



Botschaft 2016-CE-41

30. August 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG)

1. Allgemeines

1.1. Entstehung und Notwendigkeit des Entwurfs

a) E-Government kann definiert werden als Verwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Verwaltung mit dem Ziel, die Verwaltungshandlungen für die Benutzerinnen und Benutzer leichter und billiger zu machen. Mit der Verwendung von automatisierten Standardverfahren, der zentralen Verfügbarkeit der Informationen und dem genormten Austausch von Daten zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten muss die Verwaltung administrative Doppelspurigkeiten verhindern, von repetitiven Tätigkeiten entlastet werden und effizienter werden können.

b) Die schweizerischen Gemeinwesen haben sich verpflichtet, dieselbe Strategie zu verfolgen, um gemeinsam E-Government in der Schweiz zu entwickeln (s. Kap. 1.2, unten).

c) In unserem Kanton (s. Kap. 1.3, unten) hat der Staat nach und nach zahlreiche E-Government-Leistungen angeboten, aber es gibt bis jetzt keinen systematischen Ansatz, um die Nachfrage nach den verschiedenen Leistungen zu beurteilen und zu priorisieren. Um dem abzuweichen, genehmigte der Staatsrat am 2. Dezember 2014 die «E-Government-Strategie des Staates» (die Strategie)¹, die ein wesentliches Element der Umsetzung der Herausforderung Nr. 7 «Sicherstellung des Gleichgewichts der Kantonsfinanzen und weitere Modernisierung der Public Governance» des Regierungsprogramms und des Finanzplans der Legislaturperiode 2012–2016 darstellt. Die Strategie ist eine wichtige Wegmarke bei der weiteren Modernisierung der Public Governance, denn sie erstellt zum ersten Mal das Inventar der Rahmenbedingungen und der Bedürfnisse und setzt die Richtlinien und die wichtigsten Tätigkeitsbereiche fest. Dazu kommen ein Umsetzungsplan und ein konkretes Projektportfolio, das den festgestellten Bedürfnissen und den finanziellen Mitteln des Kantons entspricht.

d) Damit die Strategie umgesetzt werden kann, müssen aber gesetzliche Rahmenbedingungen angepasst und juristische

Voraussetzungen geschaffen werden (s. namentlich Strategie S. 21 und S. 34. Kap. 5.3.1).

Im beiliegenden Gesetzesentwurf werden diese Anforderungen konkret umgesetzt, und es wird eine gesetzliche Grundlage für den E-Government-Schalter des Staates und für die gesetzlichen Voraussetzungen des E-Governments geschaffen; im Entwurf wird auch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 15.1) ergänzt, damit in den Verwaltungsverfahren nach und nach elektronische Mittel verwendet werden können. Insbesondere soll mit ihm auch die Schaffung einer eindeutigen persönlichen User-ID und eines kantonalen Bezugssystems gestattet werden, damit unter gewissen Voraussetzungen sichergestellt wird, dass das elektronische Verwaltungsverfahren und das jetzige schriftliche Verfahren gleiche Rechtsgültigkeit haben.

e) Es braucht auch eine formale gesetzliche Grundlage, um die Beziehungen zu den Gemeinde- und interkommunalen Organen und zu Drittorganen (verwaltungsexterne Leistungserbringer) zu regeln.

1.2. Schweizerisches Umfeld

Die Verpflichtung der schweizerischen Gemeinwesen, dieselbe Strategie zu verfolgen, um E-Government in der Schweiz zu entwickeln, beruht derzeit auf der Rahmenvereinbarung für den Zeitraum 2016–2019, die vom Bundesrat, von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie vom Schweizerischen Städteverband und vom Schweizerischen Gemeindeverband verabschiedet wurde.

In diesem Rahmen haben der Bund, die Kantone und die Gemeinden vier strategische Ziele festgelegt:

1. *Dienstleistungsorientierung*: Die elektronischen Dienstleistungen der Verwaltung sind einfach zu benutzen, transparent und sicher.
2. *Nutzen und Effizienz*: E-Government bietet der Bevölkerung, der Wirtschaft und den Behörden einen Mehrwert und vermindert die Dauer der amtlichen Verfahren.
3. *Innovation und Standortförderung der Schweiz*: E-Government nutzt die Innovationen, um die Attraktivität des Wirtschaftsplatzes und des Lebensraums Schweiz zu fördern.

