



Opendata.ch, 4000 Basel

Herr Bundesrat Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Basel, den 24. März 2021

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir diese Möglichkeit wahr.

Opendata.ch setzt sich seit 2011 dafür ein, dass mehr Menschen Zugriff zu mehr Daten haben und daraus mehr Wissen, Fortschritt und Wertschöpfung entstehen lassen können. Organisiert als gemeinnütziger Verein vernetzt und organisiert Opendata.ch seit Jahren rund um datenpolitische und -technische Anliegen und führt unter anderem mit Hackathons interdisziplinäre Innovationsformate durch.

Die Förderung einer Open Data Kultur auf allen Verwaltungsebenen ist dem Verein dabei ein besonderes Anliegen, auch in der langjährigen Zusammenarbeit mit dem Bund.

Opendata.ch begrüsst die generelle Stossrichtung des Gesetzes. Wir sind jedoch der Ansicht, dass gerade im sich rasch wandelnden Themenfeld der Digitalisierung einer Reihe bereits laufender Entwicklungen noch stärker und schneller Rechnung getragen werden muss. Dies um die Handlungsfähigkeit der Behörden auch künftig adäquat zu halten und den sich entwickelnden Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft Rechnung zu tragen.

In der vorliegenden Fassung fehlen den Artikeln zu Open Data und Open Source die erforderliche Breitenwirkung, die nötige Verbindlichkeit und die unverzichtbaren Instrumente, um entscheidende Schritte in Richtung gelungener Digitalisierung effektiv in die Wege zu leiten und kontinuierlich zu messen. Einen Artikel zum Thema Schnittstellen, deren Wichtigkeit laufend steigt, vermissen wir schmerzlich. Ebenso schmerzlich vermissen wir im Vorentwurf die Möglichkeit einer Zusammenarbeit der Behörden nicht nur mit Unternehmen, sondern auch mit Organisationen der digitalen Zivilgesellschaft, nicht zuletzt den Vereinen im Bereich Open Source und Open Data.

Beiliegend finden Sie unsere detaillierten Vorschläge zur konkreten Verbesserung des Vorentwurfes. Wir sind zuversichtlich, dass Sie diese im weiteren Prozess berücksichtigen können. Den aktuellen Vorentwurf können wir nur so, sprich mit gezielteren, verbindlicheren Formulierungen bei den genannten Themen und einer stärkeren Berücksichtigung der Zivilgesellschaft unterstützen. Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Kellerhals', written in a cursive style.

Andreas Kellerhals
Präsident Opendata.ch
andreas.kellerhals@opendata.ch

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hannes Gassert', written in a cursive style.

Hannes Gassert
Vizepräsident Opendata.ch
hannes.gassert@opendata.ch

Rückmeldung Art. 2 Geltungsbereich

Im Sinne einer breiteren Wirkung insbesondere der Bestimmungen zum Thema Open Data halten wir eine Ausdehnung des Geltungsbereichs für klar angezeigt, analog etwa zu den thematisch verwandten Gesetzen BGÖ und BGA. Zumindest Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, sind, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, ebenfalls dem EMBaG zu unterstellen.

Rückmeldung Art. 4 Grundsätze

Die Formulierung dieses Artikels gewichtet die Risiken höher als die Möglichkeiten, indem erstere ausformuliert werden, letztere jedoch nicht. Wir halten es im Sinne der Balance entsprechend für angebracht, die wichtigsten Chancen ebenfalls zu nennen, etwa die Beschleunigung und Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit oder die Erhöhung der Partizipation.

Zudem fehlt aus unserer Sicht zusätzlich zu den Verpflichtungen zur Koordination und Zugänglichkeit eine Verpflichtung zur laufenden Nachführung der Prozesse an die Digitalisierung. Entsprechend schlagen wir einen zusätzlichen Abschnitt vor:

4 Sie achten bei der Ausarbeitung von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien darauf, dass elektronische Mittel effizient und prioritär eingesetzt werden.

Wer einen suboptimalen Prozess digitalisiert, erhält bloss einen suboptimalen digitalen Prozess. Dem lässt sich aktiv vorbeugen, was wir für notwendig erachten.

