

Eidgenössisches Finanzdepartement
Rechtsdienst EFD
3003 Bern

Per E-Mail an: rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

23. März 2021

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zu einem neuen Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen sehen in der Digitalisierung grosse Chancen. Sie führt zu Innovation und verbessert die Effizienz. Die Grünliberalen begrüssen daher, dass die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit die Zusammenarbeit beim E-Government über Stufen hinweg verbessert und das Angebot elektronischer Dienstleistungen ausgebaut und weiterentwickelt werden. Die Schweiz muss beim E-Government rasch und entschlossen vorwärts machen.

Die Vorschläge gehen jedoch in verschiedenen Punkten nicht weit genug und sind u.a. in folgenden Punkten zu überarbeiten:

1. Es sind neue Bundeskompetenzen zu schaffen, damit der Bund den Kantonen weitergehende Leistungen anbieten kann. Die Kantone wären berechtigt, aber nicht verpflichtet davon Gebrauch zu machen.
2. Open Source Software (OSS): Die gebührenfreie Lizenzierung ist als Regelfall vorzusehen. Open-Source-Lösungen sind zudem bei der Konzeption, Entwicklung und Beschaffung von Software, wenn immer möglich und sinnvoll, vorzuziehen.
3. Open Government Data (OGD) ist als Verwaltungsaufgabe zu definieren, und die erforderlichen Mittel sind im Rahmen des Budgets bereitzustellen.
4. Im Gesetz sind Grundsätze zu Schnittstellen (API) und standardisierte Datenformate zwecks Zusammenarbeit zwischen Behörden sowie zwischen Behörden und Privaten zu verankern.
5. Es sind die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit eine inkrementelle, agile Softwareentwicklung ermöglicht wird. Gegebenenfalls muss in diesem Bereich auch das Beschaffungsrecht angepasst werden.

Das Ziel müssen durchgängig elektronische Behördenleistungen zwischen Privaten und Behörden sowie zwischen den Behörden sein, und zwar über alle Stufen hinweg (Bund, Kantone, Bezirke etc.). Auf welchem Weg bzw. mit welchen rechtlichen Formen der Zusammenarbeit dieses Ziel erreicht ist, ist für die Grünliberalen zweitrangig. Die Grünliberalen begrüssen daher, dass mit der Vorlage ein breites Instrumentarium geschaffen werden

soll – ein «Werkzeugkasten» –, aus dem für die jeweilige Fragestellung das passende Instrument entnommen werden kann. Konkret geht es um:

- Abschluss von Vereinbarungen mit anderen schweizerischen Gemeinwesen oder Organisationen über die technische und organisatorische Zusammenarbeit beim E-Government;
- Beteiligungen des Bundes an solchen Organisationen;
- Finanzhilfen in diesem Bereich; sowie die
- Übertragung von Aufgaben der administrativen Hilfstätigkeit im Bereich des E-Governments auf Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts (z.B. zur Durchführung von Beschaffungen).

Die Vorschläge des Bundesrates gehen allerdings nicht weit genug. Es sind **neue Bundeskompetenzen zu schaffen, damit der Bund den Kantonen auch ausserhalb jeder sonstigen Bundeskompetenz weitergehende Leistungen anbieten kann**. Die Kantone wären berechtigt, aber nicht verpflichtet davon Gebrauch zu machen. Das dient zum einen einer effizienten Leistungserbringung. Zum anderen wird dadurch der Nachteil ausgeglichen, dass bei einer Kooperation zwischen Bund und Kantonen mittels einer gemeinsamen Organisation der Einfluss des Bundesparlaments gering bleibt bzw. zulasten einer starken «Exekutiv-Steuerung» geht. Der Bundesrat räumt dieses staatspolitische Problem selbst im erläuternden Bericht ein (Ziff. 2.5 und 5.1.5 am Ende). Die Grünliberalen sind bereit, die *Bundesverfassung* entsprechend zu ergänzen, soweit dies erforderlich sein sollte.