¹ http://www.fr.ch/cha/files/pdf70/de_div_strategie_cyberadministration_web.pdf

4. *Nachhaltigkeit*: Mit der E-Government-Strategie wird die mehrfache Nutzung der Lösungen gefördert. Der Bund und die Kantone stellen die Nachhaltigkeit der E-Government-Dienstleistungen sicher, indem sie die nötigen Voraussetzungen für die Organisation, die Finanzierung und den Betrieb dieser Dienstleistungen schaffen.

Die Umsetzung der Schweizerischen E-Government-Strategie beruht auf einem Strategieplan, in dem für die kommenden vier Jahre folgende operative Ziele festgehalten wurden:

1. Das einheitliche Anmeldeverfahren für E-Government-Dienste auf Portalen verschiedener föderaler Ebenen ist möglich.
2. Die zehn am meisten nachgefragten elektronischen Behördenleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft sind bis Ende 2019 in die nationalen E-Government-Portale integriert.
3. Die wichtigsten Standards für E-Government werden laufend identifiziert und erarbeitet oder aktualisiert.
4. Eine gemeinsame Organisation für Beschaffung, Betrieb und Pflege gemeinschaftlicher E-Government-Lösungen ist bis 2018 aufgebaut.
5. Eine national und international gültige elektronische Identität ist bis 2019 etabliert.
6. Bis 2017 werden die Einsatzbereiche der elektronischen Signatur identifiziert.
7. Die Zuordnung von Daten zu einer bestimmten Person im elektronischen Austausch zwischen Informationssystemen ist bis 2019 sichergestellt.
8. Die elektronische Meldung des Weg- und Zuzugs ist bis 2019 schweizweit medienbruchfrei möglich.
9. Der Bund und die Kantone setzen die Arbeiten zur Ausdehnung von E-Voting auf neue Wählergruppen fort. Das Ziel besteht darin, dass bis 2019 zwei Drittel der Kantone E-Voting anbieten.
10. Die Abrechnung der MWST ist bis 2019 medienbruchfrei elektronisch möglich.

Das Schweizer E-Government begleitet auch die Entwicklungen beim E-Government ausserhalb des Strategieplans. Seit Anfang 2016 wurden folgende Bereiche genehmigt: «AHV/IV», «E-Rechnung», «Geoinformation», «Elektronischer Austausch Finanzdaten», «Prozessaustausch» und «Open Government Data» (offene Daten der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz).

1.3. Aktuelle Situation und Aussichten in unserem Kanton

Von den E-Government-Leistungen, die der Staat bereits anbietet, seien folgende erwähnt: Steuererklärung für die juristischen Personen, Gesuch um Strafregisterauszug, Datenaustausch der Einwohnerkontrolle FriPers, Online-Zahlungen für die Betriebsämter.

Mit der E-Government-Strategie können die E-Government-Projekte künftig anders verwaltet werden, so dass die vom Staat eingesetzten menschlichen und finanziellen Ressourcen besser koordiniert und gezielter eingesetzt werden können. Folgende Richtlinien wurden festgelegt: Der Staat dehnt die E-Administration zur Behandlung der Angelegenheiten mit Unternehmen und Bevölkerung sowie bei sich selbst weit aus. Er verstärkt die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, den übrigen Kantonen und dem Bund bei E-Government, indem er sich auf Zusammenarbeitsverträge (Rahmenvereinbarungen) stützt. Die elektronische Verwaltung ist kundenorientiert und den Bedürfnissen und Lebensumständen der Unternehmen und der Bevölkerung angemessen.

Um den Zugang zu den verschiedenen Dienstleistungen konkret zu erleichtern und gleichzeitig die angemessene Sicherheit zu gewährleisten, bildet der Staat schrittweise eine einzige und benutzerdefinierte Anlaufstelle, die den Bedürfnissen der Anwender gerecht wird. Der Schalter bildet einen technologischen Sockel, mit dem die Investitionen beim E-Government gemeinsam genutzt und auch das Erbringen von Leistungen beschleunigt werden können. Schliesslich wird auch das Angebot der Online-Leistungen nach und nach erweitert, zum Beispiel im Steuer-, im Grundbuch- und im Baubereich.

