

Generalsekretariat EFD
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern



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

19. März 2021

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2020 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft vertritt economiesuisse rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt etwa zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Alle diese Mitglieder sind an effizienten und bedarfsgerechten Behördendienstleistungen interessiert.

economiesuisse begrüsst die Grundabsicht und die Stossrichtung des EMBaG. Dieses setzt dort an, wo zurzeit das grösste Verbesserungspotential betreffend e-Government besteht: Bei der vertikalen und horizontalen Prozessintegration in der Verwaltung, der Standardisierung, den Synergien bei der Beschaffung und Entwicklung von Soft- und Hardware sowie beim offenen Zugang zu im hoheitlichen Kontext erhobenen Daten. Aus Sicht der Wirtschaft ist es entscheidend, dass diese Prinzipien konsequent umgesetzt und in der Praxis gelebt werden. Das EMBaG dürfte dafür eine gute Grundlage bilden. Dennoch werden die genannten Ansätze zu wenig konsequent verfolgt. Beispielsweise besteht im Bereich der offenen Daten die Gefahr, dass das Prinzip «Open Government Data» (OGD) durch zahlreiche Ausnahmen und Sonderregelungen untergraben wird. OGD kann nur einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mehrwert bringen, wenn die entsprechenden Daten zur richtigen Zeit, auf die richtige Weise und in passender Qualität zur Verfügung stehen. Ebenso könnte das Gesetz noch stärker auf die verwaltungsinterne Digitalisierung ausgerichtet werden und weniger stark auf die digitale Bereitstellung kundenseitiger Dienstleistungen. Dazu gehört beispielsweise der Grundsatz, verwaltungsintern und für den Behördenaustausch mit Unternehmen und Privaten auf standardisierte, offene Schnittstellen zu setzen. Zentralisierte «digitale Schalter», Plattformen und andere vergleichbare (Prestige-)Projekte der Behörden binden wichtige Ressourcen und bieten keinen Mehrwert.

Weitere Ausführungen zu dieser Position und Kommentare zu den einzelnen Gesetzesartikeln (Anhang) finden Sie nachfolgend.

Anforderungen der Wirtschaft an e-Government-Leistungen

Grundsätzlich verursacht jeder Behördenaustausch und jede Massnahme zur Erfüllung regulatorischer Vorgaben bei den Unternehmen administrative Kosten und führt indirekt zu einer höheren Steuerbelastung aufgrund der Vollzugsaufgaben der öffentlichen Hand. Diese Kostenfaktoren fallen je nach Unternehmensgrösse und Branche unterschiedlich hoch aus, wirken prinzipiell aber stets dämpfend auf die Produktivität der betroffenen Firmen. Um solche Produktivitätsverluste tief zu halten sollte einerseits die Regulierungsdichte reduziert werden, andererseits sind die bürokratischen Hürden und der Behördenaustausch möglichst effizient zu gestalten. In diesem Zusammenhang bietet die Digitalisierung grosse Chancen und insbesondere e-Government-Anwendungen nehmen eine zentrale Rolle ein: Je reibungsloser der Austausch zwischen Unternehmen und Behörden sowie unter den Behörden selbst, desto tiefer die allseitigen Kosten und die volkswirtschaftlichen Verluste.

Drei Aspekte sind für die Wirtschaft bei der Umsetzung von e-Government entscheidend:

