



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 23. Februar 2021ek

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) Vernehmlassung des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. November 2020 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr. Unsere Stellungnahme basiert auch auf Mitberichten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug. Wir weisen allerdings darauf hin, dass der Regierungsrat bei gewissen Anträgen – namentlich hinsichtlich der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen – eine andere Haltung vertritt als die beiden Gerichte. Die Gerichte behalten sich denn auch die Einreichung einer eigenen Stellungnahme vor.

Wir begrüssen das mit dem BEKJ verfolgte Ziel der Einführung einer zentralen Plattform für die elektronische Kommunikation in der Schweizer Justiz. Ebenso befürworten wir das vorgesehene Obligatorium für den elektronischen Rechtsverkehr über die Plattform für Gerichte, Behörden und professionelle Benutzerinnen und Benutzer sowie die Einführung einer elektronischen Akte für die Justizverfahren in der Schweiz. Dieses zukunftsweisende Vorhaben dürfte nicht nur bei den Gerichten, sondern auch für alle an einem Verfahren beteiligten Personen und Behörden nach einer gewissen Umstellungszeit eine nachhaltige Effizienzsteigerung bewirken.

Wir sind daher grundsätzlich mit dem vorgesehenen Konzept des BEKJ einverstanden. Es ist zu begrüssen, dass darin eine gemeinsam von Bund und Kantonen getragene öffentlich-rechtliche Körperschaft vorgesehen wird, welche die Austauschplattform betreiben soll. Es ist auch folgerichtig, dass das BEKJ nur die grundlegenden Elemente der Körperschaft legiferiert (Organisation, Funktionalitäten, Schnittstellen, Authentifizierung, Modalitäten der Zustellung und des Empfangs von Dokumenten, Quittierungen etc.) und dass die technischen und organisatorischen Einzelheiten auf Verordnungsebene geregelt werden. Auch erachten wir es aus gesetzsensystematischen und föderalistischen Überlegungen als richtig, dass das Obligatorium zur Nutzung der Plattform und auch die Pflicht zur elektronischen Aktenführung in den verschiedenen Prozessordnungen verankert wird und nicht im BEKJ selber.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des BEKJ haben wir die folgenden Anträge und Bemerkungen anzubringen:

Anträge

Allgemein:

1. Der Plattformzugang für Behörden sei nicht nur über das Internet, sondern auch über das Bundesnetz (KOMBV-KTV) zu ermöglichen.
2. Die Plattform sei auf Open Source aufzubauen bzw. auszuschreiben.
3. Die Delegation der Rechtssetzungsbefugnisse sei beim Bundesrat zu belassen und nicht dem Bundesgericht zu übertragen.

Zum Vorentwurf:

4. Im ganzen Vorentwurf seien einheitliche Begriffe zu verwenden (Art. 21 VE-BEKJ: «elektronisches Siegel»; Art. 23 VE-BEKJ: «Signatur»).
5. Art. 21 Abs. 2 VE-BEKJ sei wie folgt zu ergänzen: «Werden Dokumente von einer Behörde übermittelt, so prüft die Plattform, ob die Dokumente **mindestens** mit einem geregelten elektronischen Siegel nach dem Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (ZertES) versehen sind. Ist dies nicht der Fall, so weist die Plattform die Dokumente zurück.»
6. In Art. 23 VE-BEKJ sei eine Delegationsbestimmung für den Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen aufzunehmen.
7. Art. 26 und 27 VE-BEKJ seien präziser zu formulieren, damit die Abgrenzung zwischen Datenschutz (Art. 26) sowie Informationssicherheit und Datensicherheit (Art. 27) klar ist.
8. Art. 27 Abs. 1 VE-BEKJ: Gegenstand und Umfang der Protokollierung inklusive Aufbewahrungsfristen seien auf Gesetzesstufe zu regeln und nicht an den Vorstand zu delegieren.
9. Art. 27 Abs. 2 VE-BEKJ: Es sei im Gesetz zu verankern, dass die Plattform nach einem normierten Sicherheitsstandard (wie z.B. ISO 27001) zu betreiben ist.
10. Art. 28 Abs. 2 VE-BEKJ sei wie folgt zu ändern: «Sie versehen die elektronischen Dokumente **mindestens** mit einem **geregelten Siegel** qualifizierten Zeitstempel nach dem ZertES.»