Von den Projekten für den künftigen Freiburger Schalter stehen folgende im Vordergrund: Lohnabrechnung für die Staatsangestellten, Betreibungsregisterauszug, Auszug aus dem Handelsregister, Gesuch um ein Patent K, Lehrvertrag und E-Voting.

1.4. Grobe Linien des Entwurfs

Im Entwurf werden im Wesentlichen der E-Government-Schalter des Staates und die nötigen Voraussetzungen für seinen Betrieb behandelt.

Der E-Government-Schalter wird je nach Projekten, die von den zuständigen Instanzen genehmigt werden, und Krediten, die für die Realisierung gewährt werden, tatsächlich für Leistungen in den verschiedenen geplanten Tätigkeitsgebieten verwendet. Für diese Projekte braucht es allenfalls gewisse gesetzliche Grundlagen oder den Abschluss von Vereinbarungen mit den verschiedenen betroffenen Partnern (namentlich den Gemeinden).

Angesichts der rasanten Entwicklung bei den Informations- und Kommunikationstechnologien wird der Entwurf auf die absolut notwendigen gesetzlichen Grundlagen beschränkt. Für die Reglementierung der Einzelheiten sind der Staatsrat und die Fachorgane nach der Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (im Anhang zu dieser Verordnung werden eine Fachkommission im Bereich des

E-Government (E-Governmentkommission, EGovK) eingesetzt und deren Befugnisse geregelt) zuständig.

Inhaltlich zeichnet sich der Entwurf durch folgende Merkmale aus:

- > Er legt den allgemeinen Rahmen des E-Government-Schalters des Staates (Zugang, Leistungen, Haftung) und der nötigen Voraussetzungen für seinen Betrieb fest.
- > Er erlaubt die Schaffung einer nichtsprechenden und unveränderlichen persönlichen User-ID.
- > Er legt die Grundsätze der Beziehungen des Staates zu den Gemeinden und weiteren Leistungserbringern fest.
- > Er ergänzt das VRG, damit die elektronischen Transaktionen in den Verwaltungsverfahren allgemein verbreitet werden.

1.5. Vorbereitungsarbeiten

Die Staatskanzlei beauftragte das Amt für Gesetzgebung, diesen Entwurf in enger Zusammenarbeit mit dem E-Government-Sekretariat und dem ITA auszuarbeiten. Je ein Vorentwurf für ein Gesetz und für eine Verordnung wurden auf der Basis der Grundsätze, die in der Strategie festgelegt wurden, verfasst; diese Strategie wurde 2014 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Als weitere Grundlage für die Vorentwürfe diente eine vergleichende Studie zu den Vorschriften der übrigen Kantone und des Bundes.

Das Ergebnis dieser Arbeiten wurde dem Amt für Informatik und Telekommunikation und einer Gruppe von Juristinnen und Juristen, die von jeder Direktion bezeichnet wurden, zur Vorvernehmlassung unterbreitet, um zu gewährleisten, dass die geplanten Vorschriften keine grösseren Probleme verursachen. Der Gesetzesvorentwurf wurde dann zusammen mit einem Verordnungsvorentwurf im Februar 2016 der EGovK unterbreitet. Ausserdem stellte das E-Government-Sekretariat die Information sicher und antwortete an verschiedenen Sitzungen (z. B. mit den Generalsekretären, den Verantwortlichen des ITA oder auf Verlangen des HFR und des Freiburger Gemeindeverbands (FGV)) auf Fragen.

Der Staatsrat bewilligte die externe Vernehmlassung zu diesen Dokumenten vom 24. Februar bis 23. Mai 2016. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wurde der Vorentwurf angepasst und Anfang Sommer 2016 der EGovK zur Stellungnahme unterbreitet, dann dem Staatsrat überwiesen.