Rückmeldung Art. 7 Kostentragung

Aus Sicht von Open Source und Open Data, aber auch aus Startup-Perspektive stellt sich hier die Frage nach der Vorfinanzierung. Damit Vereinbarungen gemäss Abschnitt 1 nicht nur mit etablierten, stark finanzierten Playern möglich sind, sondern solche auch mit aufstrebende Akteuren im "Civic Tech" und "Gov Tech" Bereich möglich sind, ist hier zumindest das Thema der Innovations- und Vorfinanzierung anzugehen.

Aus unserer Sicht besteht somit eine dringliche Notwendigkeit, hier nicht nur das Tragen der Betriebskosten zu betrachten, sondern auch die Finanzierung der notwendigen Innovationen im Frühstadium mit einzubeziehen. In Deutschland ist dies unter anderem durch den "Prototype Fund"¹ sichergestellt, finanziert durch das dortige Bundesministerium für Bildung und Forschung. Das Schweizer Pendant² ist hingegen erstaunlicherweise derzeit rein privat finanziert.

Hier bietet das EMBaG eine Chance, auch für die Schweiz neue innovative Möglichkeiten zu eröffnen, auch mit nicht-traditionellen Akteuren. Entsprechend schlagen wir vor, Art. 7 in diesem Sinne zu ergänzen, etwa mit dem folgenden neuen Abschnitt:

¹ <http://prototypefund.de>

² <http://prototypefund.ch>

2 Der Bund kann Vor- und Anschubfinanzierung leisten, wenn eine Regelung gemäss Abschnitt 1 gefunden werden kann.

Rückmeldung Art. 10 Open Source Software (OSS)

Wir begrüssen die klare Regelung dieser Problematik ausserordentlich. Die Verankerung des Open Source Prinzips auf gesetzlicher Ebene ist korrekt und wichtig.

Die aktuellen Formulierungen gehen aber klar zu wenig weit. Open Source Software stellt eine herausragende Chance dar, die digitale Autonomie der Schweiz entscheidend zu stärken, einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung unserer digitalen Wissensgesellschaft zu leisten — und Kosten zu senken, insbesondere aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Dies stellt auch die Open Source Strategie der Europäischen Kommission klar fest³.

Basierend auf dieser Einordnung sind wir der Überzeugung, dass hier die vorgeschlagene “Kann”-Formulierung nicht zu genügen vermag. Abschnitt 1 gilt es aus unserer Sicht anzupassen wie folgt:

1 Die diesem Gesetz unterstehenden Bundesbehörden stellen Software (..) zur Verfügung:

Ausnahmen von diesem Prinzip können durch das zuständige Departement zugelassen werden, wenn das Amtsgeheimnis, die nationale Sicherheit oder andere legitime übergeordnete Faktoren dies nötig machen. Dies kommt einem “open by default” gemäss Art. 11 auch für Software gleich. Alternativ kann eine Pflicht zur Prüfung von Open Source Alternativen in Betracht gezogen werden, insofern diese genügend verbindlich ist.

Um dabei die Privatwirtschaft nicht unnötig zu konkurrenzieren, schlagen wir vor, Abschnitt 4 differenzierter auszugestalten und statt “kostendeckende Gebühren” eher “marktkonforme Entgeltung” zu verlangen, falls ein Markt für vergleichbare Leistungen besteht.

Unabhängig der oben genannten Punkte erachten wir es für nötig, hier in Art. 10 das Thema der Beschaffung aufzugreifen. Einerseits ist “open by default” auf die Vergabekriterien verbindlich abzubilden. Andererseits zeigt die Praxis, dass dem Aspekt der Quelloffenheit in jedem Fall frühzeitig genügend Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, um die diversen Vorteile von OSS, nicht zuletzt die “total cost of ownership”, wirksam werden zu lassen. Entsprechend schlagen wir folgenden neuen Abschnitt vor:

6 Die Freigabe wird bei der Konzeption, Beschaffung und Entwicklung der Software frühzeitig eingeplant.

Wir sind abschliessend überzeugt, dass Art. 10 mit dieser erhöhten Verbindlichkeit klar mehr Möglichkeiten für eine positive Wirkung für die Behörden wie auch die Wirtschaft eröffnet. Der Wertschöpfungsanteil in der Schweiz bei Softwarebeschaffungen dürfte sich dadurch etwa signifikant erhöhen.

