

Herr Bundesrat Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Rechtsdienst EFD
3003 Bern

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

Zürich, 25. März 2021

Vernehmlassung: Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu oben genanntem Geschäft Stellung zu beziehen und nehmen diese gerne innerhalb der angesetzten Frist wahr.

Swico ist der Wirtschaftsverband der Digitalisierer und vertritt die Interessen etablierter Unternehmen sowie auch Start-ups in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Swico zählt über 650 Mitglieder aus der ICT- und Internet-Branche. Diese Unternehmen beschäftigen 56'000 Mitarbeitende und erwirtschaften jährlich einen Umsatz von 40 Milliarden Franken. Neben Interessenvertretung betreibt Swico das nationale Rücknahmesystem «Swico Recycling» für Elektronik-Altgeräte.

Swico begrüsst die Vorlage im Grundsatz sehr. Es ist jedoch eine extensivere Umsetzung des Grundsatzes «Digital First» nötig.

Der Vorentwurf zum EMBaG (nachfolgend VE-EMBaG) schafft die begrüssenswerte Grundlage für die Verankerung des Grundsatzes «**Digital First**». Dabei ist anzustreben, dass dieser auf allen Behördenstufen durchgängig Eingang findet. Die Vorlage erfüllt diesbezüglich nur einen **Minimalanspruch**, da eine extensivere Verbreitung des Grundsatzes nötig ist, beispielsweise in Form einer generellen Ausweitung auf Kantone oder Dritte, die mit dem Vollzug des Bundesrechts betraut sind.

Das im VE-EMBaG vorgesehene **Vorleistungsprinzip** in Verbindung mit dem **Verpflichtungsrecht** ist zielführend, da es die vertikale und horizontale Zusammenarbeit auf Bundes- und Verwaltungsebene fördert.

1. Geltungsbereich (Art. 2)

Der Geltungsbereich sollte unserer Ansicht nach **generell auf Kantone oder Dritte ausgeweitet** werden, die mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut sind (und nicht nur auf spezifische Artikel bezogen). Die Erwartung an eine Ende-zu-Ende Digitalisierung sollte ungeachtet der Vollzugsregelung erfüllt werden. Für die Bevölkerung ist unerheblich, ob eine Dienstleistung direkt von Bund oder vom Kanton intermediär bereitgestellt wird, wenn sie digital und nach denselben Standards erfolgt.

2. Grundsätze (Art. 4)

Betreffend Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 ist anzumerken, dass die **Autonomie der Kantone** gewahrt werden muss, wo kantonale Zuständigkeiten betroffen sind. Auf der anderen Seite darf die Autonomie der Kantone nicht zum Scheitern von Projekten führen, wenn die einzelnen Kantone unterschiedliche Strategien oder Grundsätze oder ein unterschiedliches Tempo anstreben. Dies ist insbesondere im Fall einschlägig, wo wenige Kantone die Bereitschaft von Vielen blockieren. Hier ist ein pragmatisches Vorgehen gefragt.

In Zusammenhang mit Abs. 1 lit. b und lit. c ist wichtig, dass behördliche Dienstleistungen den Bürger*Innen respektive Einwohner*Innen, aber auch Unternehmen und Organisationen **medienbruchfrei** angeboten werden. Unterschiedliche Zuständigkeiten oder Vollzugsdelegationen dürfen keinen Grund für Medienbrüche darstellen.

In Abs. 3 sollte der Begriff der **Inklusion** ausdrücklich Eingang finden im Sinne von Nicht-Diskriminierung aufgrund digitaler Dienstleistungen.

3. Finanzierungen, Beteiligungen und Beschaffungsgrundsätze (Art. 5 – 7)

Die Möglichkeit Kooperationen einzugehen und sich an Organisationen zu beteiligen, wird als zielführendes Instrument zwecks Umsetzung und Beschleunigung der Digitalisierung **begünstigt**. Allerdings müssen **Aufsichtsrechte** gewahrt werden. Besonders bei Beteiligungen an Aktiengesellschaften verliert der Bund die Möglichkeit der Mitsprache und Intervention.