1.6. Folgen des Projekts

1.6.1. Finanzielle und personelle Folgen

a) Die Voraussetzungen für das E-Government werden im Rahmen der jährlichen Voranschläge des ITA (Prozent des Voranschlags des ITA und Personal aus seinem Bestand, s. Strategie, Kap. 1.6.2 und 8.1) entwickelt. Hingegen braucht

es beim ITA oder beim E-Government-Sekretariat eine neue Vollzeitstelle (1 VZÄ), um die Qualität und die Integrität der Daten, die in das kantonale Bezugssystem eingegeben werden, sicherzustellen. Dieses Gesetz hat folglich keine direkten finanziellen Folgen, welche die Schwellenwerte des fakultativen oder des obligatorischen Finanzreferendums erreichen.

b) Die Umsetzung der Strategie setzt hingegen fortlaufend bedeutende Investitionen voraus; deren Kosten müssen im Rahmen der verschiedenen Projekte zur Schaffung und Anpassung der betreffenden Anwendungen untersucht werden. Wenn nötig müssen die betreffenden Verwaltungseinheiten die (jährlichen oder Verpflichtungs-) Kredite rechtzeitig beantragen; man kann nicht sagen, dass dieses Gesetz in diesem Sinn gebundene Ausgaben schafft.

1.6.2. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Die Entwicklung des E-Governments entspricht den Grundsätzen der Kantonsverfassung (insbesondere Transparenz und qualitativ hochstehende, bürgernahe öffentliche Dienstleistungen, Art. 52 KV; günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Art. 57 KV; Sparsamkeitsprinzip im Finanzhaushalt, Art. 82 KV; wirksame Organisation der Verwaltung, Art. 118 KV).

Wie oben erwähnt, gehört die Strategie auch in den allgemeineren Rahmen der Entwicklung des E-Governments in der Schweiz.

1.6.3. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Im Vorentwurf wird diese Aufteilung nicht berührt. E-Government-Lösungen werden im Einverständnis zwischen dem Staat und den betreffenden Gemeinden entwickelt; wenn nötig werden verwaltungsrechtliche Vereinbarungen abgeschlossen.

Im Projekt ist aber vorgesehen, dass der Staat die Verwendung einer Lösung, deren Entwicklung er allein finanziert hat, vorschreiben darf, nachdem er die Gemeinden angehört hat. Mit dieser Vorschrift, deren Anwendung die Ausnahme bleiben sollte, soll verhindert werden, dass die Zurückhaltung einiger Gemeinden die Informatisierung eines wichtigen Tätigkeitsgebiets blockieren kann.

1.6.4. Nachhaltigkeit

Die Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung wurde mit Hilfe von Kompass 21 beurteilt.

Im Umweltbereich wirkt sich der Entwurf günstig aus, denn er führt zu einer Verminderung oder zur Abschaffung von

gedruckten Geschäften und der Pflicht, sich zu einem physischen Schalter zu begeben.

Im wirtschaftlichen Bereich wirkt sich der Entwurf günstig auf die Beziehungen der Unternehmen zur Verwaltung aus, da ihre Geschäfte erleichtert werden (z. B. Verwendung von elektronischen Mitteln, keine Fahrten mehr, kein Warten mehr, die Benützung des Schalters ist nicht an Öffnungszeiten gebunden).

Vom gesellschaftlichen Standpunkt aus gesehen entspricht der Entwurf einem Verlangen der Bevölkerung (zentraler und benutzerfreundlicher Zugang, vereinfachte Verfahren, indem nichts mehr mehrfach erfasst werden muss – z. B. bei einem Umzug usw.). Es müssen Massnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass der digitale Graben grösser wird; namentlich muss die Verwendung von Informatikmitteln freiwillig bleiben. Mit dem Entwurf können die Informatikprojekte besser koordiniert, einheitliche technische Elemente eingesetzt und die Lösungen unter den Gemeinwesen ausgetauscht werden, womit die Kosten für Informatikentwicklung und -unterhalt gesenkt werden können. Der Entwurf hat also einen bedeutenden positiven Einfluss auf die Informatikgovernance in unserem Kanton.

Ein solcher Entwurf legt an sich im Wesentlichen einen Rahmen fest, und seine direkte Umsetzung beschränkt sich auf die Schaffung eines E-Government-Schalters und des kantonalen Bezugssystems. Die Beurteilung der Auswirkungen der Strategie auf die Umwelt wird vor allem von den Lösungen abhängig sein, die tatsächlich umgesetzt werden.