1. Es müssen allem voran verwaltungsinterne Prozesse horizontal (ämterübergreifend) und vertikal (über alle drei Staatsebenen) durchgängig gestaltet und dabei Medienbrüche eliminiert werden. Digitale Benutzeroberflächen der Behörden sind situativ sinnvoll, ein erfolgreiches e-Government basiert jedoch in erster Linie auf durchgehend digitalisierten Prozessen innerhalb der Verwaltung.
2. Standardisierte Schnittstellen sind für die Durchgängigkeit und für den Behördenaustausch der Unternehmen besonders wichtig. Sie ermöglichen eine reibungslose, beidseitige Kommunikation. Auch das Prinzip OGD lässt sich auf diese Weise besser umsetzen und entfaltet grössere Wirkung als bei einer Bereitstellung der Daten auf einer zentralisierten Plattform.
3. Der Staat sollte beim Behördenaustausch mit Unternehmen auch innovative Geschäftsmodelle ermöglichen. Dank entsprechenden Schnittstellen gegen aussen, die auch maschinenlesbar sind, können neue Produkte und Dienstleistungen als «Scharnier» zwischen den Behörden und Unternehmen entstehen, beispielsweise intelligente ERP-Software oder KI-basierte Assistenzsysteme. Dadurch können neue technologische Ökosysteme geschaffen werden, welche die Unternehmen administrativ erheblich entlasten. Ein Wettbewerb um die optimale Behörden-Interaktion führt dazu, dass die entsprechenden Prozesse konstant verbessert werden und die Wirtschaft folglich über mehr Ressourcen verfügt, um sich auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren. Die öffentliche Hand profitiert beim Austausch über Schnittstellen unter anderem unmittelbar von einer höheren Datenqualität, aber auch mittelbar von der höheren Produktivität der Wirtschaft.

Notwendige Voraussetzungen im Rahmen des EMBaG

Das EMBaG fokussiert aus der Sicht von economiesuisse grundsätzlich auf die richtigen Themen, nämlich die Herstellung von Kohärenz in den Digitalisierungsbestrebungen der öffentlichen Hand sowie den Bürokratieabbau zugunsten der Unternehmen und Privatpersonen im Behördenaustausch. Die geplante Beteiligung des Bundes an eOperations und ähnlichen Organisationen, die gesetzliche Verankerung von OGD, verbindliche Standards und Basisdienste für alle Staatsebenen sind somit richtige und notwendige Entwicklungen. Auch stehen diese Entwicklungen mit dem Prinzip des Föderalismus im Einklang, da sie auf eine *technische* und nicht auf eine politische Harmonisierung abzielen.

Das EMBaG ist aus der Sicht von economiesuisse jedoch noch zu stark auf das front-end-Leistungsangebot des Staates ausgerichtet und zu wenig auf die zwingend erforderliche Digitalisierung der internen Prozesse und damit auf die Digitalisierung der dahinterstehenden Strukturen:

- Schnittstellen, die den reibungslosen vertikalen und horizontalen Datenaustausch innerhalb der Verwaltung und gegen aussen ermöglichen, sollten *explizit* als vom Bund durchsetzbarer Standard in die Vorlage einfließen. Damit würden insbesondere mehrere verabschiedete oder hängige parlamentarische Vorstösse erfüllt.¹ Im Gegenzug sollte die Vielzahl an Plattformen, welche einzelne Behörden als digitale Schalter anbieten und welche für den Nutzer keinen Mehrwert bieten, zurückgebunden werden. Mit der Plattform Easy-Gov steht bereits eine Plattform des Bundes zur Verfügung, die als zentrale Anlaufstelle sämtliche Interaktionen mit den Behörden abbilden soll, insbesondere auch Themen, welche bei anderen Bundesämtern als dem WBF angesiedelt sind, darunter Steuern und die Zollabwicklung.
- Das Prinzip OGD sollte konsequenter umgesetzt werden, damit auch tatsächlich praxisrelevante Daten zugänglich gemacht werden und daraus gesellschaftliche und wirtschaftliche Innovation entstehen kann. Die umfassenden Ausnahmen und Vetorechte der einzelnen Verwaltungseinheiten gemäss Vernehmlassungsvorlage dürften den Nutzen von OGD in der Praxis reduzieren. Auch die komplette, undifferenzierte Ausnahme der bundeseigenen Betriebe ist unbefriedigend. Ebenso wird das Spannungsfeld zwischen Open Data und Datenschutz nicht adressiert: Aufgrund des technologischen Fortschritts und immer leistungsfähigeren Algorithmen dürften die potenziellen OGD-Datenbestände über die Zeit abnehmen, da trotz Vorsichtsmassnahmen bspw. Rückschlüsse auf Personen möglich werden. Für diese Problematik muss eine datenschutzkonforme Lösung gefunden werden, welche die Nutzung von OGD auch aus einer dynamischen Sicht ermöglicht.
- In hoheitlichem Auftrag erstellte Open Source Software kann ein wichtiger Hebel für die Standardisierung und Prozessintegration innerhalb der Verwaltung sein. Um Fehlentwicklungen und insbesondere eine weitere Verzettelung der IT-Landschaft bei der öffentlichen Hand zu verhindern, braucht es jedoch ergänzend kohärente IT-Strategien von Bund, Kantonen und Gemeinden. Redundanzen bei der Entwicklung von Softwarelösungen sind systematisch einzudämmen. Darüber hinaus ist die Möglichkeit der Verwaltung, auch gegenüber Dritten ergänzende Dienstleistungen zu erbringen, stärker einzuschränken. In diesem Bereich ist das Potential für Wettbewerbsverzerrungen besonders gross und die Rechtfertigung für eine wirtschaftliche Tätigkeit des Staates beschränkt vorhanden. Insgesamt darf staatliche Open Source Software keine innovationshemmende Wirkung auf die Privatwirtschaft entfalten oder den Anreiz, Investitionen zu tätigen, unterbinden.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Argumente und stehen bei Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Projektleiter Infrastrukturen

- Anhang erwähnt

¹ Vgl. Mo. [18.4276](#), Mo. [18.4238](#) sowie Mo. [20.4260](#)

Anhang: Kommentare zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Bestimmung	Kommentar
<p>Art. 1 Zweck Mit diesem Gesetz sollen:</p> <p>a. Voraussetzungen geschaffen werden für die Zusammenarbeit zwischen Behörden verschiedener Gemeinwesen und Dritten beim Einsatz elektronischer Mittel zur Unterstützung der Tätigkeiten und der Erbringung von Dienstleistungen;</p> <p>b. die elektronischen Dienstleistungen der Behörden vereinfacht, verbessert, ausgebaut und weiterentwickelt werden.</p>	<p>Im Gesetzeszweck sollten explizitere Zielgrössen, wie bspw. die bessere Prozessintegration, der reibungslose Datenfluss oder die Standardisierung innerhalb der Verwaltung genannt werden.</p>
<p>Art. 9 Übertragung von Aufgaben ¹ Der Bundesrat kann mittels Verordnung oder Vereinbarung Aufgaben der administrativen Hilfstätigkeit im Bereich des E-Government auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, übertragen (...) ² Die Durchführung von Beschaffungsverfahren nach den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrecht kann auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, übertragen werden, wenn (...)</p>	<p>Die Übertragung von Aufgaben an bestehende Bundesunternehmen, wie sie im erläuternden Bericht erwähnt wird, lehnt economiesuisse ab.</p>
<p>Art. 10 Open Source Software ⁴ Die diesem Gesetz unterstehenden Bundesbehörden können ergänzende Dienstleistungen, namentlich zur Integration, Wartung, IT-Sicherheit und zum Support erbringen, soweit ein öffentliches Interesse besteht und sie mit verhältnismässigem Aufwand erbracht werden können. Sie erheben dafür kostendeckende Gebühren. ⁵ Das zuständige Departement kann Ausnahmen von der Gebührenerhebung für bestimmte Leistungen gemäss Absatz 4 zulassen, wenn dadurch die Privatwirtschaft nicht konkurrenziert wird.</p>	<p>Die Möglichkeit der Leistungserbringung gem. Abs. 4 sieht economiesuisse aus Gründen der Wettbewerbsneutralität kritisch. Ebenso die Möglichkeit der Erhebung von kostendeckenden Gebühren gem. Abs. 5.</p> <p>Ergänzend wäre aus unserer Sicht zu prüfen, ob Art. 10 nicht konsequenterweise auch für sämtliche öffentlichen Akteure und Aktivitäten gem. Art. 5, Art. 6 und Art. 9 gelten sollte. Ebenso wären möglichst klare Richtlinien wünschenswert, wann die öffentliche Hand auf OSS und wann auf Drittsoftware setzen sollte. Dies würde klare Rahmenbedingungen für private Software-Hersteller schaffen und liesse eine bessere Beurteilung der Wettbewerbsneutralität zu.</p>
<p>Art. 11 Open Government Data (OGD) ¹ Die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung stellen die Daten, die sie im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erheben oder erstellen und die elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, zur freien Weiterverwendung zur Verfügung. Vorbehalten bleiben spezialgesetzlich</p>	<p>Abs. 1: Der Grundsatz sollte auf Gesetzesebene auch für staatseigene Unternehmen und Daten aus regulierten Monopolmärkten gelten. Der Bundesrat könnte auf Verordnungsebene Ausnahmen vorsehen.</p> <p>Abs. 2: Die Bereitstellung via Schnittstelle soll explizit erwähnt werden.</p>