Es ist in diesem Rahmen höchste **Transparenz** und **Rechenschaftspflicht** anzustreben. Die zu implementierenden Instrumente dürfen nicht dafür eingesetzt werden, die Grundsätze des Beschaffungsrechts zu umgehen.

4. Finanzhilfen, Übertragung von Aufgaben und Beschaffungsgrundsätze (Art. 8 und 9)

Finanzhilfen können **sinnvoll** sein, um Digitalisierungsvorhaben Vorschub zu leisten. Dies gilt insbesondere, wo Kantone mit dem Vollzug von Bundesrecht betraut sind.

Bei privaten Organisationen dürfen Finanzhilfen nicht die Zielsetzung der Beschaffungsgrundsätze umgehen. Dasselbe gilt für die Übertragung von Aufgaben an Organisationen des privaten Rechts. Gerade weil auch die Durchführung von Beschaffungsverfahren mit Vergabe an Private möglich sein soll, ist eine **stringente Anwendung des Beschaffungsrechts** zu gewährleisten.

Der Begriff der «**administrativen Hilfstätigkeit**» gemäss Art. 9 ist eng auszulegen. Die Diskussionen rund um die Abstimmungen über das E-ID Gesetz haben gezeigt, dass die Bevölkerung staatliche Kernaufgaben beim Staat ansiedeln will, auch wenn sie digital umgesetzt werden sollen.

5. Open Source Software (OSS, Art. 10)

Es ist zu **begrüssen**, dass die Bundesbehörden die Möglichkeit erhalten, ihre eigenen Entwicklungen als Open Source zur Verfügung zu stellen.

Prüfenswert ist, ob die Bestimmung auf Kooperationen und Beteiligungen nach Art. 5, 6 und 9 **erweitert** werden soll. Da es sich bei Art. 10 um eine «Kann-Bestimmung» handelt, wird dabei der Freiraum der Vergabe von Entwicklungsaufträgen an Dritte erhöht, was wir ausdrücklich begrüßen.

An dieser Stelle stellt sich zudem die Frage nach dem **Verhältnis zur Beschaffung**. Allenfalls ist es sinnvoll vorzusehen, dass die Behörden sowie Organisationen nach Art. 5, 6 und 10 systematisch prüfen sollen, ob bei der Vergabe von Entwicklungsaufträgen eine geeignete OSS Alternative zur Verfügung steht, die die Freiheiten und den späteren Handlungsspielraum erhöht oder kostengünstiger ausfällt.

Betreffend Art. 10 Abs. 4 sollten die ergänzende Dienstleistungen erbringenden Behörden nicht kostendeckende Gebühren, sondern eine **marktkonforme Entgeltung** verlangen, sofern ein Markt für vergleichbare Leistungen besteht. Dies aus dem Grund, dass die Privatwirtschaft nicht unnötig konkurrenziert wird.

6. Open Government Data (OGD, Art. 11)

Richtigerweise werden diese durch Steuern, Abgaben und Gebühren finanzierten Daten, welche im Rahmen der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben der Verwaltung erhoben werden, der Öffentlichkeit zu Verfügung gestellt. Wir **begrüssen** ausdrücklich die offene Haltung gegenüber OGD, insbesondere die **kostenlose Verfügbarkeit**. Wir sehen darin einen Treiber für Innovation und neue Geschäftsmodelle, aber auch eine bessere Informationsbasis im öffentlichen Interesse.

Die **vorgesehenen Ausnahmen** vom OGD-Prinzip sind jedoch zu weitläufig formuliert. So könnte der OGD Gedanke letztlich verwässert werden. Zentral ist die jederzeitige Wahrung des Datenschutzes und von Geschäftsgeheimnissen. Letzteres gilt insbesondere im Falle von Privatunternehmen, die im Dienste der öffentlichen Hand tätig sind.

7. Elektronische Behördendienste (Art. 12)

Diese Bestimmung, wonach der Bundesrat weitere Einheiten zur Nutzung von elektronischen Behördendiensten verpflichten kann, ist generell auf Kantone und Organisationen **auszuweiten**, die mit dem Vollzug von Bundesrecht betraut sind. Weitgehende Ausnahmen davon schlagen sich in einer Hemmung der durchgängigen und medienbruchfreien Digitalisierung nieder. Für die Bevölkerung ist es unerheblich, ob ein Dienst vom Bund oder den betrauten Kantonen bezogen wird.

Insbesondere das Kriterium der «**sachlichen und personellen Mittel**» in Abs. 1 lit. c ist zu **streichen**, zumal dies eine kurzfristige Betrachtungsweise darstellt. Langfristig spart die Digitalisierung diese Ressourcen auf allen Stufen ein.

Zusätzlich ist eine Verpflichtung auch dann vorzusehen, wenn sie aus Sicht der Bevölkerung (d.h. Personen und Unternehmen) einen Vorteil und eine medienbruchfreie Dienstleistung bringt. Die Perspektive aus Sicht von Behörden und Kantonen ist zu einseitig. Digitalisierung muss der Logik des Kundennutzens folgend, nicht die des geringsten Widerstands beim Leistungserbringer.

8. Standards (Art. 13)

Wir begrüßen die Durchsetzung von Datenstandards zwecks Ermöglichung durchgängiger Prozesse und Datenaustausch. Die **Verbindlichkeitserklärung** muss aber auch für Organisationen nach Art. 5, 6 und 9 möglich sein. Da der Bund für die vorliegenden Kosten aufkommt, sollte er die Erfüllung der Standards durch weitere Organisationen effektiv durchsetzen können.

Die blossе Orientierung an international anerkannten oder verbreiteten Standards ist zu wenig verpflichtend und die reine Verbreitung genügt als Kriterium nicht. Es sollten wo immer möglich und sinnvoll Standards gewählt werden, die **im Markt verfügbar** sind sowie über eine offene Referenzimplementierung verfügen.

Im Gesetz sind standardisierte **Schnittstellen** (Application Programming Interface, API) neu zu verankern, was bisher nicht der Fall ist. Grundsätzlich soll die Nutzbarkeit von Schnittstellen möglich sein. Sie sind für die Durchgängigkeit und für den Behördenaustausch der Unternehmen besonders wichtig und vereinfachen beidseitig die Kommunikation.

9. Sonstiges

- Der Zugang für **Start-ups** wird im VE-EMBaG nicht hinreichend berücksichtigt. Die Zusammenarbeit mit Start-ups ist systematisch zu prüfen, damit diese bei der Beschaffung eine reale Chance erhalten. Dies aus dem Grund, dass Start-ups im Bereich e-Government über sehr innovative und interessante Angebote, Technologien und Methoden verfügen.
- Zudem ist zentral, dass auch im föderalen System der **Wettbewerb** spielt. Wenn Bund und/ oder Kantonale als Hersteller, Lieferanten oder als zentrale Ausschreibungsstelle auftreten (so wie im Falle von e-Operations), so ist bleibt unter fehlendem Einbezug privater Anbieter der Wettbewerb auf föderaler Ebene stehen.
- **Agile Zusammenarbeit** bzw. Verträge, die agile Zusammenarbeit ermöglichen, sind in der IT zunehmend verbreitet und müssen auch in der Verwaltung Eingang finden: die im Kern entwickelten Systeme werden in der Praxis dynamisch um weitere Funktionen erweitert. Dies steht im Gegensatz zum heute praktizierten Ansatz, wonach die Anforderungen in

einem Pflichtenheft fix erfasst werden und dies in der Folge als Gesamtpaket ausgeschrieben wird.

- Die maximale Frist von fünf Jahren bei den **Übergangsbestimmungen** gemäss Art. 16 Abs. 1 sollte im Hinblick auf Art. 11 auf zwei Jahre reduziert werden zwecks zeitlich sinnvoller Umsetzung der OGD-Strategie des Bundes.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Andreas Knöpfli
Präsident



Ivette Djonova
Head of Legal & Public Affairs