

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von
Behördenaufgaben (BRG 22.022)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (BRG 22.022), 2022 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.05.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesverwaltung - Organisation	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Bundesverwaltung – Organisation

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2022
MARC BÜHLMANN

Anfang März 2022 legte der Bundesrat seine Botschaft zum **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben** (EMBAG) vor. Das neue Gesetz soll Grundlage sein für eine moderne Digitalisierung in der Bundesverwaltung sowie für digitale Interaktionen zwischen Behörden verschiedener Stufen und Dritten. Angestrebt werden sollen elektronisch abrufbare Behördenleistungen und eine Verbesserung von Verwaltungsprozessen mit Hilfe von neuen Technologien nach dem Prinzip «digital first», also prioritär via digitale Kanäle. Ziel soll zudem eine möglichst stringente Koordination zwischen Bund und Kantonen sein. Das EMBAG soll zudem E-Government-Elemente regeln, so etwa die Nutzung von Open Source Software und Open Government Data. In die Vorlage flossen unter anderem zwei parlamentarische Vorstösse ein: Ein Postulat Glättli (gp, ZH; Po. 14.4275), das die Freigabe von Open Source Software angeregt hatte, sowie eine Motion Graf-Litscher (sp, TG; Mo. 19.3160), die eine Regelung für die Publikation und Nutzung nichtpersonenbezogener Daten und Dienste der Bundesverwaltung gefordert hatte.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.06.2022
MARC BÜHLMANN

In der Sommersession beugte sich der **Ständerat** über den bundesrätlichen Entwurf zum **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben** (EMBAG). Die WBK-SR hatte es einstimmig zur Annahme empfohlen, wie Kommissionssprecher Benedikt Würth (mitte, SG) berichtete. Obwohl die Schweiz ein «Hightech-Land» sei, schneide sie im internationalen Vergleich hinsichtlich digitaler Verwaltung äusserst schlecht ab. Aus diesem Grund sei die «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS), eine gemeinsame Organisation zwischen Bund und Kantonen, ins Leben gerufen worden. Damit der Bund hier als Partner fungieren könne, brauche es Rechtsgrundlagen, die mit dem EMBAG geschaffen werden sollen. In den bisherigen Diskussionen habe sich herausgestellt, dass bisher zu stark in Sektoren gedacht und zu wenig auf Kooperation gebaut worden sei. Mit dem vorliegenden «Querschnittsgesetz» solle dies geändert werden, so Würth. Die WBK-SR habe an der bundesrätlichen Vorlage leichte Anpassungen vorgenommen. So soll dafür gesorgt werden, dass Menschen ohne digitale Kompetenzen von Behördeninteraktionen nicht ausgeschlossen würden. Darüber hinaus will die Kommission, dass Kantone Vereinbarungen zwischen Bund und Gemeinden zustimmen müssen. Um die Motionen Guggisberg (svp, BE; Mo 21.4490) und Würth (mitte, SG; Mo. 21.4377) zu erfüllen, sollen zudem unter Bundesbeteiligung erarbeitete digitale Instrumente und Ergebnisse frei zur Verfügung gestellt werden. Die WBK-SR wolle zudem der Verwaltung schliesslich nicht wie vom Bundesrat vorgesehen fünf, sondern lediglich drei Jahre gewähren, um Daten und Ressourcen öffentlich zugänglich zu machen. Auch Bundesrat Ueli Maurer warb für das Gesetz, das auch Datenschutz und Prozesssicherheit gross schreibe. Eintreten war in der Folge unbestritten, die Ausgabenbremse wurde einstimmig (34 zu 0 Stimmen) gelöst und alle Anträge der WBK-SR wurden ohne Diskussion gutgeheissen. Auch die Gesamtabstimmung passierte die leicht angepasste Vorlage einstimmig (33 zu 0 Stimmen).²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.09.2022
MARC BÜHLMANN

Auch im **Nationalrat**, der das **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben** (EMBAG) in der Herbstsession 2022 beriet, war die bisher eher gemächliche Geschwindigkeit der schweizerischen Verwaltung hinsichtlich Digitalisierung Thema bei der Eintretensdebatte. Die Schweiz hinke hinterher, befand etwa der Sprecher der SPK-NR, Andri Silberschmidt (fdp, ZH). Zudem finde die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung zwar statt, aber es gebe einen «Wildwuchs von Systemen und Prozessen [...], die wenig aufeinander abgestimmt» seien. In der Kommunikation zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden, Privaten und Firmen brauche es aber gemeinsame Standards und Verantwortlichkeiten, die im vorliegenden Gesetz geregelt würden. Die Mehrheit der Fraktionssprecherinnen und -sprecher war sich danach einig, dass die Schweiz ihren Rückstand aufholen müsse (Marco Romano, mitte, TI), dass es nun einen stärkeren politischen Willen brauche (Damien Cottier, fdp, NE), dass man eigentlich gerne noch weiter gehen würde (Angelo Barrile, sp, ZH), dass man jetzt einen Gang höher schalten wolle (Gerhard Andrey, gp,