Weiter ist darauf zu achten, dass die verschiedenen Instrumente zielgerichtet und in Einklang mit den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes eingesetzt werden. Ein Negativbeispiel ist die eOperations Schweiz AG (siehe dazu erläuternder Bericht, Ziff. 1.3). Es ist nicht ersichtlich, weshalb vorliegend der Weg über die Gründung einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt wurde. Weder geht es um die Aufnahme von Kapital noch sollen Private beteiligt werden. Als Aktionäre sind vielmehr Bund, Kantone, Städte/Gemeinden sowie Organisationen im Besitz von Gemeinwesen vorgesehen. Die vorliegende Wahl der Rechtsform der AG steht auch im Widerspruch zum neuen Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), zu welchem vor Kurzen die Vernehmlassung durchgeführt wurde. Dort schlägt der Bundesrat – in einer vergleichbaren Konstellation – die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft als Trägerin der Plattform vor (was die Grünliberalen in ihrer Vernehmlassungsantwort vom 25. Februar 2021 als unnötig aufwändig und teuer kritisiert und eine Bundeslösung gefordert haben). **Die Grünliberalen vermissen die nötige Kohärenz bei der Auswahl der Instrumente und erwarten, dass dies künftig einheitlich und in nachvollziehbarer Weise gehandhabt wird.**

Bemerkungen zu einzelnen Themenbereichen

Der Geltungsbereich der Vorgaben zu Open Source Software (Art. 11) und Open Government Data (Art. 12) ist auf staatsnahe Betriebe und Private, die Bundesrecht vollziehen, auszudehnen. Diese beiden Grundsätze sollten eine möglichst grosse Verbreitung finden.

Grundsätze (Art. 4)

Die Grünliberalen begrüssen, dass die Bundesbehörden ausdrücklich verpflichtet werden, zur Erhöhung der Effizienz und zur Erschliessung neuer Möglichkeiten die elektronische Abwicklung ihrer Geschäftsprozesse anzustreben. Die Grünliberalen erwarten, dass dem Grundsatz «**Digital First**» vollumfänglich nachgelebt wird. Die Coronakrise hat schmerzlich aufgezeigt, dass die Defizite noch sehr gross sind.

Als weitere Grundsätze sind die Pflicht zur Koordination (über die Kantone hinaus) sowie zur laufenden Weiterentwicklung und dem Ausbau von elektronischen Geschäftsprozessen im Gesetz zu verankern. Beim Erarbeiten von Erlassen und Massnahmen sind die digitalen Prozesse von Anfang an mitzudenken und zu erleichtern.

Open Source Software (OSS, Art. 10)

Die Grünliberalen haben grosse Sympathien für Open-Source-Lösungen und unterstützen alle Massnahmen, die ihrer Förderung dienen. Sie begrüssen daher, dass die gesetzliche Grundlage für die gebührenfreie Lizenzierung von Open Source Software geschaffen soll und damit eine diesbezügliche Rechtsunsicherheit beseitigt wird.

Der Vorschlag des Bundesrates geht jedoch nicht weit genug: **Die gebührenfreie Lizenzierung ist als Regelfall vorzustehen** (keine «Kann-Bestimmung»), von dem nur in begründeten Fällen abgewichen werden kann (z.B. zum Schutz von Immaterialgüterrechten Dritter). Zudem sind Open-Source-Lösungen bei der Konzeption, Entwicklung und Beschaffung von Software wenn immer möglich und sinnvoll vorzuziehen.

Bei dieser Gelegenheit sind zwei weitere Grundsätze zur Förderung von «offenen Lösungen» gesetzlich zu verankern:

- 1.) Es ist vorzusehen, dass Applikationen für Smartphones («Apps»), die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, wenn möglich keine Closed-Source-Komponenten verwenden.
- 2.) Es ist vorzusehen, dass solche Apps wenn möglich nicht nur über die App-Plattformen der grossen Technologiekonzerne bezogen werden können.

Open Government Data (OGD, Art. 11)

Die Grünliberalen betrachten Open Government Data (OGD) als eine grosse Chance für die Bevölkerung und Wirtschaft und begrüssen, dass der Grundsatz «open data by default» umgesetzt werden soll.

Die vorgeschlagene Bestimmung geht jedoch zu wenig weit, ist sie doch auf Daten beschränkt, die aufgrund der Verwaltungstätigkeit «ohnehin anfallen» und elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen. Die Grünliberalen lehnen die Ansicht ab, dass OGD «keine eigenständige Verwaltungsaufgabe» sei (erläuternder Bericht, S. 16). Eine solche Auffassung ist nicht auf der Höhe der Zeit und widerspricht den berechtigten Erwartungen der Bevölkerung und Wirtschaft. **OGD ist richterweise als Verwaltungsaufgabe zu definieren, und die erforderlichen Mittel sind im Rahmen des Budgets bereitzustellen.**

Standards (Art. 13)

Die Grünliberalen begrüssen, dass der Bundesrat technische, organisatorische und prozedurale Standards, die eine Zusammenarbeit verschiedener Systeme in einem durchgängigen Prozess unterstützen, verbindlich erklären kann. Es bleibt jedoch unklar, was mit diesen «Standards» konkret gemeint ist.

Die Grünliberalen erwarten, dass der Bund die **Schaffung von standardisierten Datenaustauschformaten** fördert, initiiert und, falls nötig, selbst übernimmt. Standardisierte Datenformate sind ein zentrales Erfolgsrezept der digitalen Welt. Sie erlauben den raschen Austausch von Informationen und Dienstleistungen zwischen unterschiedlichsten Nutzern, ohne dass sich diese gross miteinander absprechen müssen, da das Datenformat die gemeinsame Grundlage bildet. Das fördert den effizienten Austausch zwischen Behörden aller Ebenen, aber auch zwischen Behörden und Privaten. Der Bund soll solche Standards auch in privatwirtschaftlichen Bereichen fördern, wo die Branche dies selbst nicht macht (Beispiel: Austausch von Kundendaten zwischen Krankenkassen bei Wechsel derselben).

Übergangsbestimmungen betreffend Open Government Data (Art. 16)

Die Frist von 5 Jahren ab Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes zur Umsetzung der OGD-Vorgaben (Art. 11) ist zu lang und auf 3 Jahre zu kürzen.

Zudem ist Absatz 2 von Artikel 16 zu streichen: Es geht nicht an, dass die OGD-Vorgaben für Daten, die vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetz erhoben oder erstellt wurden, nicht gelten sollen.

Schnittstellen (API)

Im Gesetz sind Grundsätze zu Schnittstellen (Application Programming Interface, API) zu verankern. Die Grünliberalen erwarten, dass Software – wenn immer möglich und sinnvoll – über alle nutzbaren Schnittstellen verfügt, beispielsweise für den Zugriff auf OGD. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass API die Erweiterung von Systemen im Bedarfsfall erleichtern und deren agile Entwicklung begünstigen.

Inkrementelle und agile Softwareentwicklung

Bei der Entwicklung von Software und Datensystemen ist ein flexiblerer Ansatz zu wählen als bisher. Dafür sind die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Gegebenenfalls muss in diesem Bereich auch das Beschaffungsrecht angepasst werden. Ziel dieser Änderungen soll es insbesondere sein, die Agilitätsmassnahmen der IKT-Strategie des Bundes 2020–2023 rascher umzusetzen.

Die Beschaffung und Entwicklung solcher Systeme sollte sehr agil und flexibel sein, indem zuerst ein Kernsystem entwickelt und ausgerollt wird und dieses dann dynamisch um weitere Funktionalität erweitert wird. Dieses Vorgehen steht im Gegensatz zum heutigen Ansatz, bei dem möglichst alle Anforderungen in einem Pflichtenheft erfasst werden und dieses als Gesamtpaket ausgeschrieben wird. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Ansatz in der digitalen Welt nicht funktioniert. Der von den Grünliberalen geforderte inkrementelle Ansatz erlaubt es viel besser, die Anforderungen anwendergerecht zu erfassen. Der Nutzung von Datenstandards und Schnittstellen (vgl. dazu das Vorstehende) kommt dabei eine zentrale Funktion zu.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Tiana Moser und Nationalrätin Corina Gredig, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion