenen Meilensteinen.

Nr.	Beschreibung der Leistung	Lieferobjekt
M1	Erarbeitung Detailkonzept	Anforderungen, Partizipative Abstimmungen mit verschiedenen Kantonen und Gemeinden, technisches Implementationskonzept
M2	Prototyp-Entwicklung und Validierung	Prototyp-Entwicklung und Validierung mit Kundinnen und Kunden, um das Detailkonzept auf die Praxistauglichkeit zu prüfen
M3	Schnittstelle-Entwicklung und Rollout	Entwicklung der Schnittstelle in der E-Mitwirkung, Durchführung Pilotprojekte mit Kundinnen und Kunden, Dokumentation
M4	Erarbeitung Best Practice Paper / Abschlussbericht	Erarbeitung Best Practice Paper, um Erfahrungen unter den öffentlichen Verwaltungen zu teilen sowie Erkenntnisse für weitere Bereiche der öffentlichen Verwaltung zu teilen

2.1 Erarbeitung Detailkonzept

Im Rahmen des erarbeiteten Detailkonzepts wurden die bestehenden Herausforderungen bei der Einrichtung dokumentbasierter Vernehmlassungen vertieft analysiert und entsprechende Lösungsansätze entwickelt. Diese wurden mit verschiedenen Kantonen und Gemeinden validiert und mit den umfangreichen Praxiserfahrungen der Konova AG abgeglichen.

Da viele Kantone für die Erstellung und Veröffentlichung von Gesetzeserlässen die Softwarelösung «LexWork» der Firma Sitrox AG einsetzen, lag der Fokus zuerst auf der Entwicklung einer Schnittstelle zwischen LexWork und der E-Mitwirkungsplattform. Anstatt einen Gesetzesentwurf aus LexWork als PDF zu exportieren und manuell in die E-Mitwirkung zu übertragen, sollen künftig die strukturierten Inhaltselemente des Erlasses – wie Titel, Artikel, Absätze und Fussnoten – direkt über eine Schnittstelle importiert werden können.

Durch diese strukturierte Datenübertragung entfällt das manuelle Einpflegen der Dokumentstruktur.

2.1.1 Erkenntnisse aus dem Detailkonzept

Bei der Detailkonzeption dieser Lösung und auch der Detailanalyse, wie die Vernehmlassungen durch die Kantone durchgeführt werden, konnten folgende Erkenntnisse gemacht werden:

- Die Vernehmlassungsgegenstände variieren je nach Kanton und Geschäft
 - Die Vernehmlassungsvorlage wird in unterschiedlichen Formen (Erlasstexte, Synopse in Textform, Synopse in Tabellenform) zur Vernehmlassung bereitgestellt.
 - Die Dokumente stammen teilweise direkt aus LexWork, teilweise werden diese jedoch noch als Word bearbeitet und zur Vernehmlassung bereitgestellt. Die Formatierungen der Dokumente können dabei leicht von Kanton zu Kanton abweichen.
 - Bei gewissen Kantonen (teilweise auch abhängig vom Geschäft) wird neben dem Erlasstext auch noch ein erläuternder Bericht zur Vernehmlassung gestellt (Botschaft, Vernehmlassungsbericht, Vortrag). Dieser wird in der Regel im Word erfasst und ist nicht in LexWork abrufbar.
- Die Erwartungen, zu was Rückmeldungen erfasst werden sollen, sind je nach Kanton und Geschäft unterschiedlich (Rückmeldungen auf Ebene Paragraf/Artikel, Absatz, Element).
- Eine standardisierte Schnittstelle zu entwickeln, welche die Abbildung des Vernehmlassungsgegenstandes auf der E-Mitwirkung ermöglicht, wäre aufgrund der heterogenen Anforderungen und Vorstellungen nur mit sehr grossem Aufwand umsetzbar.
- Die (oftmals ergänzend zum Erlasstext) bereitgestellten Unterlagen (z. B. Berichte) könnten trotz einer Schnittstelle nicht effizienter in die E-Mitwirkung importiert werden, da diese bisher manuell im Word-Bericht verfasst werden. Dies gilt ebenfalls für zahlreiche Vernehmlassungen, wo z. B. keine Erlasstexte, sondern Berichte zur Vernehmlassung bereitgestellt werden (z. B. Richtplanung, Spitalplanung).

2.1.2 Angepasste Ziellösung

Auf Grundlage der im Detailkonzept gewonnenen Erkenntnisse wurde die ursprüngliche Idee einer direkten Schnittstelle von der E-Mitwirkung zu LexWork verworfen. Stattdessen wurde eine alternative Lösung

entwickelt, die weiterhin PDF-Dateien als Basis für das Vernehmlassungsgeschäft verwendet, jedoch die Aufbereitung und Übertragung in die E-Mitwirkungsplattform wesentlich stärker automatisiert.

Die Lösung extrahiert die Inhaltsstruktur der PDF-Dateien, bereitet sie automatisch auf und importiert sie direkt in das jeweilige Geschäft in der Plattform. Voraussetzung ist, dass die PDFs dem barrierefreien PDF/UA-Standard entsprechen – eine Anforderung, die für Verwaltungen im Rahmen der gesetzlichen Accessibility-Vorgaben ohnehin gilt.

2.2 Prototyp-Entwicklung und Validierung

Um die Praxistauglichkeit der angestrebten Lösung zu prüfen und wertvolle Impulse für die Weiterentwicklung zu gewinnen, wurde ein visueller und klickbarer Prototyp erstellt und mit der Pilotgruppe getestet. Die Rückmeldungen fielen durchwegs positiv aus und bestätigten das Projektteam in der Entscheidung, mit der Umsetzung und Softwareentwicklung zu starten. Der Meilenstein «Prototyp-Entwicklung und Validierung» konnte damit erfolgreich abgeschlossen werden.

2.3 Umsetzung / Software-Entwicklung

Aufgrund der geänderten Zielsetzung war eine Anpassung der ursprünglichen Meilensteinplanung erforderlich. Die DVS wurde entsprechend informiert und die Anpassung des Zeitplans wurde zur Kenntnis genommen. Auf Basis des Konzepts und des entwickelten Prototyps konnte die Lösung erfolgreich bis Ende Juni 2025 umgesetzt werden. Anfang Juli 2025 wurde sie vom Kanton Bern erfolgreich getestet und steht nun für den produktiven Einsatz zur Verfügung.

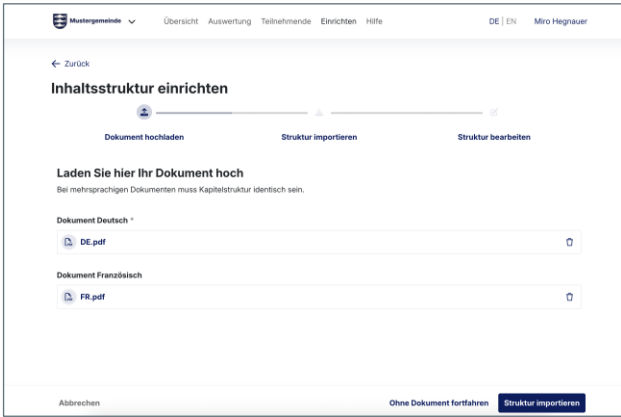
2.4 Erarbeitung Best Practice Paper / Abschlussbericht

Im Verlauf des Projekts konnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, wie Vernehmlassungen zu Gesetzen und Erlassen optimal durchgeführt werden können. Im Rahmen des Projekts wurde zudem der Bericht «Best Practice zur effizienten Durchführung digitaler Gesetzesvernehmlassungen» verfasst und unter www.e-mitwirkung.ch/blog/gesetzesvernehmlassungen-best-practice publiziert. Er vermittelt sowohl Verantwortlichen in Gesetzgebungsprozessen als auch Fachpersonen für (digitale) Partizipation einen klar strukturierten Ablauf und praxisorientierten Handlungsempfehlungen.

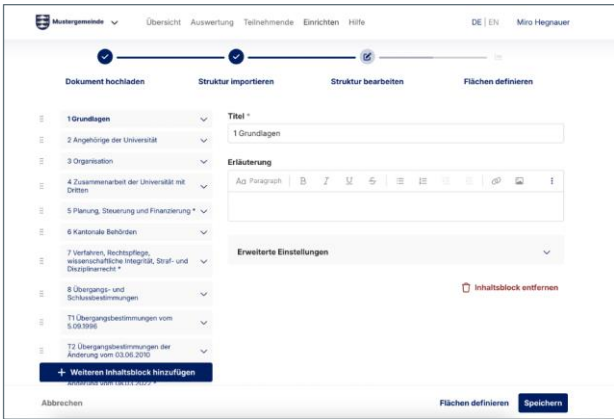
Darüber hinaus wurde das erarbeitete Wissen in den Anwenderkreis-Treffen der E-Mitwirkung mit den zahlreichen Nutzerinnen und Nutzern geteilt und in der Online-Academy der Plattform festgehalten.

2.5 Ergebnis

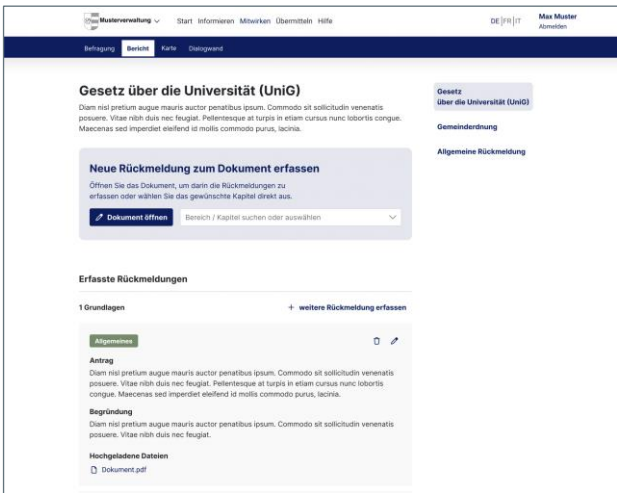
Die umgesetzte Lösung ermöglicht es öffentlichen Verwaltungen, barrierefreie PDF-Dokumente deutlich effizienter für die digitale Vernehmlassung bereitzustellen. Folgend ist der neue Prozess dargestellt:



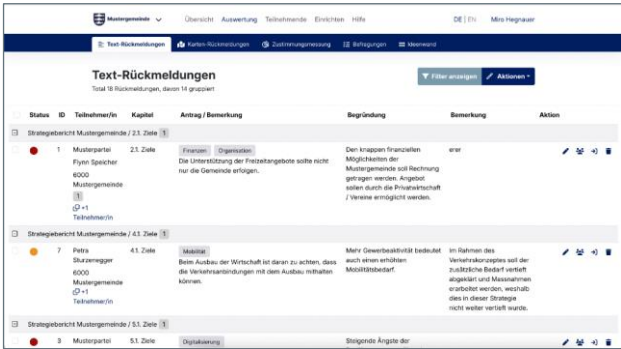
Ein neuer Assistent begleitet die Nutzerinnen und Nutzer Schritt für Schritt bei der Einrichtung des Vernehmlassungsdokuments.



Die Kapitelstruktur wird automatisch eingelesen und muss nicht mehr manuell eingepflegt werden. Bei mehrsprachigen Dokumenten wird die Struktur automatisch zusammengefügt.



Die Teilnehmenden einer Vernehmlassung können die Rückmeldungen strukturiert zu den jeweiligen Kapiteln oder Artikeln erfassen.



Die Auswertung der Rückmeldungen kann über die vertraute Beurteilungs- und Auswertungsoberfläche in der E-Mitwirkung effizient durchgeführt werden.

Dank des gewählten Lösungsansatzes ist die Quelle des Vernehmlassungsdokuments nicht auf die Fachapplikation LexWork beschränkt. Die Lösung unterstützt alle PDF-Dateien, die dem barrierefreien PDF/UA-Standard entsprechen. Dadurch lässt sie sich flexibel für verschiedenste Arten von Vernehmlassungen einsetzen – etwa für in Microsoft Word erstellte Konzepte, Strategien oder Richtpläne –, was insbesondere auch für die kommunale Ebene von grossem Nutzen ist.

Das Projekt konnte termingerecht gemäss der angepassten Meilensteinplanung abgeschlossen werden. Die durch die neue Lösung entstandenen Mehrkosten wurden von der Konova AG im Rahmen einer Produktinvestition übernommen. Somit entstanden dem Kanton Bern keine zusätzlichen Kosten.

3. Abschluss und Dank

Dank der Flexibilität und guten Zusammenarbeit zwischen der Auftraggeberin (Staatskanzlei des Kantons Bern), der Lösungsentwicklerin (Konova AG) und der Förderstelle Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) konnte ein konkreter Mehrwert und ein spürbarer Effizienzgewinn in der Durchführung von Gesetzesvernehmlassungen erzielt werden. Das Projektteam ist mit dem erzielten Resultat sehr zufrieden.

Ein herzlicher Dank gilt allen Projektpartnerinnen und -partnern sowie den beteiligten öffentlichen Verwaltungen in der Validierungsphase, die massgeblich zur Entwicklung der Lösung beigetragen haben.