

Erläuternder Bericht

zum Entwurf der Verordnung über den virtuellen Schalter, vom XX.XX.XXXX

In Kürze

Die Verordnung über den eGovernment-Schalter des Staates wurde am 15. Mai 2017 verabschiedet, als der virtuelle Schalter noch nicht in Betrieb war. Fünf Jahre später ist eine Bereinigung notwendig, um die Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis zu berücksichtigen. In formaler Hinsicht wird vorgeschlagen, die Verordnung über den E-Government-Schalter des Staates aufzuheben und durch eine neue Verordnung über den virtuellen Schalter zu ersetzen. Diese Änderung hat jedoch keinen praktischen Einfluss. Sie erfolgt hauptsächlich aus Gründen der Kohärenz und Systematik. Zu den materiellen Änderungen, die vorgenommen werden, gehören eine bessere Strukturierung des Erlasses, die Einführung einer Governance rund um den virtuellen Schalter, eine bessere Berücksichtigung der technischen Aspekte und Präzisierungen zur Einführung und Übernahme neuer Leistungen.

1. Einleitung

Die Entwicklung der Digitalen Verwaltung in den letzten Jahren hat viele Veränderungen mit sich gebracht, nicht nur bei den eingeführten Prozessen, sondern auch bei der Art und Weise, wie wir sie wahrnehmen und kodifizieren. Die ersten Erlasse in diesem Bereich wurden lediglich auf der Grundlage von Hypothesen verabschiedet, als die Digitale Verwaltung noch nicht wirklich existierte. Der Kanton Freiburg spielte gar eine Vorreiterrolle: Die 2016 und 2017 verabschiedeten Erlasse gehörten zu den ersten in diesem Bereich in der Schweiz und wurden von anderen Kantonen übernommen, die sie auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen ergänzten und verbesserten.

Die am 15. Mai 2017 verabschiedete Verordnung über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchV;SGF 184.13) legte den Grundstein, auf dem der virtuelle Schalter bis zu seinem heutigen Stand aufgebaut wurde. Da sie jedoch verabschiedet wurde, bevor der virtuelle Schalter überhaupt in Betrieb genommen wurde, enthält sie logischerweise einige Lücken. Fünf Jahre nach deren Verabschiedung ist eine Bereinigung erforderlich. Die vorgeschlagenen Änderungen basieren auf den Erfahrungen eines halben Jahrzehnts seit der Inbetriebnahme des virtuellen Schalters. Sie enthalten einige Korrekturen, Präzisierungen und Neuerungen, damit der virtuelle Schalter sich weiter entwickeln kann.

2. Grobe Linien des Entwurfs

Im Vergleich zum geltenden Recht über den virtuellen Schalter bringt der Entwurf sowohl formale als auch materielle Änderungen mit sich.

Unter formalen Gesichtspunkten wurden folgende Änderungen vorgenommen:

> *Ersetzen der aktuellen Verordnung über den E-Government-Schalter des Staates (EGovSchV) durch eine neue Verordnung über den virtuellen Schalter (VSV).* Mit der Umwandlung des alten Gesetzes vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) in ein neues Rahmengesetz E-Government-Gesetz vom 18. Dezember 2020 (E-GovG ; SFR 184.1), erschien es besser, den Begriff «E-Government» in einem Ausführungserlass nicht zu wiederholen. Da in Zukunft weitere Ausführungserlasse auf der Grundlage des E-GovG verabschiedet werden, ist es wichtig, dass der Begriff «E-Government» ein Oberbegriff bleibt. Ausserdem wird der Begriff «Virtueller Schalter» in Artikel 3 Bst. e E-GovG verwendet. Aus systematischer Sicht ist die Übernahme dieses Ausdrucks auf der Ebene der Verordnung, die ihm gewidmet ist, geboten.

> *Vollständige Neufassung des Textes der E-GovSchV.* Formal entspricht der vorgeschlagene Entwurf einer Totalrevision der aktuellen E-GovSchV. Nicht nur der Titel des Erlasses wird geändert, sondern auch seine Struktur und ein grosser Teil seines Inhalts. Im Vergleich zur E-GovSchV ist der vorgeschlagene Text in mehrere Abschnitte unterteilt, die logisch dargestellt und nach Themen geordnet sind. Ausserdem wird er in mehreren Bereichen ergänzt und präzisiert. Zusammengenommen sollten diese beiden Elemente dazu beitragen, das Verständnis und die Umsetzung der Verordnung zu erleichtern. Sie bringen dem Text eine angemessene Normendichte: Sie berücksichtigen sowohl das Niveau der Norm als auch die Bedürfnisse ihrer Adressaten und ermöglichen konkrete Lösungen für Probleme, die bislang nicht angegangen wurden.

Materiell gibt es hauptsächlich folgende Änderungen:

> *Neudefinition der Pflichten von Benutzerinnen und Benutzern des virtuellen Schalters (Art. 3).* Die Liste der Pflichten der Benutzerinnen und Benutzer des virtuellen Schalters wurde präzisiert und ergänzt. Sie entspricht derjenigen, die in der Gesetzgebung anderer Kantone mit ähnlichen Vorschriften zu finden ist.