FR), dass man nun keinen halben Schritt rückwärts, sondern zwei Schritte vorwärts machen müsse (Corina Gredig, glp, ZH) oder dass man «dem Anschluss an die moderne Welt [nicht mehr länger] hinterherrennen» dürfe (Barbara Steinemann, svp, ZH). Eintreten war entsprechend unbestritten, obwohl Bundesrat Ueli Maurer darauf hinwies, dass es nicht nur Rufe gebe, die Handbremse endlich zu lösen, sondern dass in der Bevölkerung auch «abgrundtiefes Misstrauen» gegenüber der Digitalisierung festgestellt werden könne.

In der Detailberatung schuf der Nationalrat eine gewichtige Differenz zum Ständerat. So soll das Gesetz nicht nur für die Bundesverwaltung, sondern auch für die Kantonsverwaltungen und alle mit Vollzugsaufgaben betrauten Organisationen und Personen gelten. Diesen Passus hatte der Bundesrat nach der Vernehmlassung aus der Vorlage gestrichen, weil er von Städten und Kantonen stark kritisiert worden war. Die SPK-NR habe mit 15 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung aber dafür optiert, hier keinen föderalen Flickenteppich zu schaffen. Mit 114 zu 77 Stimmen folgte die Ratsmehrheit ihrer Kommission. Die geschlossen stimmende SVP-Fraktion und eine Mehrheit der Mitte-Fraktion fanden sich in der Minderheit und votierten für die auch von Bundesrat Ueli Maurer beworbene Lösung, der vergeblich argumentiert hatte, dass diese Ausweitung des Gesetzes noch nicht reif sei.

Darüber hinaus wollte der Nationalrat im Gegensatz zur ständerätlichen Fassung auch explizit das Prinzip «digital first» im Gesetz verankern. Damit werde eine Umkehr der heutigen Praxis gefordert, mit der alles auf Papier gedruckt werde. Neu soll alles digital sein und nur noch in Ausnahmefällen analog angeboten werden. Ebenfalls abweichend vom Ständerat folgte die Ratsmehrheit ihrer SPK-NR, die den Passus der kleinen Kammer wieder rückgängig machen wollte, wonach auf unterschiedliche Bedürfnisse – vor allem von Personen ohne digitale Kenntnisse – Rücksicht genommen werden müsse. Schliesslich machte der Nationalrat aus der Kann-Formulierung für die Veröffentlichung von Open-Source-Software wieder eine Muss-Formulierung. Nachdem die Ausgabenbremse gelöst worden war, erhielt die Vorlage in der Gesamtabstimmung 144 befürwortende und 24 ablehnende Stimmen. Letztere, wie auch die 24 Enthaltungen, stammten allesamt aus der SVP-Fraktion.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2022
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession 2022 nahm der **Ständerat** die zweite Lesung für das **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)** vor. Der Nationalrat hatte sieben Differenzen geschaffen. Die WBK-SR empfahl der kleinen Kammer, in sechs der sieben Punkte an der ständerätlichen Fassung festzuhalten: Der vom Nationalrat eingeführte Grundsatz, dass das Gesetz nicht nur für die Bundesverwaltung, sondern auch für alle dezentralen Verwaltungseinheiten gelten solle, sei abzulehnen, so der Kommissionssprecher Benedikt Würth (mitte, SG). Man wolle hier an der «Kann-Formulierung» des Bundesrats festhalten. Auch der Vorschlag des Nationalrats, alle Kantonsverwaltungen und Vollzugsorgane dem Gesetz zu unterstellen, gehe zu weit. Festhalten wollte die Kommission auch am Artikel, der explizit auf die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen hinweist, die berücksichtigt werden müssten. Der Nationalrat wollte diesen Passus streichen. Auch bei der Offenlegung von Quellcodes wollte die WBK-SR nicht auf den Streichungsvorschlag des Nationalrats eingehen. Der Passus «wenn es möglich und sinnvoll ist und die Rechte Dritter gewahrt werden», den die grosse Kammer streichen wollte, sei nötig, weil es zum Beispiel sicherheitstechnisch sensible Fälle gebe, bei denen die Offenlegungspflicht im Sinne von «open source» nicht gefordert werden dürfe, argumentierte Würth. Auch dass amtliche Register öffentlich zugänglich gemacht werden können, wie dies der Nationalrat forderte, erachtete die WBK-SR als «nicht sachgerecht» und empfahl auch hier Festhalten. Schliesslich beharrte die WBK-SR auf ihrem Vorschlag, dass der Bundesrat auch fachlich zuständige Verwaltungseinheiten ermächtigen können soll, Metadaten zu veröffentlichen. Auch diesen Passus wollte der Nationalrat nicht im Gesetz haben und einzig dem Bundesrat für Statistik die Veröffentlichung erlauben. Einverstanden mit dem Nationalrat war die WBK-SR einzig bei der Forderung, dass die Standards, die in technischer, organisatorischer und prozeduraler Hinsicht verbindlich erklärt werden sollen, nicht nur bei der Entstehung und Umsetzung von Projekten, sondern auch bei deren Beschaffung berücksichtigt werden sollen.

Die Anträge der Kommission wurden samt und sonders diskussionslos angenommen. Nicht ganz einig war sich die WBK-SR freilich bei der Regelung der Zusammenarbeit mit anderen schweizerischen Gemeinwesen und Organisationen. Zwar war man sich in der Kommission und im Rat einig, dass die Kantone angehört werden müssen. Eine Minderheit Gmür-Schönenberger (mitte, LU) beantragte allerdings erfolgreich, dass diese Anhörung ausreicht und der Zustimmungsvorbehalt der Kantone gestrichen wird: Die Kantone müssten zwar vor Abschluss von Vereinbarungen angehört werden, sollte

es aber zu Vereinbarungen mit Gemeinden kommen, brauche es ihre explizite Zustimmung nicht. Mit 26 zu 14 Stimmen folgte der Rat diesem von der Minderheitenssprecherin und Bundesrat Maurer beworbenen Kompromissvorschlag.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.03.2023
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession 2023 beugten sich die Räte über die **Differenzbereinigung** zum **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)**. Das Gesetz schafft die Grundlagen für eine Digitalisierung der Bundesverwaltung, indem es vor allem Standards und Interoperabilität festlegt und dem Bund die Möglichkeit für Vereinbarungen mit Partnerinnen und Partnern schafft, die ähnliche Standards und Plattformen nutzen.

Der Ständerat hatte in der Wintersession 2022 mehrere Differenzen geschaffen und auch im **Nationalrat** lagen zahlreiche Minderheitsanträge vor. Einig waren sich die Fraktionssprechenden darüber, dass Digitalisierung vor allem in der Bundesverwaltung dringend nötig sei, weil die Schweiz diesbezüglich «nicht einmal im Mittelfeld» liege, wie etwa Corina Gredig (glp, ZH) für die GLP-Fraktion ausführte. Allerdings brauche es einheitliche Standards, weshalb sie in einem Minderheitsantrag forderte, die Kantone und die dezentralen Verwaltungseinheiten zu solchen einheitlichen Standards zu verpflichten – dies hatte der Ständerat in seiner zweiten Lesung noch abgelehnt. Dieser Punkt war jedoch im Nationalrat sehr umstritten, Marco Romano (mitte, TI) und Damien Cottier (fdp, NE) setzten sich im Namen ihrer Fraktionen für eine föderalistische Lösung ein, während Gerhard Andrey (gp, FR) und Angelo Barrile (sp, ZH) für ihre Fraktionen für eine ganzheitliche Lösung, die nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Kantons- und Gemeindeebene gelte, plädierten. Finanzministerin Karin Keller-Sutter erklärte, der Bundesrat begrüsse den Kompromissvorschlag der SPK-NR, die dezentralen Verwaltungseinheiten generell dem Gesetz zu unterstellen, der Regierung aber die Möglichkeit für Ausnahmen zu geben. Bei den Kantonen bevorzuge der Bundesrat den kooperativen Ansatz, weil eine von den Kantonen nicht mitgetragene Harmonisierung kaum zielführend sein dürfte. Auch die Kommissionssprechenden Greta Gysin (gp, TI) und Andri Silberschmidt (fdp, ZH) erklärten, die SPK-NR würde gerne daran festhalten, alle Kantone zu verpflichten, sehe aber aufgrund der deutlichen Haltung des Ständerats in dieser Frage wenig Spielraum. Es sei deshalb in den Augen der Mehrheit der Kommission vernünftiger, die Kantone auszunehmen. Der Antrag der Minderheit Gredig wurde zwar – wie die Fraktionsvoten erwarten liessen – von den geschlossenen stimmenden Fraktionen der SP, GP und GLP gutgeheissen, diese 80 Stimmen unterlagen allerdings den 108 Stimmen der drei geschlossen stimmenden bürgerlichen Fraktionen.

Gregor Rutz (svp, ZH) erachtete das Gesetz im Namen der SVP-Fraktion als «Notlösung», mit dem wenigstens die «schlimmsten Defizite» behoben würden. Eigentlich bedürfe es aber einer Verfassungsänderung, das Gesetz sei wohl nur knapp verfassungskonform. Auch aus diesem Grund sei stets die Zustimmung der Kantone zu verlangen, wenn der Bund mit Gemeinden Projekte plane – stellte er folglich als Minderheitsantrag. Mit dieser Anhörungspflicht der Kantone zeigte sich die Mehrheit der SPK-NR jedoch nicht einverstanden: Die bundesrätliche Kompetenz, Vereinbarungen abzuschliessen, solle nicht eingeschränkt werden und der Minderheitsantrag Rutz sei entsprechend abzulehnen. Auch hier folgte der Rat mit 107 zu 80 Stimmen seiner Kommissionsmehrheit. Für die Kommissionsempfehlung votierten diesmal die geschlossen stimmenden Fraktionen der SP, der GLP und der GP, unterstützt von einer Mehrheit der FDP und den drei EVP-Mitgliedern der Mitte-EVP-Fraktion.

Mehrere weitere Entscheidungen traf der Rat jeweils ohne Minderheitsantrag. So erachtete die SPK-NR beispielsweise die explizite Erwähnung von Bedürfnissen spezifischer Bevölkerungsgruppen als nicht nötig. Bei der Frage zu «Open Source» hatte die Kommission einen Kompromiss ausgearbeitet: Quellcodes sollen generell transparent gemacht werden müssen, ausser wenn Drittrechte verletzt würden oder die Sicherheit in Gefahr sei. Schliesslich schlug die SPK-NR vor, die Verwaltung der Metadaten einzig beim Bundesamt für Statistik zu belassen. Oppositionslos nahm der Nationalrat diese nicht bestrittenen Empfehlungen seiner Kommission allesamt an.

Damit ging die Vorlage mit noch fünf Differenzen an den **Ständerat**, der diese ebenfalls in der Frühjahrssession 2023 behandelte. Die SPK-SR schlage vor, bei vier Differenzen auf den Nationalrat einzuschwenken, berichtete Benedikt Würth (mitte, SG) für die Kommission. Dem nationalrätlichen Kompromiss zu den dezentralen Einheiten empfehle die SPK-SR einstimmig zu folgen; auch das Argument des Nationalrats, dass im Gesetz die gesamte Bevölkerung berücksichtigt sei und es keine explizite Erwähnung von Minderheitengruppen brauche, habe die gesamte Kommission überzeugt; die vom

Nationalrat formulierte Ausnahmeregel bei der Offenlegung des Quellcodes sei in der SPK-SR ebenfalls auf einstimmige Unterstützung gestossen; bezüglich der Zuständigkeit für die Sammlung der Metadaten hätte sich die Kommission zwar mehr Flexibilität gewünscht, auch hier könne man aber mit der Lösung des Nationalrats gut leben. Allerdings empfehle die Kommission, am ursprünglichen Entscheid des Ständerats festzuhalten, dass der Bund bei Vereinbarungen, die er mit Gemeinden abschliesst, die entsprechenden Kantone anhören müsse. Es wäre stossend, so Würth, wenn ein Kanton mit seinen Gemeinden digitale Projekte vorantreibe und der Bund mit einzelnen Gemeinden andere Projekte plane, ohne dass der Kanton dazu etwas sagen könne. Da es keinen Minderheitsantrag gab, stimmte die kleine Kammer allen Kommissionsempfehlungen stillschweigend zu.

Damit lag der Ball noch einmal beim **Nationalrat**. Die Kommission habe nur sehr kurz getagt, gab Kommissionssprecher Andri Silberschmidt (fdp, ZH) zu Protokoll. Sie sei einstimmig der Meinung, dass man dem Ständerat im letzten Streitpunkt folgen könne: Die Kommission sei stets der Meinung gewesen, dass der Bund die Kantone anhören würde, wenn er mit einzelnen Gemeinden Projekte plane – dies hatte auch Bundesrätin Keller-Sutter betont. Es spreche nichts dagegen, dies explizit ins Gesetz aufzunehmen. Die grosse Kammer bereinigte diese letzten Differenz schliesslich stillschweigend.

In den **Schlussabstimmungen** passierte das Gesetz den Nationalrat mit 183 zu 8 Stimmen (6 Enthaltungen). Die Opposition und die Enthaltungen stammten von Mitgliedern der SVP-Fraktion. Der Ständerat stimmte dem Gesetz mit 42 zu 0 Stimmen einstimmig zu.⁵

1) BBl, 2022 804; BBl, 2022 805

2) AB SR, 2022, S. 350 ff.

3) AB NR, 2022, S. 1591 ff.

4) AB SR, 2022, S. 1139 ff.

5) AB NR, 2023, S. 134 ff.; AB NR, 2023, S. 391 f.; AB NR, 2023, S. 657; AB SR, 2023, S. 150 f.; AB SR, 2023, S. 278; BBl, 2023 787; Medienmitteilung SPK-NR vom 17.02.23