<p>vorgeschriebene Quellenangaben.</p> <p>² Die Daten werden unentgeltlich, zeitnah, in maschinenlesbarer Form und in einem offenen Format in öffentlich zugänglichen Netzen zur Verfügung gestellt.</p> <p>³ Nicht öffentlich zugänglich gemacht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Daten, die gestützt auf andere Erlasse nicht oder nur zu restriktiveren Bedingungen veröffentlicht werden, insbesondere aufgrund von Bestimmungen über Datenschutz, Urheberrechte, Statistikgeheimnis, Steuergeheimnis, Informationsschutz, Gebühren und amtliche Register; b. Daten, deren Aufbereitung für die Zurverfügungstellung bedeutende zusätzliche sachliche, personelle oder technische Mittel erfordert, die insbesondere unverhältnismässig sind im Vergleich zum Nutzen der Daten für Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft (Wertschöpfung). <p>⁴ Die Daten werden auf einer zentralen Plattform referenziert und mit vordefinierten Metadaten versehen. Das Bundesamt für Statistik regelt in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei den Inhalt und die Form der Metadaten.</p> <p>⁵ Die Verwaltungseinheiten sind nicht verpflichtet, die Daten zum Zwecke der Veröffentlichung auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen.</p>	<p>Abs. 3: Die Ausnahmen sind zu weitreichend und ziehen dem OGD-Prinzip sämtliche Zähne. Ausserdem dürfte es so schwierig werden, auf technologische Entwicklungen dynamisch zu reagieren. Alternativ zu prüfen wäre eine allgemeinere Formulierung und eine Konkretisierung auf Verordnungsebene, so dass mehr Flexibilität besteht.</p> <p>Abs. 4: Die zentralisierte Bereitstellung sollte keine gesetzliche Anforderung sein – insbesondere für die Unternehmen ist die Bereitstellung via Schnittstelle deutlich wichtiger. Es wäre somit zielführender, einen entsprechenden API-Standard für alle Verwaltungseinheiten vorzusehen, so dass die Bereitstellung flexibel und dezentral erfolgen kann.</p> <p>Abs. 5: Die Absicht hinter dieser Bestimmung ist nachvollziehbar. Es besteht jedoch das Risiko, dass das Qualitätsniveau der offenen Daten dadurch leidet. Hier müssen in der Praxis entsprechende Vorkehrungen gefunden werden, um dies zu verhindern.</p>
<p>Art. 13 Standards</p> <p>¹ Der Bundesrat kann technische, organisatorische und prozedurale Standards, die eine Zusammenarbeit verschiedener Systeme in einem durchgängigen Prozess unterstützen, für die diesem Gesetz unterstehenden Bundesbehörden verbindlich erklären. Er orientiert sich an international anerkannten oder verbreiteten Standards. (...)</p>	<p>In diesem Zusammenhang sollte explizit auf standardisierte, maschinenlesbare Schnittstellen innerhalb der Verwaltung und gegen aussen hingewiesen werden.</p>