2. Kommentar zu den Artikeln

Vorbemerkung: Die Strategie gibt ausführliche Erläuterungen zum Hintergrund, zu den Zielen, zu den Voraussetzungen und zur Organisation des E-Governments in unserem Kanton; diese Erläuterungen werden an dieser Stelle nicht wiederholt. Es sei ausserdem erwähnt, dass mehrere Bestimmungen sich an das Gesetz des Kantons Jura vom 26. Oktober 2011 über den gesicherten virtuellen Schalter anlehnen; dieser Kanton verfügt über mehrjährige Erfahrung mit einer benutzerfreundlichen Lösung.

Art. 3

Das mittelfristige Ziel besteht darin, diesen virtuellen Schalter als zentralen Zugangspunkt zu nutzen, aber finanzielle und technische Gründe zwingen zu einem schrittweisen Vorgehen in Richtung dieses Ziels. Dieses Vorgehen hat auch den Vorteil, dass gewisse Leistungen elektronisch zur Verfügung angeboten oder gewisse Verfahrensteile elektronisch bearbeitet werden können, ohne dass man warten muss, bis der ganze betreffende Bereich an die Anforderungen des elektronischen Bearbeitens angepasst wird.

Der elektronische Weg wird sich gemäss den Verpflichtungen, die im Rahmen der E-Government Strategie Schweiz eingegangen wurden, in den Beziehungen zwischen den Behörden durchsetzen. Da hingegen Privaten die Verwendung der elektronischen Mittel als einziger Weg, um eine Leistung zu erhalten oder mit den Verwaltungsbehörden zu kommunizieren, nicht vorgeschrieben werden kann, bleiben die traditionellen Verfahren bestehen, auch wenn der elektronische Weg sich in bedeutender Weise entwickeln wird.

Art. 5

In der Schweizer Rahmenvereinbarung über das E-Government wird bestimmt, dass der Bund, die Kantone und die Gemeinden sich verpflichten, die Schweizer E-Government-Strategie koordiniert umzusetzen, und dass die Kantone die Gemeinden bei der Verwirklichung der Ziele beiziehen. Ausserdem ergreifen die Gemeinwesen die geeigneten Massnahmen für den Betrieb von gemeinsamen Portalen auf verschiedenen Ebenen des Bundesstaates.

Art. 6

Unter den Drittorganen, an die sich dieser Artikel richtet, kann man die gegenwärtigen Lieferanten der Gemeinden des Kantons Freiburg erwähnen. Deren Leistungen können nach dem Standard der Integration in den Schalter, der vom Staat Freiburg definiert wird, erbracht werden.

Art. 10

Die Sicherheit des virtuellen Schalters hängt von der Authentifizierung – und wenn nötig der Überprüfung der Identität der betroffenen Person ab; ausserdem muss geprüft werden, welche Rolle und Rechte sie im Verfahren hat, an dem sie sich beteiligen will. Natürlich dürfen Personendaten nur gemäss der Gesetzgebung, in der das betreffende Verzeichnis und die betreffende Datenbank geregelt werden, bearbeitet werden (s. auch Art. 17 Abs. 3).

Art. 12

Mit dem virtuellen Schalter wird der betroffenen Person eine grosse Transparenz bei den angebotenen Leistungen im Allgemeinen, bei den Operationen, die sie ausgeführt hat, und beim Fortschritt ihres Dossiers geboten. Mit dem Verlauf werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits soll der Benutzerin oder dem Benutzer ermöglicht werden, auf benutzerfreundliche Weise die Transaktionen und Verfahren, die sie oder ihn betreffen, abzurufen, und andererseits soll das richtige Funktionieren des Schalters sichergestellt werden. Die Aufbewahrungsfristen im Verlauf müssen abgestuft festgelegt werden, um diesen Bedürfnissen zu entsprechen; deshalb werden sie in der Verordnung geregelt.

Art. 13 ff.

Diese Artikel bilden die gesetzliche Grundlage für die Schaffung der technischen Voraussetzungen.

Die Einführung einer eindeutigen persönlichen User-ID wird beim Artikel 14 kommentiert. Der Inhalt des kantonalen Bezugssystems wird in den Artikeln 15 (natürliche Personen) und 16 (juristische Personen) festgehalten.

Zum Link zwischen dem Bezugssystem und den Fachanwendungen schreibt die Strategie Folgendes vor:

Der Datenaustausch zwischen den Verwaltungseinheiten wird von einem System gewährleistet, das die Rückverfolgbarkeit der Flüsse ermöglicht. Dazu wird auf kantonaler Ebene eine Plattform zum Datenaustausch geschaffen.

Die Fachanwendungen kommunizieren ausschliesslich über diese Plattform zum Datenaustausch, damit der gute Ablauf der Transaktionen und die Aufrechterhaltung der Qualität der Daten sichergestellt ist und die Flüsse und die Zugriffe nachverfolgt werden können. Dieser Datenaustausch findet im Rahmen der datenschutzkonformen Zugangsberechtigungen statt. (Strategie, Kap. 5.3.2 *Technische Voraussetzungen*, Plattform zum Datenaustausch).

Art. 14

Warum eine kantonale User-ID schaffen statt die neue AHV-Nummer (AHVN13) zu benutzen?

Obwohl gewisse Kantone die AHVN13 zu Hilfe nehmen, ist deren allgemeine Verwendung weder empfohlen noch immer möglich (z. B. Person mit Wohnsitz im Ausland oder Person, die ihre AHV-Nummer noch nicht bekommen hat). Deshalb benutzen die meisten Kantone sie wie der Bund im Wesentlichen im Sozial- und Gesundheitsbereich. Die Zuhilfenahme einer anderen User-ID als der AHVN13 wurde namentlich von der ÖDSB begrüsst.

2014 ersuchte die Finanzdirektorenkonferenz den Bundesrat darum, die Einführung einer eindeutigen persönlichen User-ID auf Bundesebene zu prüfen. In diesem Gesuch wird erwähnt, dass bei den Diskussionen mit der Schweizerischen Informatikkonferenz *privatim*, der Verein der Schweizerischen Datenschutzkommissionen, empfiehlt, eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung einer eindeutigen persönlichen User-ID für die Bildung eines zentralen Personen- und Unternehmensregisters zu erlassen statt die AHVN13 zu Hilfe zu nehmen. Damit kann die Qualität der Daten und die Nutzung dieser Daten durch Informatiklösungen des Staates besser kontrolliert werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass auf Schweizer Ebene eine Studie zur mittelfristigen Schaffung eines nationalen Adres-

sendienstes, der die Schaffung und die Verwendung einer einzigen User-ID zur Folge hätte, im Gang ist. Die Möglichkeit, in diesem Fall die AHVN13 zu verwenden, wird geprüft. Inzwischen (14. Juni 2016) hat der Nationalrat die Verwendung der AHVN13 als User-ID beim Grundbuch abgelehnt.

Artikel 15 Bst. h ermöglicht die Berücksichtigung einer allgemeinen schweizerischen User-ID, wenn diese geschaffen wird und ihr Anwendungsbereich bekannt ist. Ausserdem kann mit ihm eine Verbindung zu den Sektorenanzeigen geschaffen werden, wenn das nötig ist und bewilligt wird.

Art. 15 und 16

Diese Vorschriften lehnen sich an die Artikel 5 und 6 des Berner Gesetzes vom 28. November 2006 über die Harmonisierung amtlicher Register (RegG, BSG 152.05 [abgefragt am 30.11.2015]), in dem neben dem Einwohnerregister eine «zentrale Personenverwaltung (ZPV)» geschaffen wird.

Art. 17

Es liegt in der eigentlichen Natur des Bezugssystems, dass die Daten per Abrufverfahren geliefert werden. Soweit die Anwendung, die Daten nachfragt, das Recht hat, die abgerufenen Daten zu bearbeiten, schafft der Vorentwurf eine gesetzliche Grundlage, mit der vermieden wird, dass für jeden betroffenen Bereich eine Bewilligung nötig ist. Die Sicherheit und der Schutz der Daten sind deshalb besonders wichtig, weshalb Absatz 3 auf gesetzlicher Ebene Artikel 3 Abs. 1 des Reglements über die Sicherheit der Personendaten (SGF 17.15) übernimmt.