³ https://ec.europa.eu/info/departments/informatics/open-source-software-strategy_de

Rückmeldung Art. 11 Open Government Data (OGD)

Die gesetzliche Verankerung von "open by default" ist ein Meilenstein für die digitale Schweiz. Für die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft und auch für die Behörden selbst dürfte dadurch grosser Nutzen entstehen.

Auch hier möchten wir jedoch eine Erhöhung der Verbindlichkeit mit Nachdruck anregen. Die nationalen Open Data Strategien sowie die entsprechende EFK Querschnittsprüfung haben gezeigt, dass eine erhöhte Verbindlichkeit nötig ist. Entsprechend schlagen wir folgende Klärung von Abschnitt 1 vor:

1 Die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung sind verpflichtet, die Daten (..) aktiv zur freien Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. Jede Person hat das Recht, diese Daten einzusehen, zu nutzen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten.

Derzeit werden viele Daten unter dem Begriff Open Government Data nur zur Verfügung gestellt, wenn ein begründetes Begehren gestellt wird. Das widerspricht dem Geiste von OGD klar. Mit einer Präzisierung wie oben vorgeschlagen ("aktiv") ist dem vorzubeugen und die Vorgabe der entsprechenden Strategie auch rechtlich klar zu verankern

Darüber hinaus muss ein klarer Rechtsanspruch auf Zugang definiert werden, analog zum BGÖ. Dies ist Zweck des zweiten Satzes unseres Vorschlages für Art. 11 Abschnitt 1.

Abschnitt 3a schränkt die freie Datennutzung von Behördendaten unnötig ein. Daten- und Informationsschutz sind schon in den Strategien von 2014 und 2019 genannt. Mehr Einschränkungen braucht es nicht, denn gerade Register (Ausnahme Zivilstandsregister) oder Plattformen wie simap.ch enthalten Daten, die sehr wohl als grundsätzlich offene Verwaltungsdaten zu verstehen und endlich auch zur Weiternutzung zugänglich zu machen sind. Sie ermöglichen Struktureinsichten, die für eine moderne Gesellschaft und ihre politischen Diskussionen unerlässlich sind.

Ebenfalls vor dem Hintergrund der mit den nationalen Open Data Strategien gemachten Erfahrungen muss Abschnitt 3b ergänzt werden um eine Pflicht, eine allfällige Unverhältnismässigkeit nachweisen zu müssen. Ein blosser Bescheid, eine Öffnung sei zu aufwendig, darf nicht genügen. Darüber hinaus ist im Einzelfall zwingend zu prüfen, ob der Aufwand reduziert werden kann durch den Einsatz neuer oder anderer technischer Mittel nach dem "state of the art". Dieser bemisst sich nach der effizientesten in Kantonen oder Gemeinden bereits etablierten Praxis.

Abschnitt 5 halten wir für fragwürdig, wir schlagen vor, den Abschnitt zu streichen. Die Richtigkeit und Vollständigkeit kann sich immer erst in der Praxis erweisen. Eine vollständige Vorabprüfung und Korrektheitsgarantie sind grosse Hemmnisse für die Publikation. Zentral ist jedoch, klar definierte Kanäle für Rückmeldungen zu den Daten verlässlich zu betreiben, sodass die Daten laufend verbessert werden können. Dies ist aus unserer Sicht der "state-of-the-art", wie er etwa im Transportwesen oder bei den Geodaten praktiziert wird. Zusätzlich kann zum selben Zwecke eine Pflicht eingeführt werden, über Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität in den Metadaten klar Auskunft zu geben.

Neben der Verbindlichkeit ist aus unserer Sicht auch das Umsetzungstempo zu erhöhen. Die Einschränkung von "by default" ist gleichzeitig so minimal wie nur möglich zu halten! Insbesondere

ist von komplexen Freigabeprozessen mit einer grossen Anzahl von Stakeholdern abzusehen. Der Bund muss die alleinige Entscheidung über die Öffnung der Daten fällen können, einschliesslich von Daten von Dritten, mit denen er arbeitet oder die er zentral für diese verwaltet

Rückmeldung Art. 13 Standards

Die Formulierung "Er orientiert sich an international anerkannten oder verbreiteten Standards." ist zu schwach, eine bloss ungefähre Orientierung läuft dem Sinn und Zweck von Standards entgegen. Darüber hinaus genügt die reine Verbreitung nicht als Kriterium für die Eignung eines Standards für die Schweiz und ihre Behörden. Entsprechend möchten wir anregen, einen Satz wie den folgenden anzufügen:

Es werden, wo immer möglich und sinnvoll, Standards gewählt, die frei und offen verfügbar sind sowie über eine offene Referenzimplementierung verfügen.

Rückmeldung Art. 16 Übergangsbestimmungen

Zur Abschnitt 1: Die maximale Frist ist auf 2 statt 5 Jahre zu fixieren, insbesondere mit Blick auf Art.11. Es besteht seit 2014 eine verbindliche nationale Open Government Data Strategie, damit die Schweiz den Anschluss nicht verliert, ist jetzt ein erhöhtes Tempo gefragt.

Zu Abschnitt 2: Selbstverständlich besteht eine Verpflichtung zur Datenfreigabe bereits vor Inkrafttreten, nämlich durch die erwähnte verbindliche nationale Open Data Strategie. Diese Verpflichtung besteht seit 2014, durch das vorliegende Gesetz darf davon nicht entbunden werden. Ist eine Formulierung hier notwendig, so ist "vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes" zu ersetzen mit "vor dem Jahr 2014". Eine für uns tragbare Möglichkeit ist eine Priorisierung der Publikation aktueller Daten, mit der rückwirkenden Publikation als zweitem Schritt.

Rückmeldung Art. 17

Abschnitt 2 ist insbesondere mit Hinblick auf Art. 11 zu streichen aus unserer Sicht, angesichts der erwähnten Dringlichkeit klarer Fortschritte, hat das Gesetz mit der Verabschiedung in Kraft zu treten.

Rückmeldung Thema Schnittstellen (API)

Zu den vordringlichen elektronischen Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben werden in Zukunft Schnittstellen gehören, sogenannte Application Programming Interfaces (API). Diese erlauben die Kommunikation von Software zu Software und sind bereits heute verschiedentlich im Einsatz. Ziel ist es jeweils entweder, auf bestimmte Datensätze Zugriff zu geben, ohne die gesamte Datenbank als OGD freizugeben oder aber, und dies wird immer wichtiger, den Zugriff auf Funktionen zu ermöglichen. Dies erleichtert das Ineinandergreifen von Applikationen massiv, womit nicht nur neue Anwendungen überhaupt möglich werden, sondern auch die Wiederverwendung dieser Funktionen und damit ihr Nutzwert klar erhöht wird.

Das Thema Schnittstellen ist bereits heute von grosser Wichtigkeit — und diese wird weiter zunehmen. Entsprechend halten wir es für dringlich, mit einem gesonderten EMBaG Artikel die dafür nötigen Regelungen zu erlassen.

Darunter fallen:

- Ein Prinzip "API by default", analog zu "open by default" im Art. 11 zu OGD. Neu entwickelte Software muss über dokumentierte und wo immer möglich durch potenziell alle nutzbare Schnittstellen verfügen. Für "Legacy Software" ist eine Übergangsfrist zu definieren.
- Die verfügbaren Schnittstellen und deren Metadaten sind zu publizieren, auf einer zentralen Plattform analog OGD — oder, idealerweise, gleich auf der gleichen Plattform. Diese Plattform hat ein "API Management" bereitzustellen, mit dem pro Funktion und pro Klasse von Funktionen Zugriffsrechte und Abfragelimiten zugeteilt werden können.
- Die Klassifizierung der Funktionen ("API endpoints") z.B. in "öffentlich", "öffentlich mit Authentifizierung", "geteilt" (z.B. über die föderalen Ebenen hinweg) und "privat" (nur innerhalb der Bundesverwaltung) wird durch das zuständige Departement durchgeführt, ebenso die entsprechende Vergabe von Berechtigungen.
- Das zuständige Departement betreibt einen zentralen "Single Point of Orientation", an welchen Vorschläge für neue Schnittstellen, Verbesserungsvorschläge etc. getragen werden können.
- Die Schnittstellen sind nach offenen internationalen Standards zu gestalten, entsprechend zu Art. 13.

Das Thema Schnittstellen bildet eine Brücke zwischen den Themen OGD, OSS und Standards, eine klare und verbindliche Regelung ist aus unserer Perspektive nötig. Das Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft ist enorm. Gerne verweisen wir hierzu auch auf Motionen 20.4260, 18.4276 und 18.4238