> *Neugestaltung des Verfahrens für die Eintragung von juristischen Personen und anderen Kategorien anerkannter Organisationen (Art. 6).* Die Anmeldung von juristischen Personen und Organisationen im virtuellen Schalter ist ein komplexer Prozess. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die natürlichen Personen, die eine solche Eintragung vornehmen, über die dafür erforderlichen Vertretungsrechte verfügen. Das neu eingeführte Verfahren sieht die Einschaltung verschiedener Behörden vor, die je nach Art der betroffenen Organisation mit den erforderlichen Überprüfungen beauftragt werden.

> *Verabschiedung neuer Regeln für den Umgang mit der Einwilligung (Art. 7).* Gemäss Artikel 5 E-GovG ist die Einwilligung der Benutzerin oder des Benutzers der wichtigste Rechtfertigungsgrund für die Erbringung von Leistungen im virtuellen Schalter. Die aktuelle Regelung enthält jedoch keine Vorschriften darüber, wie diese Einwilligungen verwaltet und aufbewahrt werden. Gemäss dem Entwurf wird jede Person über ein Dashboard ihrer Einwilligungen verfügen, in der sie insbesondere die Einwilligungen widerrufen kann, die sie

für Leistungen von Dauer erteilt hat. Was den Nachweis der Einwilligung betrifft, so obliegt seine Handhabung der fachlich zuständigen Verwaltungseinheit.

> *Einführung eines neuen Abschnitts über elektronische Leistungen (Abschnitt 4).* Im virtuellen Schalter findet man zwei Kategorien von elektronischen Leistungen: Basisdienste, auf denen elektronische Behördenleistungen aufbauen, und elektronische Behördenleistungen, die den normalen Leistungen der Behörden entsprechen, aber elektronisch erbracht werden. Der neue Abschnitt 4 legt die verschiedenen Verantwortlichkeiten in Bezug auf jede Kategorie von elektronischen Leistungen fest und bestimmt deren Annahmeprozess.

> *Einführung eines neuen Abschnitts über elektronische Identifikationsmittel (Abschnitt 5).* Die Bestimmungen über die Verwendung elektronischer Identifikationsmittel werden ergänzt und erweitert, um deren volles Sicherheitspotenzial besser auszuschöpfen.

> *Berücksichtigung der User Experience und der Bedürfnisse bei der Barrierefreiheit (Art. 19).* Um einen möglichst benutzerfreundlichen und breiten Zugang zu den Leistungen des virtuellen Schalters zu bieten, wird die Staatskanzlei Regeln festlegen, die beim Corporate Design zu befolgen sind.

3. Finanzielle und personelle Folgen

Da der vorgeschlagene Erlass die bestehende E-GovSchV fortsetzt, hat er keine eigenen finanziellen Auswirkungen. Wie bisher müssen Projekte der Digitalen Verwaltung im Zusammenhang mit dem virtuellen Schalter jedes Mal jeweils einzeln analysiert werden, so dass die finanziellen Auswirkungen von Fall zu Fall ermittelt werden können.

Hingegen stellt der vorgeschlagene Text von nun an klar, dass die Verwaltungseinheiten (Fachbereiche) selbst für die Leistungen verantwortlich sind, die sie im virtuellen Schalter aufschalten wollen. Dies bedeutet, dass sie die notwendigen Voranalysen sowohl aus technischer als auch aus rechtlicher Sicht mit Unterstützung des ITA für die technischen Aspekte durchführen. Bevor die Arbeiten fortgesetzt werden, müssen diese Analysen von den zuständigen Direktionen überprüft und freigegeben werden. Daraus ergibt sich natürlich eine gewisse Arbeitsbelastung für die Verwaltungseinheiten und Direktionen. Diese Arbeitsweise ist jedoch keine Überraschung und entspricht im Grossen und Ganzen der Standardverteilung der Arbeit und der Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung, wie sie sich aus dem Gesetz vom 16. Oktober 2010 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) ergibt. Die Querschnittsfunktion, in die der virtuelle Schalter eingebettet ist, darf nicht dazu führen, dass die Arbeit der dafür spezialisierten Verwaltungseinheiten und ihrer Direktionen zur Staatskanzlei verlagert wird, die weder über die Ressourcen noch über die Kompetenzen verfügt, um die Arbeit der Direktionen zu erledigen.

4. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Das Projekt hat als solches keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Da der virtuelle Schalter des Staates den Gemeinden zur Verfügung gestellt wird, damit sie im Rahmen des Projekts DIGI-FR ihre eigenen Leistungen darin aufschalten können, werden in Artikel 11 des Entwurfs dennoch bestimmte Vorschriften für diese Zusammenarbeit festgehalten. Wie bei den Verwaltungseinheiten des Staates (siehe Art. 3) ist es Aufgabe der Gemeinden, festzulegen, welche neuen Leistungen sie entwickeln wollen, und die notwendigen Voranalysen durchzuführen. Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) wird ein Organ oder eine Person benennen, das oder die den Inhalt dieser Analysen validiert (vgl. Art. 11 Abs. 3, 2. Satz). Ansonsten wird die Hinzufügung neuer Leistungen der Gemeinden in einer Vereinbarung geregelt.

5. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Entwurf steht im Einklang mit den übergeordneten Rechtsgrundlagen. Einige Bestimmungen wie die Artikel 4, 7 und 16 sowie die Bestimmungen in Abschnitt 4 des Entwurfs berühren jedoch Aspekte der Datenschutzgesetzgebung oder könnten dies tun. Aus diesem Grund wurde ihnen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Antworten erfüllen die Anforderungen, die in diesem Bereich erwartet werden. Gegebenenfalls wird dies auch im Rahmen des eigentlichen Vollzugs der Verordnung berücksichtigt.

6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1

Der virtuelle Schalter ist eine komplexe Infrastruktur, die einerseits Management- und Governance-Fähigkeiten und andererseits Ressourcen und hochentwickelte technische Fähigkeiten erfordert. Aufgrund der mehrjährigen Erfahrung wird mit dieser Verordnung die gute Zusammenarbeit zwischen der Staatskanzlei und dem Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) aufrechterhalten und fortgesetzt. Gegenüber dem bisherigen Text wird im Entwurf aber die Rolle des ITA präzisiert. In der Praxis geht die Beteiligung des ITA weit über eine einfache Unterstützung hinaus. Seine Einbindung in die Auswahl und die Entscheide, die den Betrieb des virtuellen Schalters betreffen, macht es zu einem wesentlichen und unumgänglichen Teil desselben. Im Vergleich zum geltenden Text präzisiert der Entwurf jedoch die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den beiden Organen besser und berücksichtigt dabei die bestehende Praxis und die Verordnung vom 28. Juni 2021 über die Governance der Digitalisierung und der Informationssysteme des Staates.

Artikel 2

In diesem Artikel werden die Hauptfunktionen des virtuellen Schalters deskriptiv aufgezählt.

Artikel 3

Auch wenn der Zugang zum virtuellen Schalter generell allen Personen ohne Einschränkungen offensteht, sind die Benutzerinnen und Benutzer dennoch an bestimmte Pflichten in Zusammenhang damit gebunden. Diese Mindestverpflichtungen dienen dazu, das reibungslose Funktionieren des Schalters und seine Sicherheit sowohl aus technischer als auch aus rechtlicher Sicht zu gewährleisten. Sie erfordern keine besonderen Kommentare. Die in Absatz 1 Bst. c vorgesehene Frage des Erwerbs eines anerkannten Identifikationsmittels wird in Artikel 16 näher erörtert.

Artikel 4

Wenn eine Person ein Konto im virtuellen Schalter einrichten möchte, muss sie eine Reihe von Daten angeben, die für ihre Identifizierung erforderlich sind. Diese Daten werden mit denen des kantonalen Bezugssystems oder, falls dort nicht vorhanden, mit anderer amtlicher Basisregister verglichen. Im Falle einer Diskrepanz wird die Person aufgefordert, die unrichtigen Daten, die sie eingegeben hat, zu korrigieren oder dann die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit ihre Daten von Amtes wegen korrigiert werden. Dieses System trägt sowohl zur Verbesserung der Sicherheit im Schalter als auch zur Verbesserung der Datenqualität der Verwaltung bei. Dieser komplexe Prozess befindet sich in Entwicklung. Die für den Betrieb notwendigen Funktionen werden schrittweise eingeführt.

Artikel 5

Aus verschiedenen Gründen kann es vorkommen, dass eine Person nicht willens oder in der Lage ist, bestimmte Schritte im virtuellen Schalter selber zu erledigen. In diesem Fall kann sie sich von einer Person ihrer Wahl vertreten lassen (Abs. 1). Der Schalter bietet zwei Lösungen für die Vertretung:

- Über eine Funktion des Schalters können Benutzerinnen und Benutzer beschliessen, einer Drittperson Vertretungsbefugnisse zu erteilen, sofern diese Drittperson ebenfalls über ein Konto im virtuellen Schalter verfügt. In diesem Fall behält die Benutzerin oder der Benutzer die volle Kontrolle über die erteilten Vertretungsbefugnisse. Die Vollmacht kann allgemein oder nur für gewisse Verfahren gelten, sie kann zudem jederzeit direkt vom Schalter aus widerrufen werden (Abs. 2).

- In besonderen Fällen, insbesondere bei Leistungen, die sich am ehesten für eine Vertretung durch professionelle Vertreterinnen oder Vertreter eignen, kann der Schalter die Hinterlegung einer Kopie einer schriftlichen Vollmacht zulassen (Abs. 3).

Der Prozess, durch den eine Person einer anderen die Bevollmächtigung, sie zu vertreten, überträgt, muss ausreichend sicher sein. Insbesondere muss die Identität der Vertreterin oder des Vertreters bestätigt worden sein (Abs. 4). In der Praxis kann die Vertretung nur dann aktiviert werden, wenn sowohl die Benutzerin oder der Benutzer als auch die Vertreterin oder der Vertreter dieser Situation formell zugestimmt haben.

Im letzten Absatz wird die Frage der gesetzlichen Vertretung angesprochen. Da dieses Thema von Natur aus komplex ist, kann es hier nicht vollständig behandelt werden und wird sogar einige vorherige Anwendungsfälle erfordern, bevor eine kohärente Praxis entwickelt werden kann. Dank dieser Bestimmung können mit zunehmender Erfahrung Lösungen eingeführt werden, um den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung gerecht zu werden. Dies kann jedoch nur schrittweise erfolgen.

Artikel 6

Der virtuelle Schalter steht sowohl natürlichen als auch juristischen Personen und anderen anerkannten Organisationen offen. Der Registrierungsprozess für diese Körperschaften ist jedoch komplexer als derjenige für natürliche Personen. Eine juristische Person oder eine Organisation kann nämlich nicht selbst handeln, sondern nur durch eine natürliche Person. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass natürliche Personen, die erklären, im Namen einer juristischen Person oder einer Organisation zu handeln, über die erforderlichen Rechte verfügen (Abs. 1).

Das eingeführte Verfahren sieht den Abschluss eines schriftlichen Vertrags zwischen einer bevollmächtigten Vertreterin oder einem bevollmächtigten Vertreter und eines bezeichneten Organs vor, das für die Überprüfung der gemachten Angaben und die Bestätigung der Anmeldung zuständig sein wird. Grundsätzlich sind bevollmächtigte Vertreterinnen und Vertreter diejenigen Personen, die über das Zeichnungsrecht für die betreffende juristische Person oder Organisation verfügen. Ihre Mitwirkung ist jedoch nur zum Zeitpunkt der Anmeldung erforderlich. Später können sie ihre Rechte an eine andere Person delegieren. Die Verwaltung der Rechte kann direkt aus dem virtuellen Schalter heraus geregelt werden (Abs. 2).

Es wird Aufgabe der Staatskanzlei sein, den Prozess im Einzelnen festzulegen und die Organe zu bezeichnen, die für die Bestätigung der Anmeldung zuständig sind. Den Prognosen zufolge sollen folgende Stellen diese Aufgabe übernehmen: das Handelsregister für die dort eingetragenen Unternehmen, die Oberämter für die Gemeinden, das Amt für Landwirtschaft für die landwirtschaftlichen Betriebe und weitere, je nachdem, welche Projekte umgesetzt werden sollen.

Artikel 7

Nach Artikel 5 E-GovG ist für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Erbringung der angeforderten Leistung erforderlich sind, die freie und informierte Einwilligung der betroffenen Person erforderlich. In diesem Fall wird im virtuellen Schalter angegeben, welche Daten für die Bearbeitung eines elektronischen Gesuchs erforderlich sind. Aufgrund dieser Information steht es der Benutzerin oder dem Benutzer frei, das Leistungsgesuch fortzusetzen oder abubrechen (Abs. 1, 1. Satz).

Bei der Verarbeitung besonders schützenswerter Personendaten oder bei der Verarbeitung, an der eine Drittperson beteiligt ist, ist eine ausdrückliche Einwilligung erforderlich. Das Erfordernis einer ausdrücklichen Einwilligung für diese Art von Situationen entspricht dem

neuen Datenschutzstandard. Die Benutzerin oder der Benutzer erhält zusätzliche Informationen, die der Situation angemessen sind. Um das Leistungsgesuch fortzusetzen, muss die Benutzerin oder der Benutzer dann ausdrücklich in die Verarbeitung ihrer oder seiner Daten in einer dafür geschaffenen Schnittstelle einwilligen. Gemäss Artikel 11 Abs. 2 ist es die Aufgabe des für die Leistung verantwortlichen Organs, für die Umsetzung dieser Anforderung zu sorgen (Abs. 2).

Jede Benutzerin oder jeder Benutzer verfügt von ihrem oder seinem Konto aus über ein Dashboard, das es ihr oder ihm ermöglicht, die von ihr oder ihm erteilten Einwilligungen einzusehen und zu verwalten. Zu jeder Zeit hat sie oder er die Möglichkeit, eine Einwilligung zu widerrufen, wenn diese noch aktiv ist (Abs. 3). Dagegen können Einwilligungen, die mit der Leistungserbringung erlöschen, natürlich nicht mehr widerrufen werden. Erteilte Einwilligungen, die nicht mehr aktiv sind, verschwinden vom Dashboard, wenn die betroffene Person ihre Historie löscht, oder automatisch nach einem Zeitraum von zwei Jahren.

Es gibt zwei Kategorien von Leistungen: Die Leistungen, die einmalig mit der Übergabe einer Lieferung ausgeführt werden (z. B.: die Aushändigung eines Fischereipatents, eine Umzugsmeldung über eUmzug) und dauerhafte Leistungen, die, sobald sie aktiviert sind, der Benutzerin oder dem Benutzer die Möglichkeit geben, eine Situation zu monitoren (z. B.: Akontozahlungen Steuern). Für diese zweite Kategorie von Leistungen legt der Entwurf die Gültigkeitsdauer der Einwilligung auf 24 Monate fest. Nach Ablauf dieser Frist wird die Benutzerin oder der Benutzer aufgefordert, die Einwilligung zu erneuern, andernfalls wird die Leistung automatisch deaktiviert. Die Deaktivierung der Leistung führt zur Löschung der damit verbundenen Daten. Im virtuellen Schalter werden keine Nachweise der Einwilligungen aufbewahrt.

Der virtuelle Schalter bewahrt den Nachweis der Einwilligung nicht auf. Sie wird an die Stelle weitergeleitet, die für die Leistung zuständig ist, für die sie erteilt wurde. Da diese im Streitfall gegebenenfalls den Beweis für die Einwilligung erbringen muss, handelt es sich hierbei um eine Angabe, die ihr allein gehört. Aus diesem Grund muss sie geeignete Massnahmen zu deren Aufbewahrung ergreifen, deren Aufbewahrungsfrist festlegen und dafür sorgen, dass sie zu gegebener Zeit gelöscht wird (Abs. 5).

Artikel 8

Dieser Artikel enthält die Regelungen für die Schliessung, Sperrung und Löschung eines Kontos im virtuellen Schalter.

Die Schliessung eines Kontos auf Antrag der Benutzerin oder des Benützers führt zur sofortigen Löschung des Kontos und seines Inhalts (Abs. 1).

Der Widerruf der Nutzungsbewilligung für das Konto bei missbräuchlichem Verhalten und die Sperrung des Kontos sind vorübergehende und umkehrbare Massnahmen (Abs. 2 und 3). Nach der Reaktivierung des Kontos findet die Benutzerin oder der Benutzer dieses im Zustand vor, in dem es sich vor der Massnahme befand.

Die Kanzlei kann beschliessen, das Konto einer Benutzerin oder eines Benützers zu löschen, wenn dieses seit längerer Zeit inaktiv ist oder die technischen Anforderungen nicht mehr erfüllt sind (Abs. 4). Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Kontoinhaberin oder der Kontoinhaber es über einen längeren Zeitraum versäumt, die verlangten Verbesserungen vorzunehmen. Ein Konto, das angreifbar geworden ist, stellt nicht nur ein Risiko für die Kontoinhaberin oder den Kontoinhaber, sondern im weiteren Sinne auch für die gesamte Anwendung dar. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, dieses zu löschen.

Unabhängig davon, ob ein Konto auf Antrag der Benutzerin oder des Benützers oder auf Initiative der Staatskanzlei gelöscht wird, geht der Löschung eines Kontos immer eine Benachrichtigung voraus, die darauf hinweist, dass alle Daten und Dokumente, die im Konto vorhanden sind, endgültig gelöscht werden. Es liegt in der Verantwortung der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Daten, die sie oder er noch benötigt, an einem sicheren Ort aufzubewahren und gegebenenfalls Verfahren, die noch im virtuellen Schalter laufen, offline fortzusetzen.

Artikel 9

Wie jede Online-Plattform hat auch der virtuelle Schalter seine eigenen Allgemeinen Nutzungsbedingungen (ANB). Ihr Inhalt wird jedoch durch das Legalitätsprinzip beschränkt, wonach die Tätigkeiten des Staates in erster Linie durch Gesetze geregelt werden. Sie können somit einen bestimmten Rahmen nicht überschreiten, sondern beschränken sich im Wesentlichen darauf, bestimmte Elemente, die im E-GovG oder seiner Ausführungsverordnung vorgesehen sind, in Erinnerung zu rufen und zu präzisieren.

In jedem Fall ist für jede wesentliche Änderung der Allgemeinen Nutzungsbedingungen des virtuellen Schalters die Genehmigung der E-Government-Kommission des Staates (E-GovK) erforderlich (Abs. 1). Im Vergleich zur derzeitigen Situation ist die Stellungnahme der Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) hingegen nicht mehr nötig. Dieses Verfahren der doppelten Überprüfung ist angesichts der oben erwähnten Beschränkungen des Inhalts der ANB zu schwerfällig.

Nach der Verabschiedung werden die neuen ANB dann den Benutzerinnen und Benützern mitgeteilt, damit diese sie akzeptieren. In seiner derzeitigen Konfiguration kann der virtuelle Schalter nicht mehr genutzt werden, solange die neuen ANB nicht akzeptiert wurden (Abs. 3). Angesichts der sehr untergeordneten Rolle der ANB für den Betrieb und die Organisation des Schalters und des für ihre Validierung eingerichteten Verfahrens erscheint das Risiko einer unter Zwang erteilten Einwilligung sehr unwahrscheinlich.

Artikel 10

Der virtuelle Schalter bietet verschiedene Kategorien von Dienstleistungen an. Die Basisdienste des virtuellen Schalters sind Dienste, auf deren Grundlage elektronische Behördenleistungen entwickelt werden oder mit deren Hilfe elektronische

Behördenleistungen betrieben werden können (Abs. 1). Die Bestimmung nennt zur Orientierung einige Beispiele (Abs. 2). Vor allem aber überträgt sie die Verantwortung für diese Dienste der Staatskanzlei und dem ITA gemeinsam. In der Praxis werden die Basisdienste in den meisten Fällen von der Staatskanzlei angefordert und vom ITA entwickelt und unterhalten.

Artikel 11

Elektronische Leistungen der Behörden stehen für ein Angebot an Leistungen der Behörden, die von jedem Ort aus im Internet rund um die Uhr verfügbar sind. Sie ermöglichen es einem staatlichen Organ oder einer Behörde, ein Geschäft, für das es oder sie zuständig ist, auf elektronischem Weg mit rechtsverbindlicher Wirkung zu bearbeiten. Im Gegensatz zu den Basisdiensten sind Online-Leistungen an bestimmte staatliche Aufgaben geknüpft, die das Gesetz einem klar definierten Organ, einer Behörde oder einer Einrichtung zuweist; sie materialisieren sich in der Regel in Form eines Entscheids, einer Bewilligung, eines Ausweises oder einer Bescheinigung, die nur das vom Gesetz bestimmte Organ aussprechen oder ausstellen darf.

Angesichts der Besonderheiten jedes Amtes und jeder Institution der Verwaltung ist klar, dass nur die sachlich zuständigen Organe und Behörden in der Lage sind, die Überlegungen und Arbeiten durchzuführen, die für die Einführung einer neuen Leistung im virtuellen Schalter sowie für deren Überwachung erforderlich sind (Abs. 2). Sie erhalten bei dieser Aufgabe jedoch wichtige technische Unterstützung durch das ITA. Das verantwortliche Organ hat den Status der für die Bearbeitung verantwortlichen Stelle im Sinne der Datenschutzgesetzgebung. Je nach Umständen und der Beteiligung anderer Organe kann diese Verantwortung jedoch in bestimmten Aspekten mit anderen an der Bearbeitung Beteiligten geteilt werden.

Im Sinne der Qualitätssicherung sind die Direktionen verpflichtet, die Gesetzeskonformität neuer Online-Dienstleistungen der Behörden aus ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen, bevor sie im virtuellen Schalter in Betrieb genommen werden können (Abs. 3). Diese Aufsicht steht im Einklang mit Artikel 60 Abs. 2 SVOG. Die Online-Verwaltungsleistungen der Gemeinden müssen ihrerseits von einem Organ oder einer Person, die speziell zu diesem Zweck vom FGV bestimmt oder beauftragt wurde, genehmigt werden. Es handelt sich hierbei um eine Neuerung, deren Ziel es ist, die Governance rund um den virtuellen Schalter zu verbessern. Auch wenn bislang jeder Zwischenfall vermieden werden konnte, stellte sich heraus, dass einige Leistungen online gestellt worden waren, obwohl sie den gesetzlichen Anforderungen nicht vollständig entsprachen. Da das E-Government-Sekretariat keine Juristin oder keinen Juristen beschäftigt, ist es ihm nicht möglich, selber eine Prüfung der neuen Leistungen vorzunehmen. Mit der Einführung dieser Vorprüfung werden zukünftige Probleme vermieden und die Qualität des Digitalen Verwaltung im Staat verbessert.

Aus den Absätzen 4 und 5 ergibt sich, dass die Kompetenz, die Prioritäten für die Entwicklung und Einführung neuer elektronischer Leistungen der Behörden festzulegen, bei der E-GovK liegt. Da die E-GovK insbesondere aus einem Mitglied jeder Direktion, einer Vertreterin oder einem Vertreter der Oberämter und einer Vertreterin oder einem Vertreter der Gemeinden besteht, sollte diese Aufteilung gewährleisten, dass keine Partei benachteiligt wird, auch wenn zwangsläufig manchmal Wahlen getroffen werden müssen.

Bei der Finanzierung setzt das Projekt die Logik fort, die im Rahmen des Projekts DIGI-FR mit den Gemeinden eingeführt wurde. Der Kanton trägt die Kosten für die Basisdienste und die kantonalen Leistungen. Die kommunalen Leistungen sind von den Gemeinden zu tragen. Der Staatsrat kann jedoch eine anfängliche finanzielle Unterstützung für die Gemeinden vorsehen, um ihnen bei der Digitalisierung zu helfen.

Artikel 12

Einige Online-Dienstleistungen der Behörden können besonderen Anforderungen unterliegen, wie z. B. dem Alter der Benutzerin oder des Benutzers, dem Familienstand, dem Wohnort oder anderen Kriterien, die mit der persönlichen Situation der Benutzerin oder des Benutzers zusammenhängen. Wenn es solche Bedingungen gibt, müssen sie von der sachlich zuständigen Stelle transparent formuliert werden, und zwar in Allgemeinen Nutzungsbedingungen, die im virtuellen Schalter einsehbar sind (Abs. 1).

Wenn eine Benutzerin oder ein Benutzer nicht für eine Leistung in Frage kommt, wird sie oder er darüber informiert. Um das Risiko einer Diskriminierung auszuschliessen, kann sie oder er einen beschwerdefähigen Entscheid der zuständigen Verwaltungseinheit beantragen. Dieses Rechtsmittel ist nicht neu, sondern entspricht einem Anwendungsfall von Artikel 110a VRG. Alternativ kann die Verwaltungsbehörde auch prüfen, ob nicht ein besonderer Grund vorliegt, der es rechtfertigt, den Zugang zur beantragten Leistung trotzdem zu gewähren (Abs. 2).

Artikel 13

In diesem Artikel werden die Daten, die im virtuellen Schalter über jede Benutzerin oder jeden Benutzer gespeichert werden, aufgezählt. Alle diese Daten sind entweder für technische Zwecke, zur Identifizierung, zu Beweis Zwecken oder zur Bearbeitung der von den Benutzerinnen oder Benutzern eingereichten Gesuche erforderlich.

Artikel 14

Dieser Artikel gibt an, wie lange die Daten aufbewahrt werden; diese werden nach Datenkategorien differenziert bearbeitet.

Artikel 15

Einige der im virtuellen Schalter angebotenen Leistungen werden dynamisch und automatisiert ausgeführt («interaktive Leistungen»). Bei entsprechender Aktivierung wird

die Leistung direkt im virtuellen Schalter ausgeführt und kann über ein Dashboard jederzeit nachverfolgt werden.

Damit diese Art von Leistungen ausgeführt werden kann, müssen die «Fachdaten» der anbietenden Behörde direkt in den Schalter übertragen werden. Sie werden dann in einem separaten Verzeichnis des virtuellen Schalters gehostet, das Basisdienst «eStore» genannt wird. Die im Schalter angezeigten Daten werden jedoch ausschliesslich vom Fachbereich bereitgestellt, der dafür zuständig ist. Sie können von der Benutzerin oder vom Benutzer geändert werden. Der virtuelle Schalter selber ändert keine Daten. Da der virtuelle Schalter in diesem Fall diese Daten im Namen und auf Rechnung des fachlich zuständigen Verwaltungsorgans verarbeitet, handelt er im Auftrag dieses Organs. Rechtlich wird dies durch den Abschluss einer Auftragsvereinbarung zwischen der für den virtuellen Schalter zuständigen Stelle und dem fachlich zuständigen Organ umgesetzt (Abs. 3). Das für die Leistung verantwortliche Organ bleibt seinerseits die für die Bearbeitung verantwortliche Stelle. In dieser Eigenschaft obliegt es ihr unter anderem, die Dauer der Speicherung der Daten im Basisdienst «eStore» festzulegen (Abs. 4).

Die im Basisdienst «eStore» gehosteten Personendaten unterliegen sehr hohen Sicherheitsmassnahmen, die dem höchsten Stand der Technik entsprechen. Sie sind nicht nur verschlüsselt, sondern auch vollständig von den Daten getrennt, mit denen die betroffene Person identifiziert werden kann (Abs. 3). Konkret bedeutet dies, dass die persönlich identifizierenden Daten der betroffenen Person wie Name, Vorname und Geburtsdatum in einer Datenbank gespeichert werden, die von den sogenannten «Fachdaten» (z. B.: Steuerdaten) getrennt ist. Angenommen, eine unbefugte Person dringt in die Datenbank ein, welche die «Fachdaten» enthält, wird sie also nicht in der Lage sein, diese Daten der Person zuzuordnen, auf die sie sich beziehen.

Die Anwendungsfälle für den Basisdienst «eStore» sind streng begrenzt. Insbesondere soll «eStore» nicht dazu dienen, Leistungsprobleme von Datenbanken der Fachbereiche zu beheben, indem es Speicherplatz für Daten bereitstellt, die auf der Infrastruktur der zuständigen Behörde gehostet werden sollten. Das Ziel von «eStore» ist es lediglich, eine möglichst angemessene und einfache Benutzererfahrung zu bieten. Wie schon immer gesagt, soll der virtuelle Schalter den Datenaustausch zwischen der Bevölkerung und der Wirtschaft auf der einen Seite und der Verwaltung auf der anderen Seite sicherstellen.

Artikel 16

Die Notwendigkeit eines elektronischen Identifikationsmittels, um sich in den virtuellen Schalter einzuloggen, ist unbestritten. Dies ist aus technischen und aus Sicherheitsgründen notwendig. Es stimmt jedoch, dass der vom Staatsrat getroffene Entscheid für die SwissID einige Kritik hervorgerufen hat, die jedoch mittlerweile etwas abgeklungen zu sein scheint.

Seit das Volk im März 2021 das Bundesgesetz über die elektronische Identität (eID-Gesetz) abgelehnt hat, warten der Kanton Freiburg wie auch die anderen Kantone auf das neue

Bundesgesetz, das als Ersatz für das vom Volk abgelehnte Gesetz verabschiedet werden soll. Die Verabschiedung und das Inkrafttreten des neuen eID-Gesetzes werden jedoch erst in vier bis fünf Jahren erwartet. Es ist jedoch schlichtweg nicht möglich zu warten. Der Staatsrat musste daher zumindest bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes auf eine alternative Lösung zurückgreifen. Zu diesem späteren Zeitpunkt wird er erneut eine Bestandsaufnahme vornehmen und die weitere Strategie festlegen. Aus diesem Grund ist der Vertrag des Staates für den Einsatz der SwissID auf fünf Jahre befristet.

Der Staatsrat hat das Ende des Jahres als Frist für den Abschluss der Migration zur SwissID festgelegt. Nach Ablauf dieser Frist müssen Konten, die nicht migriert sind, gelöscht werden. Aus offensichtlichen Kostengründen und wegen der verfügbaren Ressourcen ist es für den Staat nämlich nicht möglich, den Parallelbetrieb von zwei Lösungen zum Login in den Schalter aufrechtzuerhalten. Die Migration erfolgt jedoch schrittweise. Die Benutzerinnen und Benutzer, welche die Migration noch nicht durchgeführt haben, werden in regelmässigen Abständen über die Notwendigkeit der Migration, die Vorgehensweise, aber auch über die Konsequenzen informiert, wenn sie nicht migrieren.

Die alte Bestimmung sah vor, dass das elektronische Identifikationsmittel oder die elektronischen Identifikationsmittel dem Staatsrat gemeinsam von der Staatskanzlei und dem ITA vorgeschlagen werden mussten. Diese Lösung stand jedoch im Widerspruch zu Artikel 29 Abs. 2 SVOG, der das Recht, dem Staatsrat Vorschläge zu unterbreiten, den Direktionen und der Staatskanzlei vorbehält; im Übrigen entsprach sie auch nicht wirklich der Realität. Die neue Bestimmung sieht nunmehr vor, dass der Vorschlag künftig von der Finanzdirektion (Find) in Zusammenarbeit mit der SK ausgehen wird. Die Find wird die notwendigen Gespräche mit dem ITA organisieren.

Artikel 17

Die Identifikationsanforderungen können je nach Art der beantragten Leistung unterschiedlich sein. Einige sensiblere Leistungen können eine höhere Identifikationsvertrauensstufe erfordern, die eine persönliche Überprüfung der Benutzerin oder des Benützers voraussetzt. Andere Leistungen können sich dagegen mit einer niedrigeren Identifikationsvertrauensstufe begnügen, die vollständig online vergeben wird. Es wird Aufgabe jedes Organs sein, das eine Dienstleistung im virtuellen Schalter anbietet, die für die angebotene Leistung erforderliche Identifikationsvertrauensstufe festzulegen (Abs. 1).

Indem der Staatsrat eine einfache Angleichung an die Norm eCH-170 vorsieht (Abs. 2), verzichtet er darauf, dem Verein eCH eine Gesetzgebungskompetenz zu übertragen, was ihm nach der Verfassung und dem SVOG ohnehin nicht gestattet wäre. Aber er stellt sicher, dass er sich an die in der Schweiz geltenden Normen und Standards anpasst und sich gleichzeitig einen gewissen Handlungsspielraum bewahrt.

Artikel 18

Als Verwaltungsorgan des virtuellen Schalters bemüht sich die Staatskanzlei, die User Experience und die Barrierefreiheit der Inhalte des virtuellen Schalters für alle Bevölkerungsschichten zu gewährleisten. Daher ist es wichtig, dass die Anweisungen, die sie in diesem Bereich gibt, von allen Partnerorganen befolgt werden. Zuletzt hat die Staatskanzlei eine Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Blindenverband und Pro Infirmis initiiert, um die Qualität der über den virtuellen Schalter erbrachten Leistungen für diese Bevölkerungsschichten zu verbessern. Neben den technischen Audits liegt der Schwerpunkt auf der User Experience mit Tests in realen Situationen.

Artikel 19

Dieser Artikel, der sich aus Art. 6 Abs. 5 E-GovG ergibt, bedarf keines besonderen Kommentars.

Artikel 20

Zu diesem Artikel gibt es keine besonderen Anmerkungen.

Artikel A3-3 der Verordnung über die Governance der Digitalisierung und der Informationssysteme des Staates (SGF 122.96.11)

Diese Änderung konkretisiert Artikel 11 Abs. 4.