Art. 18

Selbst wenn dieser Artikel auf gesetzlicher Ebene nicht unbedingt nötig ist, erinnert er an die konkrete Grundlage des E-Governments in unserem Kanton.

Art. 19

Der Beginn des Einleitungssatzes legt einerseits fest, in welchem Verhältnis die bestehenden Anwendungen zum Schalter stehen, und berücksichtigt andererseits die Besonderheiten gewisser Bereiche (wie des Erziehungswesens). Es sei darauf hingewiesen, dass die Anwendungen, selbst wenn sie ihre Leistungen nicht über den Schalter erbringen, gemäss der Strategie soweit möglich einheitliche Lösungen, die in diesem Artikel erwähnt werden, verwenden sollten, weil damit Lösungen mehrfach verwendet, Entwicklungs- und Unterhaltskosten gesenkt und die Beziehungen zum Staat für die Benutzerinnen und Benutzer vereinfacht werden können (nicht nötig, je nach verlangten Dienstleistungen über verschiedene Tools zu verfügen).

Art. 20

Normalerweise prüfen Staat und Gemeinden die technischen und finanziellen Folgen einer gemeinsamen Lösung, es sei denn, in der Spezialgesetzgebung bestehen allenfalls Vorschriften.

Wie vorher erwähnt bleibt das Vorschreiben einer Lösung, die vollständig vom Staat finanziert wird (Abs. 3), eine Ausnahme. Die Finanzierung durch den Staat erstreckt sich normalerweise nicht auf Ausrüstungs- und Anpassungskosten, welche die Lösung für die Gemeinden verursacht. Im Rahmen von konkreten Projekten kann eine Beteiligung des Staates an den Kosten, die den Gemeinden entstehen, damit sie eine Anwendung nutzen können, in einer Vereinbarung oder in gesetzlichen Vorschriften geregelt werden, wenn es z. B. besonders teure Ausrüstungen braucht.

Art. 21

Dieser Artikel lehnt sich an Artikel 17a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) an, mit dem die Notwendigkeit, sich schnell technischen Innovationen anzupassen, berücksichtigt werden kann.

Kommentar zum Anhang 1 VRG

Vorbemerkung

Die Praxis verlangt seit einigen Jahren die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage, damit die bestehenden elektronischen Mittel in Verwaltungsverfahren genutzt werden können. Sie nutzt dieses Mittel übrigens bereits, wenn die Datensicherheit und der Datenschutz nicht gefährdet werden; man denke zum Beispiel an den verbreiteten Gebrauch von E-Mails und Onlineformularen. Es gibt aber grosse Unsicherheitszonen, sowohl vom technischen als auch vom rechtlichen Standpunkt und von den gesetzlichen Zwängen aus (namentlich bei der Unterschrift), welche die Nutzung der elektronischen Mittel von A bis Z verbieten.

Im Vorentwurf wird ein Anhang am Ende des VRG eingeführt, damit dieses Gesetz nicht in grossen Teilen umgeschrieben werden muss.

Ziff. 1.1

Das VRG gilt und gilt weiterhin für die Entscheide der Gemeinden und die Verfahren vor den Verwaltungsjustizbehörden (Art. 1–3 VRG). Bei elektronischer Bearbeitung müssen gewisse Besonderheiten dieser Verfahren berücksichtigt werden.

Abs. 2: In diesem Absatz werden Spezialfälle wie die Notwendigkeit, Leute persönlich zu treffen, oder ein allfälliges Recht, mündlich angehört zu werden, vorbehalten.

Abs. 3: Die Tatsache, dass die Gemeinden dem Anhang des VRG unterstellt sind, bedeutet nicht, dass sie die elektronischen Verfahren ab Inkrafttreten des Anhangs zum VRG annehmen müssen. Es ist Sache der Gemeindevorschriften, die Nutzung der elektronischen Mittel in Verfahren, die in den Bereich der Gemeindeautonomie gehören, zu erlauben. Wenn sie diese Nutzung erlauben, wäre es sehr wünschenswert, dass sie das kantonale Recht für gültig erklären, um einheitliche Lösungen und die Rechtssicherheit zu gewährleisten; man sollte soweit möglich vermeiden, dass die Benutzerinnen und Benutzer je nach Tätigkeitsbereichen, in denen E-Government zur Anwendung kommt, verschiedene technische Mittel brauchen oder unterschiedliche Vorschriften beachten müssen. Das ist ausserdem sowohl in der E-Government Strategie Schweiz als auch in der kantonalen Strategie vorgesehen.

Abs. 4: Die Nutzung der elektronischen Mittel in Zivil- und Strafverfahren wird in den Vorschriften des Bundes und mit vereinheitlichten Systemen geregelt; auf rechtlicher Ebene werden die Angelegenheiten, die dem Verwaltungsverfahren des Bundes unterstehen, nach Regeln behandelt, die denjenigen der übrigen Verfahren sehr ähnlich sind. Deshalb verfügen die Gerichtsbehörden und die Anwältinnen und Anwälte, die vor diesen Behörden elektronische Mittel nutzen, bereits über praktisch einheitliche Werkzeuge, gesetzliche Vorschriften und Praktiken, und es ist wirksam und rationell, dass diese spürbar weniger häufigen Fälle, die das kantonale Verwaltungsrecht betreffen, soweit möglich ebenfalls mit denselben Mitteln und nach ähnlichen Regeln behandelt werden. Das hindert das Kantonsgericht keineswegs daran, soweit es gerechtfertigt ist, auf die Vorschriften des VRG zu verweisen.

Ziff. 1.2

Die Definition des Bearbeitens wurde von Artikel 3 Bst. d DSchG übernommen.

Ziff. 1.3

Abs. 1: Dieser Absatz bildet den Eckpfeiler, auf den sich das elektronische Bearbeiten der Daten im Freiburger Verwaltungsverfahren stützt.

Abs. 2: Ein Beispiel für die Anwendung dieser Vorschrift könnte die Anhörung einer hilflosen Person oder eines ausserkantonalen Experten per Videokonferenz sein.

Abs. 3 und 4: Den Privatpersonen kann nicht flächendeckend die Verwendung von Informatikmitteln vorgeschrieben werden. Damit die Regeln von Treu und Glauben beachtet werden, muss man der betreffenden Behörde aber ermöglichen, mit Personen, die den elektronischen Weg gewählt haben, um sich an die Behörde zu wenden, auf demselben Weg zu verkehren; das Problem stellt sich nicht, wenn die Personen

über den E-Government-Schalter gehen, denn der Umfang ihres Zugangsgesuchs wird im Nutzungsvertrag festgehalten.

Ziff. 1.4

Die wirksame und transparente Verwaltung des E-Government setzt voraus, dass der E-Government-Schalter möglichst oft in Anspruch genommen wird; damit wird die Nutzung von einheitlichen technischen Lösungen sichergestellt, und der Zugang erfolgt immer auf dieselbe Art für alle Benutzerinnen und Benutzer. In der Praxis wird das Angebot nach und nach entstehen, und einige Leistungen werden aus Gründen, die in der Natur des betreffenden Bereichs liegen, ausserhalb des Schalters erbracht. Die ausserhalb des virtuellen Schalters erbrachten elektronischen Leistungen müssen trotzdem einem Grad der Sicherheit und der Authentifizierung, welcher der Sensibilität der übermittelten Daten und den Bedürfnissen des betreffenden Verfahrens angemessen ist, entsprechen.

Ziff. 1.5

Abs. 1: Wie im Verwaltungsverfahren des Bundes (Art. 34 Abs. 1^{bis} VwVG, SR 172.021) wird in diesem Artikel für die Bestimmung des Moments, in dem ein Entscheid als zugestellt gilt, auf die Ausführungsbestimmungen verwiesen, denn sie hängt von den genutzten technischen Mitteln ab, die sich sehr schnell weiterentwickeln können.

Abs. 2 und 3: Diese Vorschriften entsprechen den gültigen Regeln für alle Verfahren, die dem Bundesrecht unterstehen, und der jüngsten Rechtsprechung.

Ziff. 1.6

Mit diesem Artikel soll ermöglicht werden, während der gesetzgeberischen Arbeiten zur Anpassung eines Gesetzes, das die zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten noch nicht berücksichtigt, elektronische Verfahren zu Hilfe zu nehmen.