11. Art. 32 VE-BEKJ: Der Verteilschlüssel unter den Kantonen sei im Gesetz zu regeln.
12. Art. 176 Abs. 2 und 3, Art. 208 Abs. 1^{bis} und Art. 235 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2^{bis} sowie Art. 241 Abs. 1^{bis} VE-ZPO seien dahingehend anzupassen, dass nicht bloss Tonaufzeichnungen, sondern auch Aufzeichnungen auf Video oder mit anderen geeigneten technischen Hilfsmitteln weiterhin zugelassen sind. Dasselbe gilt für Art. 78 Abs. 5^{bis} erster Satz sowie Art. 316 Abs. 3^{bis} VE-StPO.
13. Es sei in den Übergangsbestimmungen zu den Verfahrensordnungen festzuhalten, dass hängige Verfahren bis zur rechtskräftigen Erledigung vom Obligatorium der elektronischen Kommunikation ausgenommen sind.
14. Es seien grosszügige Übergangsfristen für das Obligatorium der elektronischen Kommunikation in der Justiz vorzusehen.

Zum erläuternden Bericht zum Vorentwurf:

15. Der erläuternde Bericht sei auf Seite 10, Art. 2 Geltungsbereich, dahingehend zu ergänzen, dass der Bund nur die Kompetenz hat, Verfahrensvorschriften für das Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden zu erlassen, nicht aber Vorschriften für das Verwaltungsverfahren (inkl. Rechtsmittelverfahren) vor kantonalen Behörden.
16. Falscher Verweis: Im erläuternden Bericht zu Art. 16 Austritt, Seite 15, 1. Absatz, sollte auf die subsidiäre Regelung von Art. 4 (statt Art. 5) VE-BEKJ verwiesen werden.
17. Hinweis zu Art. 19 Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer, Seite 16 f. des erläuternden Berichts: Die Abstimmung über das Bundesgesetz vom 27. September 2019 über die elektronischen Identifizierungsdienste (BGEID) findet am 7. März 2021 statt. Ob die E-ID wie geplant eingeführt und das BEKJ wie geplant umgesetzt werden können, ist vom Ausgang dieser Abstimmung abhängig.

Begründung

1. Um die Verfügbarkeit der Plattform zu erhöhen und die Risiken der vorgeschlagenen Lösung (single point of failure/attack) zu minimieren, ist der Plattformzugang für Behörden nicht nur über das Internet, sondern auch über das Bundesnetz (KOMBV-KTV) zu ermöglichen.
2. Um die Kosten zu minimieren, soll die Plattform auf Open Source aufgebaut bzw. ausgeschrieben werden (Grundsatz: public money → public code).
3. Im Begleitschreiben wird die Frage gestellt, ob die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen im Vorentwurf zum BEKJ dem Bundesrat oder dem Bundesgericht zu übertragen ist. Die Argumentation des Bundesgerichts, wonach ihm die Rechtssetzungsbefugnisse

im Bereich des BEKJ zu übertragen seien, basiert im Wesentlichen auf den Argumenten der gerichtlichen Selbstverwaltung und dem Umstand, dass die gerichtliche Rechtsprechung durch die verwendete IT beeinflusst werde. Dabei wird allerdings übersehen, dass das BEKJ nicht bloss die Gerichte, sondern auch andere Behörden betreffen kann und mit grosser Wahrscheinlichkeit auch betreffen wird. Im Kanton Zug ist hierbei insbesondere an den Regierungsrat zu denken, welcher in verschiedenen Bereichen die Aufgabe der verwaltungsinternen Rechtsprechung wahrnimmt. Wenn das Gesetz des Kantons Zug über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) das BEKJ auf die kantonalen Rechtsmittelverfahren für anwendbar erklären sollte (Art. 2 VE-BEKJ), würden auch die Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und das Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht dem Obligatorium zur Nutzung der Plattform unterliegen. Die durch die Einführung der Plattform erhofften Effizienzgewinne bedingen denn auch eine Digitalisierung der kantonalen Rechtsmittelverfahren. Nur ein durchgehend digitalisierter Rechtsmittelweg ohne Medienbrüche macht Sinn. Dies bedingt indes, dass auch die kantonalen Regierungen vor dem Erlass von Ausführungsbestimmungen angehört werden, weil sie genauso davon betroffen sind wie die Gerichte. Wir stimmen daher der Auffassung des EJPD zu, dass die notwendigen Ausführungsbestimmungen durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg zu erlassen sind. Auf diesem Weg können sowohl die Gerichte als auch die kantonalen Regierungen ihre Anliegen im Rahmen des gesetzlich geregelten Vernehmlassungsverfahrens einbringen. Bei einer Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse an das Bundesgericht wäre diese Mitwirkung der Kantone nicht gewährleistet, da ein Vernehmlassungsverfahren bei Verordnungen des Bundesgerichts nicht vorgesehen ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 [Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061]). Wir weisen allerdings der Vollständigkeit halber darauf hin, dass sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Obergericht des Kantons Zug unsere Auffassung nicht teilen und stattdessen dem Bundesgericht die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen übertragen möchten.

4. Eine qualifizierte elektronische Signatur hat einen höheren Beweiswert als ein elektronisches Siegel. Diese Begriffe müssen folglich auseinandergehalten werden.
5. Die für die elektronische Unterzeichnung von Verträgen verwendete qualifizierte elektronische Signatur (höherer Beweiswert) muss auch für die elektronische Kommunikation in der Justiz verwendet werden können. Auch im Verkehr mit der Europäischen Union kann nicht auf die Zulassung qualifiziert signierter PDF verzichtet werden.

6. Auf Seite 48 ff., Ziffer 5.4, des erläuternden Berichts wird ausgeführt, welche Bereiche im Rahmen der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen geregelt werden sollen. Dabei wird auch der Validator genannt. Bei allen anderen der betroffenen Bereiche findet sich eine explizite Delegationsbestimmung in den jeweiligen Bestimmungen des VE-BEKJ. Für den in Art. 23 VE-BEKJ geregelten Validator fehlt eine solche Bestimmung hingegen. Diese sollte daher aufgenommen werden.
7. Die Abgrenzung zwischen Datenschutz (Art. 26 VE-BEKJ) sowie Informationssicherheit und Datensicherheit (Art. 27 VE-BEKJ) ist unklar. Die beiden Artikel sind daher präziser zu formulieren und die Begriffe «Datenschutz», «Datensicherheit» und «Informationssicherheit» sind im Gesetz selbst, zumindest aber im erläuternden Bericht detailliert zu umschreiben und abzugrenzen.
8. Aufgrund ihrer besonderen verfahrens- und datenschutzrechtlichen Bedeutung sollten der Gegenstand und der Umfang der Protokollierung inkl. Aufbewahrungsfristen nicht an den Vorstand delegiert werden, sondern auf Gesetzesstufe geregelt werden.
9. Im Gesetz sollte verankert werden, dass die Plattform nach einem normierten Sicherheitsstandard wie ISO 27001 zu betreiben ist. Ohne vorgegebene Standards macht eine Überprüfung der Datensicherheit durch den Vorstand bzw. durch die von ihm bezeichnete Aufsicht keinen Sinn.
10. Der Ausdruck «qualifizierter Zeitstempel» suggeriert, dass eine qualifizierte elektronische Signatur stattfinden muss, was hoffentlich nicht notwendig ist.
11. Die Bestimmung von Art. 32 VE-BEKJ regelt lediglich die Aufteilung der Kosten für den Aufbau der E-Justiz-Plattform zwischen dem Bund (25 Prozent) und den Kantonen (75 Prozent). Es wird aber kein Verteilschlüssel für die Kosten unter den Kantonen im Gesetz festgelegt. Auch dieser Verteilschlüssel sollte im Gesetz festgelegt werden. Zumindest müsste aber im Gesetz geregelt werden, wer diesen Verteilschlüssel festlegt.
12. Gemäss Art. 176 Abs. 2 ZPO können Aussagen zusätzlich auf Tonband, auf Video oder mit anderen geeigneten technischen Hilfsmitteln aufgezeichnet werden. Die Aufzeichnungen werden zu den Akten genommen und zusammen mit dem Protokoll aufbewahrt (Art. 176 Abs. 2 ZPO). Dasselbe gilt gemäss Verweis in Art. 193 ZPO für die Partei- und Beweisaussage. In der Praxis werden zunehmend Befragungen aufgenommen. Der Sinn der vorgeschlagenen Neuformulierung von Art. 176 Abs. 2 VE-ZPO und die damit einhergehende Einschränkung auf Tonaufzeichnungen erschliesst sich uns nicht und auch dem erläuternden Bericht ist dazu nichts zu entnehmen. Wir lehnen diese Einschränkung daher ab. Aufzeichnungen auf Video oder mit anderen technischen Hilfsmitteln sollen weiterhin möglich sein. Dies gilt auch für die gleichen vorgeschlagenen Neuformulierungen von Art. 208 Abs. 1^{bis} und Art. 235 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2^{bis} sowie Art. 241 Abs. 1^{bis} VE-ZPO sowie für die Bestimmungen von Art. 78 Abs. 5^{bis} erster Satz sowie Art. 316 Abs. 3^{bis} VE-StPO.

