



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
3003 Bern

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

Bern, 22. März 2021

Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Der vermehrte Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben steht nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Kantonen, Städten und Gemeinden im Zentrum der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung und der diesbezüglichen Ausgestaltung der Beziehungen und des Austauschs mit ihren Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage ist nachvollziehbar. Der Städteverband begrüsst die diesbezüglichen Bestrebungen des Bundes grundsätzlich.

Bezüglich der Bereitstellung bestimmter Basisdienste oder E-Services durch den Bund bieten sich für Städte und Gemeinden neue Möglichkeiten. Die Kostenaufteilung mit der kommunalen Ebene für die Nutzung der Basisdienste und E-Services wird im vorliegenden Entwurf allerdings nicht genügend konkretisiert. Diese ist mit dem Kanton gesondert zu regeln. Hinsichtlich der Kostenaufteilung sollte das Gesetz jedoch zumindest Grundsätze vorsehen (z.B. Verursachungsprinzip bzw. Proportionalität; Verhältnismässigkeit; Einheitlichkeit der Verfahren). Der Städteverband erachtet hierbei eine Kostenbeteiligung nur im Falle der freiwilligen Nutzung als angebracht. Mit der Verpflichtungskompetenz müsste auch die Finanzierung durch die verpflichtende Stelle einhergehen.



Mit einer indirekten anteilmässigen Kostenfolge müssen Städte und Gemeinden auch bei einer Verbindlichkeitserklärung der Basisdienste und E-Services rechnen. Neben Basisdiensten und E-Services können auch technische, organisatorische und prozedurale Standards vom Bund als verbindlich erklärt werden. Grundsätzlich bezieht sich die Verbindlichkeitserklärung sowohl von Basisdiensten und E-Services als auch von Standards auf den Vollzug von Bundesrecht. Kantonale und kommunale Aufgaben, die nicht in den Geltungsbereich der Bundeskompetenz fallen, wären von einer Verbindlichkeitserklärung von Standards nicht betroffen. Das Gesetz bleibt jedoch vage, was zu den Basisdiensten und E-Services alles gehören könnte. Die Nennung einzelner Anwendungen, wie dem Transaktionsportal für Unternehmen «EasyGov.swiss» und «eUmzugCH» gibt einen ersten Eindruck. Das Transaktionsportal ist ein begrüssenswerter Vorstoss des Bundes. Es hat jedoch auch das Potenzial, über blossen Aufgaben im Vollzug von Bundesrecht hinauszugehen. Hier sollte es eine klarere beziehungsweise Abgrenzung geben. Gleichzeitig sollten auch hier Grundsätze, unter anderem bzgl. Wirtschaftlichkeit und Umsetzbarkeit der Basisdienste und E-Services, im Gesetz definiert werden.

Einzelne Mitgliedstädte gehen weiter und fordern, dass sich die Verbindlichkeitserklärung von Standards auf die Definition von Schnittstellen und Datenformaten im Austausch zwischen Dritten und den Systemen des Bundes beschränken. Zudem ist die Interoperabilität zwischen bereits bestehenden kommunalen Basisdiensten und E-Services und den eidgenössischen Basisdiensten sicherzustellen und bestehende Dienste müssen nicht zwingend durch neue eidgenössische Lösungen ersetzt werden. Des Weiteren gibt es vereinzelt grundsätzliche Einwände gegen die Verbindlichkeitserklärung organisatorischer Standards. Ausserdem wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein Fristenmechanismus für die Umsetzung technischer Standards vorzusehen, falls solche vom Bundesrat als verbindlich erklärt werden. Da es sich bei E-Operations um ein privatrechtliches Unternehmen handelt, das nicht den üblichen Kontrollmechanismen des Bundes unterliegt, erscheine es zudem angebracht, im Gesetz festzulegen, wie der Bundesrat eine ausreichende Kontrolltätigkeit wahrnehmen kann.

Schliesslich bedauern wir, dass das EMBaG nicht das digitale Primat als Grundsatz aller Verwaltungstätigkeiten des Bundes vorsieht. Der Grundsatz «digital first» wird nur Realität, wenn zukunftsfähige Behördendienstleistungen grundsätzlich elektronisch angeboten werden und nur in begründeten Ausnahmefällen in anderer Weise. Die Zusammenarbeit der Behörden würde vereinfacht, wenn dieser Grundsatz zukünftig auf allen Staatsebenen gelten würde. Der Bundesrat ist daher aufzufordern, diesen Grundsatz auch im EMBaG zu verankern.

Anträge

Wir beantragen deshalb:

► **Art. 2 Abs. 2 VE-EMBaG ist wie folgt neu zu fassen:**

«² Die Artikel 12 bis 14 gelten auch für

- a. die ~~Verwaltungen der~~ Kantone, und



- b. die vom Bund oder von den Kantonen mit Verwaltungsaufgaben ~~des Vollzugs von Bundesrecht~~ betrauten Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung oder der kantonalen Verwaltung angehören.»

Begründung: In Buchstabe a ist die Formulierung «die Verwaltungen der Kantone» zu eng gefasst, denn sie lässt sich so verstehen, dass sie sich nur auf die Exekutivbehörden der Kantone bezieht, nicht aber auf die kantonalen Legislativen und Gerichte. Auch diese vollziehen aber teilweise Bundesrecht und sollten daher grundsätzlich dem Geltungsbereich des EMBaG unterstellt werden.

► **Zu Art. 4 Abs. 1 VE-EMBaG, Grundsätze:**

Das «Digital first»-Prinzip in den Grundsätzen des Gesetzes sollte noch stärker verankert werden. Alternative Formulierung zu Abs. 1:

«Die Bundesbehörden streben zur Erhöhung der Effizienz und zur Erschliessung neuer Möglichkeiten die **hauptsächliche** Nutzung von elektronischen Mitteln an für die Interaktion: (...).»

► **Zu Art. 4 Abs. 2 VE-EMBaG, Grundsätze:**

Gemäss diesem Absatz stimmen die Bundesbehörden ihre Tätigkeiten mit den Kantonen ab und wahren deren Autonomie. Vorliegend sind aber nicht nur Kantone, sondern auch Gemeinden und Städte sowie deren Autonomie betroffen. Dieser Absatz muss daher mit «Gemeinden/Städten» und deren Autonomie ergänzt werden. Des Weiteren ist einzig die Abstimmung mit den Kantonen festgeschrieben, nicht aber mit den Gemeinden, welche direkt oder über die Kantone ebenfalls zur Übernahme oder jedenfalls zur Nutzung von IKT-Lösungen des Bundes verpflichtet werden können. Fehlt eine verbindliche und konsequente Koordinationspflicht, droht insbesondere den Städten und Gemeinden die Vernichtung getätigter Investitionen im Bereich der Digitalisierung, wenn sie zur Übernahme nicht kompatibler Lösungen übergeordneter Staatsebenen verpflichtet werden. Der Städteverband fordert deshalb, dass diese Verpflichtung in die Gesetzgebung aufgenommen wird.

Vorschlag: «Sie stimmen dabei ihre Tätigkeiten mit den Kantonen **und den Gemeinden und Städten ab** und wahren deren Autonomie.»

► **Zu Art. 8 VE-EMBaG:**

Da wie im erläuternden Bericht ausgeführt die föderalistischen Strukturen für eine Zusammenarbeit hinderlich sein können, könnte der Bund allenfalls mit Finanzhilfen auch Lösungen anstossen, die sich nicht auf den "Vollzug von Bundesrecht" beziehen. Dies beispielsweise in den Bereichen Sozialhilfe, Schule oder beim Melderecht, die Kantonsrecht betreffen. Allenfalls könnte dieser Artikel offener formuliert werden. Die Finanzhilfen könnten bspw. über Nutzungsgebühren wieder zurückfliessen.

► **In Art. 12 Abs. 2. VE-EMBaG sind das Wort «wenn» und die Buchstaben a bis c am Ende zu streichen.**

Begründung: Die Buchstaben a bis c schränken die den Kantonen zugänglichen elektronischen Behördendienste des Bundes stark ein. Möglich ist damit nur eine Mitbenutzung bestehender Services



des Bundes, soweit diese Mitbenutzung keinen Mehraufwand für den Bund verursacht. Dies greift zu kurz. Eine konsequente Digitalisierung der Abläufe der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz auf allen Staatsebenen wird auch dedizierte, oft neue digitale Infrastrukturen voraussetzen, die von Anfang an auf eine landesweite Nutzung ausgerichtet sind und nicht nur auf die Bundesverwaltung. Zwar kann der Bund, wie der erläuternde Bericht erwähnt, die Schaffung solcher dedizierter Services (wie z.B. die geplante Justizplattform gemäss dem Entwurf zum BEKJ) auch durch Spezialgesetze regeln. Dies ist aber ein zu langwieriges Verfahren. Daher sollte die Rechtsgrundlage für die Einführung genuin nationaler elektronischer Behördendienste mit dem EMBaG geschaffen werden.

► **Zu Art. 12 Abs 3. VE-EMBaG**

Die Nutzung von gemeinsamen Grundinfrastrukturen ist zu begrüessen, wobei die Verpflichtung zur Nutzung bzw. der Eingriff des Bundes potenziell sehr weit geht und gerade in Kombination mit der Finanzierungsverpflichtung durch die Kantone dahingehend problematisch ist, dass potenziell marktverzerrende Monopole geschaffen werden können. Eine Kostenbeteiligung ist für die kommunale Ebene nur im Falle der freiwilligen Nutzung angebracht. Mit der Verpflichtungskompetenz müsste auch die Finanzierung durch die verpflichtende Stelle einhergehen.

In Bezug auf Art. 12 sind wir der Meinung, dass der Bund dort, wo er zur Nutzung von Behördendiensten verpflichtend eingreift, sich in jedem Fall auch an den Kosten zu beteiligen hat. Daher sollte Abs. 3 wie folgt ergänzt werden: **"In diesen Fällen beteiligt sich der Bund ebenfalls an den Kosten"**.

► **Zu Art. 12 Abs. 4 VE-EMBaG, Elektronische Behördendienste:**

«Die Kantone leisten einen Beitrag an die Kosten, der der Nutzung elektronischer Behördendienste durch sie und ihre Gemeinden entspricht. Der Bundesrat regelt die Bemessung des Beitrags.»

Gemäss diesen Ausführungen leisten die Kantone einen Beitrag, wobei sich die Frage stellt, ob die generelle Verrechnung der richtige Weg ist, um die Nutzung der Dienste zu fördern. Allenfalls ist eine Kostenbeteiligung im Falle einer (freiwilligen) Nutzung zielführender. Nicht weiter ausgeführt ist, ob diese die Kosten auf die Gemeinden/Städte abwälzen dürfen/können. Hier wäre es sinnvoll, zumindest in der Botschaft zum Gesetz eine entsprechende Aussage zu machen.

► **Art. 12 ist mit einem Abs. 6 «Anhörung» zu ergänzen:**

Dieser Artikel ist mit einem Abs. 6 zu ergänzen, in dem die von einer Verpflichtung bzw. Verbindlicherklärung betroffenen Gemeinwesen (Kantone, Gemeinden, Städte) und Organisationen zum Umfang und zu den notwendigen Ressourcen (Personal, Finanzierung usw.) angehört werden.

Vorschlag: Neu: Art. 12 Abs. 6 VE-EMBaG: **«Die diesem Gesetz unterstehenden Behörden gemäss Abs. 1 sind vor dem Erlass einer Verpflichtung bzw. Verbindlicherklärung durch den Bund anzuhören.»**

Eine solche Anhörung ist auch deshalb sinnvoll, weil damit geklärt werden kann, ob die zur Umsetzung notwendigen Rechtsgrundlagen bei Gemeinwesen und Organisationen vorhanden sind oder zuerst geschaffen werden müssen (vgl. dazu Art 12 Abs. 5 VE-EMBaG).



- ▶ **Art. 13 ist am Ende wie folgt anzupassen: «... Er [der Bundesrat] orientiert sich an national oder international anerkannten oder verbreiteten Standards.»**

Begründung: Nach Möglichkeit sollte sich der Bundesrat an nationalen Standards orientieren, namentlich den eCH-Standards. Die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz 2020, die der Bund und die Kantone abgeschlossen haben, regelt dies bereits.

- ▶ **Zu Art. 13 Abs. 3 VE-EMBaG, Standards:**

Der Abs. 3 ist gemäss den voranstehenden Erläuterungen zu Art. 12 VE-EMBaG wie folgt zu ergänzen: «Artikel 12 ~~Absatz~~ **Absätze 5 und 6** ~~gilt~~ **gelten** sinngemäss.»

- ▶ **Zu Art. 14 VE-EMBaG, Ausnahmen von verbindlich erklärten elektronischen Behördendiensten und Standards:**

Die Ausnahmeklausel, wonach «der Bundesrat [...] Ausnahmen von Verbindlicherklärungen nach den Artikeln 12 und 13 gewähren» kann, begrüssen wir explizit.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband