



24.018

Aufbau einer Swiss Government Cloud (SGC). Verpflichtungskredit

Mise en place d'un Swiss Government Cloud (SGC). Crédit d'engagement

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Hegglin Peter (M-E, ZG), für die Kommission: Die Bundesverwaltung ist mit einer wachsenden Nachfrage nach IT-Lösungen und mit gesteigerten Anforderungen an eine leistungsfähige, zuverlässige und sichere IT-Infrastruktur konfrontiert. Cloud-Dienste gewinnen in diesem Zusammenhang als Schlüsselemente der digitalen Transformation zunehmend an Bedeutung. Aus diesem Grund hat der Bundesrat am 11. Dezember 2020 die Cloud-Strategie des Bundes verabschiedet.

Diese Strategie gilt es auch beim grössten IKT-Leistungserbringer der Bundesverwaltung, beim BIT, umzusetzen. Dessen aktuelle Cloud-Infrastruktur ist jedoch technologisch zunehmend veraltet und kann den Anforderungen an eine leistungsfähige IKT-Infrastruktur immer weniger gerecht werden. Der geringe Industrialisierungsgrad der heutigen Cloud-Lösung führt aufgrund von Kapazitätserhöhungen zu einem massiven Anstieg der Betriebskosten. Es gilt daher, rechtzeitig eine geeignete Hybrid-Multi-Cloud-Infrastruktur bereitzustellen. "Hybrid" bedeutet, dass die Swiss Government Cloud (SGC) sowohl Public-Cloud-Dienste von externen Cloud-Dienstleistern als auch bundesverwaltungseigene Private-Cloud-Dienste in sich vereint. "Multi" impliziert, dass die Angebote mehrerer externer Cloud-Anbieter zur Verfügung stehen, sodass Abhängigkeiten reduziert werden können.

Dies soll es der SGC der Bundesverwaltung künftig ermöglichen, das Massengeschäft im Cloud-Bereich über eine einheitliche Gesamtlösung abzuwickeln. Zu diesem Zweck wird ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt. Nebst dem Aufbau der Hybrid-Multi-Cloud-Infrastruktur werden auch Investitionen in die Bereiche Ausbildung, Beratung und Governance, Betriebs- und kommerzielle Prozesse, Cybersicherheit und Netzwerkinfrastruktur getätigt. Damit wird sichergestellt, dass die SGC zielgerichtet, effizient und sicher aufgebaut und genutzt werden kann.

Kantone, Städte und Gemeinden sollen bei Interesse ebenfalls vom Angebot dieser Cloud-Lösungen profitieren können. Mehrere Kantone haben diesbezüglich bereits ihr Interesse bekundet. Eine Nutzung der Bundes-Cloud bietet auch den Kantonen eine Reihe von Vorteilen. Das wurde auch in unserem Schwesterrat diskutiert. In einer zunehmend vernetzten Welt ist die digitale Transformation auch für die Kantone unerlässlich. Die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen betreffen sie dabei besonders stark. So sind für moderne IT-Infrastrukturen hohe Anfangsinvestitionen notwendig, bevor man überhaupt von der Effizienz profitieren kann. Die gemeinsame Nutzung der Clouds könnte dazu führen, dass die Kantone ihre Investitionen für den Aufbau einer IT-Infrastruktur verringern können. Dies würde die Kantonsbudgets erheblich entlasten. Zudem würde es den Kantonen eine flexible Anpassung ihrer IT-Ressourcen an die jeweiligen Bedürfnisse ermöglichen, wodurch Überkapazitäten vermieden und wiederum Kosten eingespart werden könnten. Die Kommissionsmehrheit möchte es den Kantonen ermöglichen, an der Bundeslösung teilzunehmen, aber dem Bund nicht die Verpflichtung auferlegen, die Kantone gleichwertig zu behandeln – dazu aber mehr beim entsprechenden Gesetzesartikel.

Die Cloud-Lösungen schaffen die Grundlage für den Einsatz innovativer Technologien. Wichtige Beispiele hierfür sind künstliche Intelligenz oder auch Datenanalysen, die ein enormes Potenzial aufweisen, um Verwal-





tungsprozesse zu optimieren und Dienstleistungen zu entwickeln.

Organisatorisch ist das Eidgenössische Finanzdepartement Auftraggeberin des Programms. Weiter werden ein Programm- und ein Fachausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern der IKT-Leistungserbringer und -Leistungsbezüger sowie der Bundeskanzlei eingerichtet. Die Ausschüsse sollen sicherstellen, dass die IKT-Leistungserbringer angemessen beteiligt sind und die Bedürfnisse der Leistungsbezüger berücksichtigt werden. Aufgrund der Grösse und der Komplexität des Vorhabens wird zudem ein starkes, unabhängiges Qualitäts- und Risikomanagement aufgebaut, das über alle Verantwortungsstufen die Qualität der Arbeiten überprüft sowie die Risiken erfasst und bewertet. Die Realisierung soll in den Jahren 2025 bis 2032 erfolgen. Ab 2027 soll mit der Migration der Fachanwendungen aus der alten Systemlandschaft begonnen werden. Die Migrationsarbeiten sollen bis 2030 abgeschlossen sein.

Der beantragte Verpflichtungskredit beläuft sich auf 246,9 Millionen Franken. Der Verpflichtungskredit wird in zwei Tranchen aufgeteilt. Die Freigabe der ersten Tranche von 103,2 Millionen Franken für die Jahre 2025 bis 2027 erfolgt durch die Bundesversammlung mit dem Bundesbeschluss. Die zweite Tranche von 143,7 Millionen Franken für die Jahre 2028 bis 2032 wird durch den Bundesrat freigegeben, sobald die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

Da es sich um ein IKT-Schlüsselprojekt handelt, wird es von den Finanzkommissionen, deren Subkommissionen und der Finanzdelegation eng begleitet. Die IKT-Schlüsselprojekte werden standardmässig überwacht, genauso wie beispielsweise Dazit oder Superb. Es gibt deshalb einen halbjährlichen Standbericht. Gleichzeitig gibt es auch Prüfungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Diese Prüfungen werden regelmässig durchgeführt und anschliessend auch der FinDel unterbreitet.

In der Kommission war Eintreten unbestritten. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage einstimmig angenommen. Bei den Minderheits- und Mehrheitsanträgen werde ich dann nochmals das Wort ergreifen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Dass das heutige System ersetzt werden muss, ist unbestritten. Ich möchte aber trotzdem ein paar kritische Bemerkungen anbringen, denn die Summe von 319 Millionen Franken hat mich überrascht; abzüglich der Eigenleistungen sprechen wir von einem Verpflichtungskredit von knapp 247 Millionen Franken.

Diese 247 Millionen oder diese 319 Millionen – ich muss die Eigenleistungen ja mitberücksichtigen – deuten auf eine stark individuell geprägte Systemlandschaft hin. Da frage ich mich schon, ob das notwendig ist, auch wenn der Titel "Swiss Government Cloud" lautet. Hier muss man überlegen, wieweit wir auf Standardlösungen zurückgreifen können. Das ist das eine. Bei dieser individuell geprägten Systemlandschaft müssen wir immer wieder die kritische Frage stellen, ob eine solche tatsächlich notwendig ist oder nicht.

Dann kommt die Projektdauer hinzu: 2025 bis 2032. Ich werde ab und zu bei ähnlichen Projekten als kritischer

AB 2024 S 1227 / BO 2024 E 1227

Begleiter beigezogen. Ich muss feststellen, dass diese Zeitspanne sehr lange ist, meines Erachtens zu lange. Ein solches Projekt müsste in drei Jahren bewerkstelligt werden können. Weshalb? In der Botschaft wird auf die Risiken neuer Technologien hingewiesen. Neue Technologien gibt es ja ständig – nach einem Jahr, nach zwei Jahren –, gerade in diesem Bereich tauchen fast monatlich neue Technologien auf. Und jetzt soll einmal mehr ein solches Projekt sieben Jahre dauern.

Wir haben diese Erfahrung beim Projekt Telekommunikation der Armee (TKA) mit einer Projektdauer von 2008 bis 2032 gemacht: Von dem, was uns 2008 im Parlament über das Projekt TKA gesagt wurde, ist kein Baustein mehr vorhanden. Alles wurde schon lange durch neue Technologien ersetzt. Auch für dieses Projekt möchte ich mitgeben, Frau Bundesrätin, dass wir, was den Aspekt der neuen Technologien respektive was deren Kosten betrifft, sehr genau schauen müssen, was wir beschliessen. Individuelle Lösungen führen dazu, dass die Betriebskosten viel höher sind, als wir vielleicht annehmen oder angenommen haben; das gilt auch für dieses Projekt.

Was mich ausserdem stört: Für die Private Cloud sind 108 Millionen Franken budgetiert. Ich beziehe mich auf Tabelle 3 in der Botschaft zu einem Verpflichtungskredit zum Aufbau einer Swiss Government Cloud. Allein schon der Betrag von 50 Millionen für die Beschaffung, Installation und Bewirtschaftung ist, möchte ich festhalten, nach meinen Beurteilungen viel zu hoch. Nebst dem Programmmanagement, für das bereits 45 Millionen budgetiert sind, gibt es noch einen Posten für die Erarbeitung eines Service-Portfolios im Rahmen der Private Cloud in der Höhe von 19 Millionen. Ich weiss nicht, was wo gemacht wird, aber ich sehe bei solchen Projekten einfach nicht, warum man für die Erarbeitung eines Service-Portfolios 19 Millionen benötigt. Das ist meines Erachtens übertrieben. Und dann kommen noch 12,9 Millionen für die Migrationsunterstützung im Rahmen der Private Cloud hinzu. Ich weiss nicht, wer für die Migration zuständig ist, ob ein Teil der Projektleitung dafür



zuständig ist oder Externe, aber das funktioniert meines Erachtens nicht.

Ich könnte noch vieles aufzählen, aber eines möchte ich Ihnen noch mitgeben. Ich beziehe mich auf das DTI-Cloud-Stufen-Modell und auf die Abbildung 3 in der Botschaft. Dort wird das Projekt der neuen Digitalisierungsplattform auf Stufe V, beim Kommando Cyber der Armee, aufgeführt. Da frage ich mich schon, was hier passiert. Wieso wird diese Stufe auch noch aufgeführt, obwohl es bei der neuen Digitalisierungsplattform um die einsatzkritischen Systeme der Armee geht? Ich hoffe sehr, dass hier nicht etwas Separates gebaut wird, sondern dass sichergestellt wird, dass diese Cloud allenfalls auch auf der neuen Digitalisierungsplattform läuft. Wenn nicht, müssen wir grosse Fragezeichen setzen.

Ich schliesse ab mit diesen paar Bemerkungen, Frau Bundesrätin. Ich appelliere an Sie bzw. an das BIT oder an das Programmmanagement – es ist ja ein Programm-, nicht ein Projektmanagement –, hier nochmals sorgfältig anzuschauen, was wir tatsächlich bauen.

Juillard Charles (M-E, JU): Je soutiendrai l'entrée en matière sur ce projet et je suis heureux de voir qu'il y a enfin une prise de conscience très claire des autorités suisses par rapport à la garantie supplémentaire qui peut être offerte pour un certain nombre de données, d'échanges de données et de mises en rapport entre les différentes autorités, pour mieux protéger notre pays, les données sensibles et essentielles pour notre population, mais également pour les autorités.

Je suis partiellement satisfait, notamment sur un des articles – j'y reviendrai peut-être par la suite lors de la discussion par article –, par rapport à la volonté de réduire notre dépendance vis-à-vis de juridictions étrangères. Mon intention aurait été d'aller plus loin: garantir que pour tous les contrats que l'on passe avec des prestataires externes, qui sont notamment étrangers – ce qui est absolument indispensable dans ce milieu –, le droit suisse s'applique et exclusivement le droit suisse. Cela permet justement d'éviter que des prestataires étrangers aient la possibilité – comme on le sait, en particulier pour les entreprises américaines – d'être habilités par leur législation nationale à donner des informations à leur gouvernement, alors que ce sont des informations qui nous appartiennent et sur lesquelles on est censé garder la maîtrise.

On dit qu'on veut essayer de diminuer cette dépendance par rapport aux juridictions extérieures. J'aurais préféré qu'on aille plus loin et que l'on convienne que ce qui se fait en Suisse, même avec des entreprises étrangères ou des parties de "clouds" étrangers – je reconnais que c'est indispensable –, soit soumis au droit suisse et uniquement au droit suisse, afin d'encore mieux protéger les justiciables, que ce soient les autorités ou les privés. Autrement, quand il faut aller se bagarrer aux Etats-Unis afin d'essayer de défendre ses droits, j'aime autant vous dire que c'est peine perdue d'emblée et que c'est engraisser des études d'avocats américaines; on sait à quel tarif elles travaillent.

Cela dit, j'entrerai en matière. Je suis d'accord: c'est un pas essentiel qui est fait aujourd'hui. Je regrette que l'on ne soit pas allés un peu plus loin sur cette question. On pourra y revenir, parce qu'il y a toujours la motion Juillard 24.3209, "Construire une infrastructure numérique souveraine en Suisse à l'ère de l'intelligence artificielle", que j'ai déposée et qui est pendante à la Commission de la politique de sécurité. Elle va exactement dans ce sens, mais avec ce pas supplémentaire.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie haben es gehört, mit der SGC ist der Aufbau einer neuen, auf die Anforderungen und Bedürfnisse des Bundes zugeschnittenen Hybrid-Multi-Cloud-Infrastruktur geplant. In der SGC werden mehrere Public-Cloud-Angebote von externen Cloud-Dienstleistern und bundesverwaltungseigene Private-Cloud-Dienste vereint. Private-Cloud-Angebote sind Angebote, die in den Rechenzentren der Bundesverwaltung betrieben werden. Es gibt also Public-Cloud-Angebote von externen, privatwirtschaftlichen Anbietern, und es gibt Private-Cloud-Angebote in den Rechenzentren der Bundesverwaltung. Diese werden auch dort betrieben. Damit soll es dem Bund möglich sein, künftig das Massengeschäft im Cloud-Bereich über eine einheitliche Gesamtlösung abzuwickeln.

Datenschutz und Informationssicherheit stehen dabei als zentrale Kernanforderungen an die zukünftigen IT-Infrastrukturen im Vordergrund. Deshalb nimmt das ja auch bei den Krediten einen entsprechenden Teilbereich ein.

Sie haben der Botschaft sicher entnommen, dass das Vorhaben über den Aufbau der SGC hinausgeht und Investitionen in weitere Bereiche vorsieht, ich habe es bereits erwähnt: in die Cybersicherheit, in die Netzwerkinfrastruktur; das sind integrale Bestandteile. Dem Bundesrat war es wichtig, ein Gesamtpaket zu schnüren, welches transparent alle Bereiche ausweist, in denen Investitionen anfallen, um die SGC zielgerichtet nutzen zu können. Insgesamt fallen über die gesamte Laufzeit von acht Jahren Kosten in der Höhe von 319,4 Millionen Franken an. Davon beantragt der Bundesrat dem Parlament 246,9 Millionen Franken als Verpflichtungskredit.

Zu Ständerat Schwander: Sie haben ja gelesen, auch in der Botschaft, dass eigentlich ab 2026 die ersten



Ergebnisse nutzbar sein sollen. Das ist für ein so grosses Projekt – ich bin keine Informatikspezialistin – relativ früh. Ab diesem Zeitpunkt werden Neuentwicklungen und Erneuerungen von Fachanwendungen wenn immer möglich direkt auf dieser Cloud realisiert. Nachher erfolgt dann die Migration; das haben Sie auch gesehen. Es ist ein aufwendiges Vorhaben.

Sie haben die Risiken angesprochen. Auf Seite 25 der Botschaft spricht der Bundesrat diese Risiken selber an; er spricht auch von "technischen Risiken", von "disruptiven Innovationen". Ich denke, es ist dann Sache der Projektleitung, das immer mitzuberücksichtigen und mitzudenken. Das passiert dann bei der operativen Umsetzung; Sie haben das von Ständerat Hegglin gehört. Ich begrüsse es sehr, dass das sehr eng begleitet wird. Bei IKT-Projekten dieser Grössenordnung gibt es genaue Vorschriften, wie das abgewickelt werden muss. Ich bin auch froh, wenn die FinDel und die EFK das eng begleiten. Da habe ich nichts dagegen, mir macht das keine Angst, im Gegenteil. Es ist auch wichtig für die Departementsleitung. Wir können ja hier nicht bei jedem Detail

AB 2024 S 1228 / BO 2024 E 1228

nahe dran sein, und deshalb ist es wichtig für uns, auch diese Rückmeldungen zu haben.

Mit diesen Investitionen in die SGC leistet der Bund einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Bundes-IT, auch über das unmittelbare Cloud-Umfeld hinaus. So liefert die SGC das geeignete technische Fundament, um künftige Digitalisierungsvorhaben aufbauen zu können.

Auch Kantone, Städte und Gemeinden sollen bei Interesse für ihre Digitalisierung auf die SGC setzen können. Wir haben hier ja auch entsprechende Anträge. Es haben mehrere Kantone, insbesondere Kantone der Romandie, ihr Interesse bekundet. Aber ich muss schon sagen, dass es eine Infrastruktur des Bundes ist; es ist die IT-Infrastruktur des Bundes. Es hat niemand etwas dagegen, dass sich die Kantone anhängen können. Aber teilweise – weniger im Ständerat als im Nationalrat – kam plötzlich die Vorstellung auf, dass das jetzt das grosse Digitalisierungsvorhaben sei. Das ist es nicht. Es ist die IT-Infrastruktur des Bundes, es sind sozusagen die Schienen des Bundes, auf denen die Züge fahren.

Berechnungen zeigen, dass die Kosten für eine Weiterführung der derzeitigen Situation die Kosten für eine Erneuerung, sprich für den Aufbau einer SGC, langfristig übersteigen werden. Es lohnt sich nicht, in eine alte Infrastruktur zu investieren, die nicht mehr funktioniert. Deshalb braucht es frühzeitig eine Lösung.

Ich habe es bereits gesagt: Die SGC ist zwar für die Anforderungen und Bedürfnisse der Bundesbehörden konzipiert, vorgesehen ist aber, dass sie dereinst allen föderalen Ebenen zur Verfügung steht. Eine Nutzung der SGC bietet den Kantonen auch eine Reihe von Vorteilen. Die SGC ist eine Investition in die Zukunft der gesamten Schweiz. Sie stärkt die digitale Souveränität, fördert die Innovation und steigert die Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

Im Auftrag der nationalrätlichen Finanzkommission hat das Finanzdepartement in einem Bericht vom 26. August 2024 festgehalten, dass der Bund die Kantone nicht dazu verpflichten kann, die SGC zu nutzen; ich habe vorher erwähnt, dass plötzlich eine Diskussion darüber aufkam. Falls die Kantone Interesse an einer Nutzung haben, können sie jedoch dazu verpflichtet werden, bestimmte Normen und Standards einzuhalten. Das ist logisch; man kann nicht mitmachen, wenn man nicht gewisse Standards für die Erfassung von digitalen Daten erfüllt.

Noch ein Wort zu den neuen Artikeln, die der Nationalrat eingefügt hat, ich muss später dann nicht mehr viel hinzufügen, Herr Präsident.

Bei den Beratungen im Nationalrat vom 25. September wurde Artikel 1 des Entwurfes des Bundesbeschlusses zu einem Zweckartikel ausgebaut. Man hat hier teilweise das Wording der Botschaft übernommen. Der Bundesrat war mit dieser Ergänzung einverstanden. Damit werden die mit der SGC verfolgten Ziele und ihr Zweck korrekt beschrieben.

In Absatz 4 des vorgeschlagenen neuen Artikels wird festgehalten, dass bei Beschaffungen im Zusammenhang mit der SGC wenn möglich offene Standards, Open-Source-Software und Unternehmen mit Sitz in der Schweiz bevorzugt behandelt werden sollen. Der Bundesrat begrüsst die Formulierung "wenn möglich". Die Nutzung von offenen Standards und Open-Source-Software in staatlichen Private-Cloud-Lösungen bietet zahlreiche Vorteile, vor allem Transparenz, Flexibilität und Kosteneffizienz. Dennoch ist es für die Verwaltung wichtig, die notwendige Flexibilität zu erhalten, um je nach Anforderungen auch auf proprietäre Lösungen zurückgreifen zu können. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Potenzial beider Welten zielgerichtet ausgeschöpft werden kann. Eine Kombination aus Open-Source- und kommerziellen Lösungen liefert in vielen Fällen die besten Ergebnisse. Das wird in der Praxis schon heute so gehandhabt.

Bei der Auflage, wenn möglich Unternehmen mit Sitz in der Schweiz zu bevorzugen, gilt es zu beachten, dass wir uns hier in einem Spannungsfeld mit dem Beschaffungsrecht befinden. Eine Bevorzugung von Un-



ternehmen in der Schweiz einzig aus dem Grund, die Wertschöpfung in der Schweiz zu behalten, würde dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und dem übergeordneten Staatsvertragsrecht widersprechen.

Unser Verständnis der Formulierung des Nationalrates ist – und das blieb unwidersprochen –, dass die Beschaffungen so ausgestaltet werden sollen, dass Unternehmen, die der hiesigen Jurisdiktion unterworfen sind, wenn immer möglich bevorzugt werden. Sie wissen das, Herr Juillard: Es ist auch etwas eine Frage der Ausschreibung. Man kann andere aufgrund des Völkerrechts und des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen nicht von Anfang an völlig ausschliessen. Es ist aber etwas eine Frage der Redaktion der Ausschreibung.

Ihre Finanzkommission hat sich entschieden, zwei Anpassungen zu beantragen: Einerseits wird beantragt, die Formulierung betreffend die Reduktion des ökologischen Fussabdrucks durch die SGC etwas zu entschärfen. Andererseits sollen die Konditionen für die Nutzung der SGC durch die Kantone präzisiert werden. Der Bundesrat ist mit diesen Anpassungen einverstanden.

In Bezug auf die beantragte Präzisierung von Artikel 1 Absatz 5 betreffend Kostendeckung kann festgehalten werden, dass sie im Einklang mit dem heute schon geltenden Grundsatz von Vollkostenrechnung und Marktkonformität für die Leistungen des Bundes zugunsten von Dritten steht. Das ist bereits heute im Finanzhaushaltsgesetz so vorgesehen. In Artikel 11 Absatz 4 EMBAG wird ferner festgehalten, dass sich die Kantone anteilmässig an den Kosten beteiligen müssen, wenn sie IKT-Mittel des Bundes nutzen.

Die zweite Präzisierung in Artikel 1 Absatz 5, die vorsieht, dass der Bund den Kantonen und Gemeinden die SGC zur Verfügung stellen kann, ist ebenfalls zu begrüssen. Die Kann-Bestimmung – und damit habe ich das schon ausgeführt, Herr Präsident, ich muss mich dann bei der Detailberatung nicht mehr melden – entspricht der Konzeption von Artikel 11 Absatz 3 EMBAG, wonach der Bund den Kantonen und Gemeinden IKT-Mittel für bestimmte Aufgaben zur Verfügung stellen kann. Der Bund kann die Kantone und Gemeinden jedoch, wie erwähnt, nicht zur Nutzung der SGC verpflichten. Als Pendant dazu sollte der Bund seinerseits auch im Hinblick auf Haftungsrisiken nicht dazu verpflichtet werden, die SGC den Kantonen und Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

Damit habe ich geschlossen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und Beschlüsse gemäss meinen Ausführungen zu fassen.

Bundesbeschluss zu einem Verpflichtungskredit zum Aufbau einer Swiss Government Cloud **Arrêté fédéral concernant un crédit d'engagement pour la mise en place d'un Swiss Government Cloud**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3, 4, 6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

...

f. ... IT-Infrastruktur möglichst reduzieren.

Abs. 5

Die SGC kann Kantonen und Gemeinden Dienstleistungen zu kostendeckenden Preisen bereitstellen. Das Eidgenössische Finanzdepartement schliesst die entsprechenden Vereinbarungen ab.

AB 2024 S 1229 / BO 2024 E 1229





Antrag der Minderheit I

(Mühlemann, Zopfi)

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit II

(Ettlin Erich, Broulis, Gapany, Rieder)

Abs. 5

Streichen

Art. 1

Proposition de la majorité

Al. 1, 3, 4, 6

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

...

f. de réduire autant que possible l'empreinte écologique de ...

Al. 5

Le SGC peut fournir des prestations à prix coûtant aux cantons et aux communes. Le Département fédéral des finances conclut les accords correspondants.

Proposition de la minorité I

(Mühlemann, Zopfi)

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité II

(Ettlin Erich, Broulis, Gapany, Rieder)

Al. 5

Biffer

Juillard Charles (M-E, JU): Comme je l'ai indiqué tout à l'heure lors du débat d'entrée en matière, mon intervention revient sur l'article 1 alinéa 2 lettre a. Il y est indiqué que le Swiss Government Cloud (SGC) doit permettre "de réduire la dépendance à l'égard de certains prestataires et de certaines juridictions". Je reviens sur cette notion de "juridiction". J'aimerais porter à votre connaissance que, récemment, lors d'une assemblée de la délégation Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), nous avons abordé ces questions de guerre cyber et de comment mieux se protéger contre ces différents éléments. Il a été porté à notre connaissance que l'Etat français avait conclu avec un géant de l'informatique, Microsoft, un accord notamment en lien avec toutes les questions liées au "cloud" et à l'utilisation des données de l'Etat français sur des applications Microsoft. Dans ce cadre, seule la législation française s'appliquait et absolument pas la législation américaine, quand bien même Microsoft est une entreprise américaine, comme vous le savez.

C'est dans le cadre soit de contrats qui devraient être passés ponctuellement avec ces grands fournisseurs, soit en tout cas, de contrats qui seraient passés avec n'importe quel fournisseur, qu'on aurait à attirer une attention particulière sur ce point en disant que c'est le droit suisse qui s'applique et uniquement le droit suisse, pour essayer de protéger encore mieux le citoyen ou les autorités dans le cadre de cette mouvance très forte de la gestion des données, qu'elle soit publique ou privée, dans notre pays.

Hegglin Peter (M-E, ZG), für die Kommission: Bei Absatz 2 beantragt Ihre Kommission eine kleine Ergänzung, weil der Beschluss des Nationalrates doch recht absolut ist: "Die SGC soll den ökologischen Fussabdruck der IT-Infrastruktur reduzieren." Wir unterstützen dieses Ziel eigentlich, aber es ist fraglich, ob es in jedem Fall erreichbar ist. Es gibt ja auch Beispiele, bei denen die Digitalisierung zu mehr Energiebedarf führt. Dem möchten wir mit dem Wortlaut, dass der Fussabdruck "möglichst" reduziert werden soll, Nachachtung verschaffen, und daher möchten wir diese Ergänzung aufnehmen.

Bei Absatz 5 haben Sie die Wahl zwischen fünf Versionen: gemäss Bundesrat, gemäss Nationalrat oder gemäss der Mehrheit der Kommission bzw. gemäss zwei Minderheitsanträgen. Die SGC ist zwar für die Anforderungen und Bedürfnisse der Bundesbehörden konzipiert, vorgesehen ist aber, dass sie auch anderen



Staatsebenen zur Verfügung gestellt werden kann.

Eine Nutzung der SGC bietet auch den Kantonen eine Reihe von Vorteilen. In einer zunehmend vernetzten Welt ist die digitale Transformation auch für die Kantone unerlässlich. Die damit verbundenen finanziellen Herausforderungen betreffen sie dabei besonders stark. So sind für die Kantone hohe Anfangsinvestitionen für moderne IT-Infrastrukturen notwendig, und das, bevor sie überhaupt von Effizienzgewinnen profitieren können. Die gemeinsame Nutzung der SGC könnte also dazu führen, dass die Kantone ihre Investitionen für den Aufbau eigener IT-Infrastrukturen verringern können. Dies würde die Kantonsbudgets erheblich entlasten. Zudem ermöglicht die SGC den Kantonen eine flexible Anpassung ihrer IT-Ressourcen an die jeweiligen Bedürfnisse, wodurch dann auch Überkapazitäten vermieden und wiederum Kosten eingespart werden können.

Die SGC ist also eine Investition in die Zukunft der ganzen Schweiz. Sie stärkt auch die digitale Souveränität, fördert Innovationen und steigert die Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Der Bund kann die Kantone aber nicht verpflichten teilzunehmen. Es ist auch nicht ein gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen, es geht primär um eine Erneuerung der veralteten IT-Infrastruktur des Bundes.

Falls die Kantone Interesse an der Nutzung der SGC haben, müssen sie gewisse Normen und Standards des Bundes annehmen, nicht umgekehrt. Gleichzeitig besteht ein staatspolitisches Interesse daran, dass eine gewisse Harmonisierung in der digitalen Verwaltungsstrategie der Schweiz stattfindet. Für die Bürgerin und den Bürger wäre eine möglichst einheitliche Struktur von Vorteil.

Die Mehrheit der Kommission unterstützt diese Haltung, geht aber nicht so weit wie der Nationalrat und die Minderheit I (Mühlemann), welche den Bund verpflichten will, die SGC den Kantonen und den Gemeinden zur Verfügung zu stellen, und zwar quasi fast gleichwertig. Die Mehrheit will nicht so weit gehen, den Bund aber ermächtigen, bei Möglichkeit das Angebot zu kostendeckenden Preisen zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Formulierung will sie dem Bundesrat bei Verhandlungen mit Kantonen und Gemeinden den Rücken stärken. Die Minderheit II (Ettlin Erich) erachtet eine solche Formulierung als nicht notwendig und führt an, bei der Verrechnung von Dienstleistungen gelte heute schon der Grundsatz der Vollkostenverrechnung.

Ich empfehle Ihnen aber, der Kommissionsmehrheit zu folgen, gerade weil der Nationalrat schon eine entsprechende Formulierung in den Bundesbeschluss aufgenommen hat, welche wir mit einer Kann-Formulierung und dem Thema der kostendeckenden Preise ergänzen, die wir explizit festhalten wollen.

Mühlemann Benjamin (RL, GL): Im Namen der sehr glarnerisch geprägten Minderheit I (Mühlemann) beantrage ich Ihnen, bei Absatz 5 dem Nationalrat zu folgen, statt einen noch detaillierteren Wortlaut einzufügen, wie das die Mehrheit beantragt. Ich bitte Sie gleichzeitig auch, entgegen dem Antrag der Minderheit II (Ettlin Erich), den Absatz nicht ganz zu streichen.

Mit der Streichung von Absatz 5 würde suggeriert, dass Kantone und Gemeinden überhaupt nicht auf die SGC zurückgreifen können. Dies würde zumindest suggeriert, und das wäre doch ein komplett falsches Zeichen. Ich meine, es muss gelingen, dass die Staatsebenen bei dermassen wichtigen Digitalisierungsprojekten, wenn man dem so sagen darf, gemeinsam denken, den Weg gemeinsam beschreiten oder dass Kantone und Gemeinden zumindest die Infrastrukturen, die der Bund aufbaut, auch nutzen können. Es wäre also ein falsches Signal, aus der langen Liste und dem Beschrieb dessen, was mit dem Projekt der SGC bezweckt wird, nun genau diesen Punkt zu streichen. Wenn schon, und das wäre eigentlich das Sinnvollste, müsste man den ganzen Artikel streichen, weil hier auf Gesetzesstufe in allen Facetten und meines Erachtens viel zu detailliert ausgeführt wird, was

AB 2024 S 1230 / BO 2024 E 1230

man mit diesem Verpflichtungskredit bezweckt. Das gehört ja eigentlich gar nicht hierhin; dies aber nur als Klammerbemerkung, denn das steht jetzt ja nicht mehr zur Diskussion.

Weshalb möchte die Minderheit I bei der Version des Nationalrates bleiben? Wir sind der Meinung, dass der Wortlaut der Mehrheit viele neue Fragen aufwirft und neue Unklarheiten schafft. In der Kommission war ja der Hauptbeweggrund für die neue Formulierung, dass man mit dem Aufbau dieser IT-Infrastruktur nicht die Privatwirtschaft konkurrenziert und dass man für die Partner nicht mit Konditionen operiert, die nicht marktkonform sind. Der zweite Grund war, einen Anspruch auf Leistungen zu verhindern – deshalb die Kann-Formulierung, der Kommissionssprecher hat es ausgeführt.

Wir haben in der Kommission eine intensive Diskussion zu diesen beiden Themen geführt. Aus meiner Sicht ist der Antrag der Mehrheit keine befriedigende Lösung. Was heisst denn genau "kostendeckend" in einem Projekt, dessen Abgrenzung schwierig ist? Wer definiert die entsprechenden Parameter? Natürlich, die Formulierung steht so, wie sie dasteht und wie sie in der Praxis auch gelebt wird, im Einklang mit den Vorgaben; die Frau Bundesrätin hat es vorhin gesagt. Wie wird dann aber beurteilt, ob es auch marktkonform ist? Dazu



gab es in der Kommission eine grosse Diskussion.

Ich meine, wir dürfen darauf vertrauen, dass der Bund und die Partner in diesem Projekt die Finanzierung in der Zusammenarbeit so ausgestalten werden, dass sie für alle Beteiligten stimmig ist und dass keine Marktverzerrungen stattfinden. Der Wortlaut des Nationalrates genügt hier also.

Dann zwei Worte zur Kann-Formulierung: Die Mitglieder der Mehrheit haben in der Kommissionsdiskussion Bedenken geäussert, dass mit dem Wortlaut des Nationalrates ein deutlicher Anspruch geschaffen werde und dass so ein Problem entstehen könnte, wenn der Bund diese Ansprüche nicht erfüllen könne, etwa dann, wenn Kapazitätsengpässe bestünden und so weiter und so fort. Nun ja, das könnte sein, aber wenn die Ressourcen tatsächlich knapp würden, dann würde sich das beispielsweise in längeren Fristen abzeichnen. Ein Kanton oder eine Gemeinde kann dann entweder diese Fristen akzeptieren oder sich auf dem Markt nach alternativen Lösungen umsehen. Deshalb erübrigt sich auch hier nach Meinung der Minderheit I ein weiteres Verfeinern der nationalrätlichen Formulierung.

Mir scheint es enorm wichtig, dass die drei Staatsebenen hier und generell bei allen Digitalisierungsfragen und IT-Projekten intensiv zusammenarbeiten. Die Vizepräsidentin des Bundesrates hat es beim Eintreten gesagt: Es geht um die Zukunftsfähigkeit, und das geht am besten in einem Miteinander.

Ich bitte Sie deshalb, mit der Minderheit I zu stimmen.

Ettlin Erich (M-E, OW): Da ich in meiner Minderheit II und in diesem Rat leider keine Kollegin und keinen Kollegen aus meinem Kanton habe, ist sie diverser als die Minderheit I; Kollege Mühlemann hat gesagt, zwei Glarner bildeten die Minderheit I. Wir haben eine sehr diverse Minderheit II. (*Teilweise Heiterkeit*)

Eigentlich hat Herr Mühlemann schon alles für meine Minderheit gesagt; ich danke ihm vielmals. Ich glaube, er hat meinen Minderheitsantrag begründet. Die zwei Problembereiche, die wir sowohl bei der Formulierung des Nationalrates wie auch bei der Formulierung der Mehrheit sehen, sind auf die absolute Formulierung im ersten Teil von Absatz 5 zurückzuführen: "steht Kantonen und Gemeinden zur Verfügung". Die absolute Formulierung – das war die Befürchtung der Minderheit II, aber auch der Mehrheit – würde den Anspruch der Kantone und Gemeinden definieren, dass sie diese Leistung jederzeit erhalten können. Wenn man IT-Projekte ein bisschen verfolgt, weiss man, dass die Kapazitäten nicht immer einfach zur Verfügung stehen. Mit der Formulierung des Nationalrates könnte eigentlich jede kleine Gemeinde verlangen, dass sie jetzt die Leistung erhält. Es stünde ja im Gesetz.

Nun könnte man sagen, dass die Mehrheit das ja berücksichtigt hat, indem sie ein "kann" eingefügt hat. Aber gleichzeitig hat die Mehrheit aus Sicht der Minderheit II einen zweiten Problembereich eingefügt mit der Formulierung "zu kostendeckenden Preisen". Kollege Mühlemann hat es ausgeführt: Was ist kostendeckend? Die Frau Vizepräsidentin des Bundesrates hat es gesagt: Eigentlich braucht es das nicht, es gilt ja schon das Vollkostenprinzip gemäss dem Finanzhaushaltsgesetz. Aber wir haben auch noch die folgende Thematik zu beachten: Wenn Sie den Zweckartikel lesen, dann sehen Sie, dass diese Dienstleistungen für Public- und Private-Cloud-Dienste kombiniert gelten sollen. Wenn Private hier auch eine Rolle spielen sollen, dann ist Kostendeckung das Falsche. Kostendeckende Preise sind immer tiefer als von einem Privaten offerierte Preise, da ein Privater auch einen Gewinnanteil braucht. Deshalb würde ich sagen, wenn man das schon definieren muss, müsste man Marktpreise definieren. Nur müsste man dann, Kollege Mühlemann hat es angesprochen, diskutieren, was das am Schluss heisst.

Deshalb kommt die Minderheit II zum Schluss, dass es Absatz 5 eigentlich gar nicht braucht. Kollege Hegglin hat gesagt, es gebe fünf Varianten. Eigentlich gibt es nur vier, weil die Minderheit II der Variante des Bundesrates entspricht: gar nichts festhalten bzw. den Absatz streichen, weil es ihn nicht braucht. Die Vizepräsidentin des Bundesrates hat es gesagt: Das Vollkostenprinzip versteht sich; dass es für Kantone und Gemeinden auch gilt, versteht sich auch.

In diesem Sinne bitte ich Sie also, hier der Minderheit II und damit dem Bundesrat zu folgen. Diese Unschärfe, die Ungenauigkeiten der Konzepte "kann" und "muss" und "zu kostendeckenden Preisen", das heisst die Einschränkung des Wettbewerbs, sind damit erledigt. Deshalb haben wir den Minderheitsantrag II eingereicht.

Broulis Pascal (RL, VD): Je soutiens pleinement l'argumentation de notre collègue Erich Ettlin sur la complexité de l'informatique. Tout d'abord, c'est un bon projet, mais on a accepté l'article 1 en le complexifiant. C'est un peu la couleuvre du Conseil national qu'il a fallu avaler, parce que vous mettez plein de contraintes. On voit qu'à l'étranger, on construit des installations pour le "cloud" à côté des centrales nucléaires, parce qu'il faut de l'énergie en suffisance. Il faut également de la sécurité pour garantir la protection des données. On a accepté l'article 1 en disant que c'était pour faire passer la pilule et que l'on était, quand même, sur un projet de l'Etat. Je rappelle que le projet initial a été refusé par le peuple et par quasi tous les cantons suisses. Au



départ, il n'y avait qu'un seul canton qui était très dubitatif – c'était le mien, nous nous sommes engagés contre le projet initial.

Je pense qu'on a un bon projet, piloté par le Département fédéral des finances. Or, en informatique, plus on met de partenaires, plus l'on complexifie les objets. Les partenaires viennent chacun avec leurs demandes, ce qui ralentit souvent les choses. La complexité, quand on développe des concepts informatiques, pose souvent problème. Je préférerais que l'on dise que la Confédération développe un projet et, quand il est développé, qu'il fonctionne, les gens, ensuite, adhèrent ou n'adhèrent pas au projet. Ce serait la logique à suivre; un projet qui fédérerait et qui permettrait ensuite aux gens de prendre une partie du projet en l'état et non pas en demandant chaque fois des éléments supplémentaires.

La simplicité voudrait que l'on en reste à la proposition du Conseil fédéral. Certains disent qu'il faut associer les cantons et les communes. Lesquelles? Les grandes? Les petites? Sous quelle forme? Voilà la proposition de la majorité. Mais il faut payer. Cela me semble aussi logique, parce qu'aujourd'hui, l'argent ne pousse plus sur les arbres, surtout pas avec les budgets que l'on a sur le plan de la Confédération. Il faut donc bien que celui qui commande quelque chose, qui veut participer à quelque chose, paie. Je rappelle que, sur le plan informatique, la difficulté est que ce n'est pas la consommation qui fixe la facture. Généralement, on développe un produit informatique et chacun prend sa part. S'il y a trois partenaires, on divise par trois; s'il y en a cinq, on divise par cinq et ainsi de suite. C'est pour cela que la proposition de la minorité II (Ettlin Erich) permet d'en rester à ce qui est le plus simple possible et de soutenir, en quelque sorte, un concept qui donne de la cohérence.

Je vous encourage donc à accepter la proposition de la minorité II (Ettlin Erich).

AB 2024 S 1231 / BO 2024 E 1231

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich äussere mich nur kurz. Ich würde Ihnen raten, die Formulierung im Bundesbeschluss zu belassen und sie nicht zu streichen. Das war dem Nationalrat ein grosses Anliegen. Sie haben ja hier diesen ganzen Katalog, der eigentlich aus der Botschaft stammt, eingefügt und letztlich auch vorgesehen, dass sich die Kantone an die SGC anhängen können. Das war ein Anliegen, das geäussert wurde.

Natürlich ist es so, ich habe auch schon darauf hingewiesen, dass nach Artikel 41a Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes Vollkostenrechnung und Marktkonformität für Leistungen gegenüber Dritten ohnehin schon gewährleistet sind. Es ist die Eidgenössische Finanzverwaltung, die dafür zuständig ist. Aber wenn Sie es streichen, wäre das, glaube ich, für den Nationalrat relativ schwer zu akzeptieren, denn er wollte die Möglichkeit, dass sich die Kantone hier beteiligen können, auch etwas aus staatspolitischen Gründen hineinbringen. Es ist auch so, dass eine Cloud für einen einzelnen Kanton oft nicht erschwinglich ist, deshalb haben die welschen Kantone auch einen Brief geschrieben und ihr Interesse bekundet. Aber es ist auch klar, dass das natürlich zu marktgerechten Preisen oder eben zu Vollkosten erfolgen muss.

Ich würde also empfehlen, auf die Streichung gemäss Minderheit II (Ettlin Erich) zu verzichten, auch wenn das hier keinen grossen Mehrwert bringt. Es ist etwas politisch. Persönlich, ich habe es gesagt, habe ich Sympathie für die Kann-Formulierung und nicht für die absolute Formulierung, nach der es ein Angebot ist, das den Kantonen, ich sage es jetzt einmal so, einfach zur Verfügung stehen muss. So kann man es lesen: als eine Verpflichtung für den Bund.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 24.018/7105)

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 24.018/7106)

Für den Antrag der Mehrheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)



Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.018/7107)

Für Annahme der Ausgabe ... 40 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 24.018/7108)

Für Annahme des Entwurfes ... 40 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Das Geschäft geht an den Nationalrat zurück.