13. Soweit ersichtlich wird in den Übergangsbestimmungen zu den Verfahrensordnungen nicht festgehalten, dass hängige Verfahren bis zur rechtskräftigen Erledigung vom Obligatorium der elektronischen Kommunikation ausgenommen sind. Diese Ausnahme ist jedoch zwingend erforderlich. Andernfalls müssten umfangreiche Dossiers – man denke insbesondere an grosse Wirtschaftsstraffälle mit hunderten von Bundesordnern Aktenumfang – nachträglich eingescannt werden. Dies wiederum hätte für die kantonalen Gerichte und Staatsanwaltschaften einen grossen personellen Mehraufwand zur Folge.
14. Wie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf auf Seite 25 festgehalten wird, wird bei der Bestimmung des Inkrafttretens des BEKJ zu beachten sein, dass die Inkraftsetzung Voraussetzung dafür bildet, dass Bund und Kantone die für die Bildung der Trägerschaft der Plattform erforderliche Vereinbarung abschliessen können. Ebenfalls muss auch die Plattform einsatzbereit sein, bevor der Bundesrat die Änderungen der jeweiligen Prozessordnungen in Kraft setzt. Darüber hinaus gilt es aber zu beachten, dass auch die Schnittstellen zu den Geschäftskontrollsystemen der eidgenössischen und kantonalen Gerichte sowie der Staatsanwaltschaften einsatzbereit sein müssen. Schliesslich macht eine Digitalisierung der Justiz auch nur dann wirklich Sinn, wenn das BEKJ auch für die kantonalen Verwaltungsrechtsmittelverfahren anwendbar erklärt wird. Dies macht entsprechende Anpassungen der kantonalen Verwaltungsverfahrensdordnungen erforderlich. Diese Gesetzesanpassungen werden erst dann eingeleitet werden können, wenn der Gesetzgebungsprozess des BEKJ soweit fortgeschritten ist, dass der auf kantonaler Ebene notwendige Anpassungsbedarf klar erkennbar ist. Für die Einführung des Obligatoriums der elektronischen Kommunikation in der Justiz sind somit grosszügige Übergangsfristen vorzusehen, und zwar nicht bloss – wie dies in den Schluss- bzw. Übergangsbestimmungen der Prozessordnungen vorgesehen ist – für bereits bestehende Systeme einer Behörde, sondern auch wenn noch gar keine Systeme zur elektronischen Kommunikation vorhanden sind.
15. Das BEKJ gilt für kantonale Verwaltungsverfahrensdordnungen nur dann, wenn darin das BEKJ ausdrücklich für anwendbar erklärt wird.
16. Zur Begründung vgl. unseren Antrag.
17. Zur Begründung vgl. unseren Antrag.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge und Bemerkungen.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Martin Pfister
Landammann

sign.

Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- EJPD (rechtsinformatik@bj.admin.ch)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Staatskanzlei (info@zg.ch)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Verwaltungsgericht des Kantons Zug (aldo.elsener@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung