



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz

Per E-Mail:

rechtsinformatik@bj.admin.ch

Luzern, 23. Februar 2021

Protokoll-Nr.: 230

Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. November 2020 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantone ein, zu oben genanntem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen Folgendes mit:

I. Allgemeines

Mit dem Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) sollen die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer zentralen Plattform geschaffen werden, über die Behörden, Gerichte und Anwaltschaft in Verfahren schweizweit Dokumente auf elektronischem Weg zustellen und empfangen können. Die Verfahrensakte sollen elektronisch geführt und auf elektronischem Weg zur Einsichtnahme gegeben werden müssen. Die Einrichtung einer solchen Plattform stellt einen Meilenstein in der Digitalisierung der Abläufe in der Justiz dar. Von der Effizienzsteigerung ziehen auf kantonaler Ebene die kantonalen Gerichte der Zivil- und Strafrichtbarkeit sowie die kantonalen Strafverfolgungsbehörden unmittelbaren Nutzen. Da die kantonale Gerichtsbarkeit über das Rechtsmittelsystem mit der Bundesgerichtsbarkeit verbunden ist, sind die Einschränkungen der Organisationsautonomie der Kantone hinsichtlich der Gerichte, Schlichtungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden in Kauf zu nehmen, zumal diese Einschränkungen lediglich den elektronischen Verkehr mit den Verfahrensakten und die dafür nötige elektronische Aktenführung betreffen. Wir begrüßen daher – nach Rücksprache mit dem Kantonsgericht und der kantonalen Staatsanwaltschaft – das Vorhaben. Wir unterstützen auch die Regelung, wonach Personen, welche berufsmässig Parteien vor den Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden vertreten oder ihnen beistehen, durch Verfahrensrecht zum elektronischen Verkehr mit den Behörden verpflichtet werden. Die Einführung des Obligatoriums der elektronischen Übermittlung für die berufsmässigen Rechtsvertreter und der Benützungspflicht der Plattform stellt keine unverhältnismässige (wirtschaftspolitische) Einschränkung der Anwaltstätigkeit dar.

Nur mit der obligatorischen Umstellung können administrative Erleichterungen für die Behörden und Parteien gleichermaßen erreicht und die Verfahren im Interesse aller Beteiligten effizienter bearbeitet werden.

Die positive grundsätzliche Beurteilung des Vorhabens der Schaffung einer Plattform erfährt indes Einschränkungen hinsichtlich fehlender Grundlagen und ausserdem hinsichtlich der Reife des Gesetzesentwurfs. Namentlich weisen wir auf folgende Aspekte hin:

1. Wünschenswert wäre eine beschreibende und bildhafte Übersicht über die vorgesehene Anwendung der Plattform auf die Behörde wie auch die Ausbauschritte. Dieser fehlende Überblick hat wohl auch dazu beigetragen, dass im erläuternden Bericht zum Gesetzesentwurf der Anwendungsbereich der Plattform nach BEKJ ungenügend und missverständlich umschrieben wird. So wird Artikel 3 über den Geltungsbereich des Gesetzes nur dahingehend erläutert, dass es in den Verfahren zur Anwendung kommt, soweit es die Verfahrensgesetze des Bundes (namentlich die im Anhang zum Entwurf vorgeschlagenen Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der Zivil- und der Strafprozessordnung) vorsehen. Eine Nachfrage beim Bundesamt für Justiz hat ergeben, dass darüber hinaus die Kantone die Möglichkeit haben sollen, ihre Verwaltungsrechtspflegegesetze dahingehend zu ändern, dass die Verfahren der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit ebenfalls über die Plattform nach BEKJ abgewickelt werden können. Wir begrüßen diese Erweiterungsmöglichkeit für die Kantone. Je mehr die Plattform benutzt wird, um so grösser ist der Nutzen für alle Beteiligten. Die Erweiterung setzt indes entsprechende Festlegungen durch den Bundesrat in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte voraus, auf denen die Kantone ihre Gesetzgebungsarbeiten aufbauen können. Mit Interesse sehen wir diesen Ergänzungen entgegen (vgl. auch unsere Ausführungen zu Art. 2 unter Ziff. II.1).
2. Gemäss der Vernehmlassungsvorlage wird neben der Plattform unter der Trägerschaft von Bund und Kantonen auch durch die Bundesverwaltung eine Plattform aufgebaut, über die der elektronische Verkehr in Verfahren von Verfügungen nach den Bestimmungen des (eidgenössischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes ablaufen soll. Zu vermuten ist, dass der Aufbau von zwei Plattformen rechtlichen wie technischen Erfordernissen geschuldet ist (insbesondere Aspekt der Gewaltentrennung, grosse Anzahl an Bundesverfügungen), was aus dem erläuternden Bericht nicht hervorgeht. Nicht im erläuternden Bericht dargestellt werden auch die Handlungsmöglichkeiten der Kantone für das erstinstanzliche Verfahren nach kantonalem Verwaltungsrecht und insbesondere für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren. Eine Nachfrage bei der Projektleitung «Justitia 4.0» hat ergeben, dass die Nutzung der Plattform wenigstens für die verwaltungsinterne kantonale Verwaltungsgerichtsbarkeit für eine spätere Phase des Projektes in Betracht gezogen wird. Trifft dies zu, muss den Kantonen in der Botschaft des Bundesrates eine konkrete zeitliche Perspektive zu dieser Nutzungserweiterung und das weitere Vorgehen konkret aufgezeigt werden. Zuvor ist mit den Kantonen das Gespräch zu suchen, ob diese Erweiterungsmöglichkeit überhaupt sinnvoll ist.
3. Zur verlässlichen Beurteilung der Bestimmungen des zweiten Abschnittes des BEKJ-Entwurfs über die Trägerschaft der Plattform fehlen die Grundzüge der Vereinbarung, die zwischen dem Bund und den Kantonen abgeschlossen werden soll. Ohne diese Angaben können die Struktur und die Elemente des Führungskreislaufes in der zu schaffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht abschliessend beurteilt werden. Jedenfalls bestehen Vorbehalte zu den Organisationsvorschriften; wir verweisen im Einzelnen auf unsere Ausführungen unter Ziffer II.1.
4. Hinsichtlich der Plattform scheint die technische Lösung, welche eingesetzt wird, noch nicht festgelegt. Zudem sind die Verordnungsbestimmungen nicht bekannt. Dies erschwert die Beurteilung der Angemessenheit und Vollständigkeit der Regelung der Funktionalitäten der Plattform im dritten Abschnitt des BEKJ-Entwurfs (vgl. Ziffer II.1 zu Art. 17 ff.). Aus dem gleichen Grund kann die Informationssicherheit noch nicht beurteilt

werden. Das Vertrauen in die Plattform steht und fällt aber mit dem Datenschutz und der Informationssicherheit. Die Benutzer müssen sich gegenüber der Plattform authentifizieren, wofür die E-ID vorgesehen ist. Ob und wann das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) in Kraft tritt, ist aufgrund der ausstehenden Volksabstimmung noch nicht klar. Bekanntlich bestehen Befürchtungen, dass die Anbieter von elektronischen Identitätsdienstleistungen erkennen können, wer sich wann und wie oft auf Behördenportalen oder -plattformen im Internet authentifiziert. Darauf sollte in der Botschaft des Bundesrates eingegangen werden.

5. Gemäss dem erläuternden Bericht werden die Kosten für den Aufbau der Plattform, ihre Einführung und den Betrieb mit der Grössenordnung 50 Millionen Franken für die Periode 2020–2027 angegeben. Bei diesem Betrag dürfte es sich im besten Fall um eine grobe Schätzung handeln. Ob sie realistisch ist, lässt sich nicht nachvollziehen. Zudem ist die Aufteilung des Anteils der Kantone an den Aufbaukosten noch nicht bestimmt. Die ordentlichen Betriebskosten der Plattform sollen in der gleichen Zeitperiode 10 Millionen Franken pro Jahr ausmachen. Diese sollen durch die Pauschalgebühren finanziert werden, die bei den Behörden erhoben werden, welche ihrerseits nach Massgabe des kantonalen Verfahrensgebührenrechts die Parteien damit belasten sollen. Die Art und Weise der Gebührenerhebung bei den Behörden (z.B. pauschal aufgrund der Einwohnerzahl) ist noch nicht klar. Somit lassen sich Elemente von Kosten und Nutzen zwar erkennen, jedoch lassen sich diese nicht verlässlich quantifizieren. Es bleibt auch in diesem Punkt eine Beurteilung lückenhaft oder sogar unmöglich. Wir erwarten mit der Botschaft des Bundesrates verlässlichere Angaben. Zu verlangen sind zweckmässige Projektabläufe und ein professionelles Kostenmanagement. Angesichts der Dimensionen des Vorhabens sollten in die Botschaft des Bundesrates Ausführungen zur Projektorganisation und zu den vorgesehenen Abläufen und Meilensteinen aufgenommen werden.

II. Bestimmungen im Einzelnen

1. Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)

Artikel 1 Zweck und Gegenstand

In Absatz 1 wird als Gesetzeszweck die Gewährleistung einer «sicheren und einfachen» elektronischen Kommunikation in der Justiz zwischen Privaten und Behörden sowie unter Behörden genannt. Im Vergleich zur Alltagskommunikation mit einfacher E-Mail muss der elektronische Verkehr in Verfahren vor den Behörden deutlich höheren Ansprüchen genügen. Zudem wird eine «einfache» elektronische Übermittlung nicht durch dieses Gesetz, sondern wie in Artikel 18 Absatz 1 treffend umschrieben, durch die verfügbare «gängige» Technologie sichergestellt. Das Gesetz stellt das Erfordernis der Authentifizierung mittels E-ID nach dem Bundesgesetz über die elektronischen Identifizierungsdienste voraus (Art. 19 Abs. 2) und richtet sich primär an Behörden und berufsmässige Rechtsvertreter. Angesichts dieser Erfordernisse und der Gesetzesadressaten regen wir an, im Zweckartikel auf den Aspekt der Einfachheit zu verzichten. Schon das geltende Recht beschränkt sich auf das Kriterium der Sicherheit (vgl. Art. 1 der Anerkennungsverordnung Zustellplattformen; SR 272.11). Allenfalls könnte das Ziel eines verlässlichen elektronischen Verkehrs aufgenommen werden, der neben technischen auch organisatorische Aspekte, wie sie im Gesetz geregelt werden, anzusprechen vermag.

Absatz 2 verwendet den Begriff «elektronische Dokumente» und setzt diesen als gegeben voraus. In Artikel 21 wird dagegen nur der Begriff der Dokumente verwendet. Dieser elementare Gesetzesbegriff ist zu klären. Jedenfalls dürfen unter elektronischen Dokumenten nicht nur Textdokumente, sondern auch Ton- und Videoaufzeichnungen (vgl. Art. 78 StPO-Entwurf), und nicht nur die (nachträglich) eingelesenen elektronischen Dokumente im Sinn des Artikels 28 Absatz 2 BEKJ-Entwurf verstanden werden.

Die ebenfalls in Absatz 2 eingeführte Bezeichnung «E-Justiz-Plattform» vermag nicht zu überzeugen: Gemäss dem erläuternden Bericht liegt die Neuerung der Vorlage in technischer Hinsicht darin, dass eine von Bund und Kantonen betriebene zentrale Up- und Download-Plattform, im Gegensatz zu einem E-Mail-basierten System mit privaten Vermittlungsplattformen, geschaffen werden soll und diese Plattform über das Internet mittels Browser erreicht und mit einer anerkannten elektronischen Identität zugänglich ist. Somit kann das «E» in E-Justice gerade nicht für E-Mail stehen. «Elektronische» Mittel werden in den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden dagegen schon seit Jahrzehnten eingesetzt. Auf eine Bezeichnung über die Gattungsbezeichnung der (Online-)Plattform hinaus sollte aus rechtstechnischen Gründen gänzlich verzichtet werden, denn in den weiteren Bestimmungen des Gesetzes kann problemlos – und im Unterschied zum Entwurf einheitlich – der Begriff der Plattform verwendet und in den weiteren Erlassentwürfen des Anhangs zum BEKJ-Entwurf als «Plattform nach dem BEKJ» eingeführt werden. Auch für die Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, welches eine separate Plattform für die elektronische Übermittlung von Verfahrensdokumenten des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens vorsieht, ist keine besondere Plattform-Bezeichnung vorgesehen. Wird die Bezeichnung der Plattform vom Gesetzgeber frei gelassen, kann die Körperschaft ihn selber bestimmen. Damit könnte dem möglichen Entwicklungsschritt besser Rechnung getragen werden, dass der Einsatz der Plattform auch für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren erwogen wird (vgl. auch unsere Ausführungen Ziff. I), womit sich unter diesem Aspekt die Bezeichnung E-Justiz-Plattform nicht als sachgerecht erweisen könnte.

Artikel 2 Geltungsbereich

Im erläuternden Bericht wird der Geltungsbereich auf die Verfahrensgesetze des Bundes beschränkt. Dies widerspricht dem Ziel der Digitalisierung der Justiz als Ganzes, welche auch die kantonale Verwaltungsrechtspflege umfassen sollte. Die Nutzung der Plattform nach BEKJ muss durch die kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetze für den elektronischen Verkehr mit den Gerichten der kantonalen Verwaltungsgerichtsbarkeit als anwendbar erklärt werden können (vgl. unsere Ausführungen Ziff. I). Mit der Ergänzung «Verfahrensrecht des Bundes und der Kantone» würde, ohne in die kantonale Kompetenz einzugreifen, dieser Aspekt auf einfache Weise klargestellt. Die Formulierung des unbestimmten Verweises («auf das 'jeweilige' Verfahrensrecht») ist ohnehin zu überprüfen: Sie scheint zwar auf das Verwaltungsverfahrensgesetz abgestimmt, im Zivil- und Strafrecht spricht der eidgenössische Gesetzgeber indes von den Prozessordnungen, was in Artikel 2 präzisiert werden sollte.

Ausserdem ist auf sozialversicherungsrechtliche Verfahren an den kantonalen Verwaltungsgerichten hinzuweisen: Diese basieren materiell auf Bundesrecht und verfahrensrechtlich auf kantonalem Recht. Dazu wird angeregt, in Artikel 61 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 803.10), welcher die Anforderungen an das Verfahren vor kantonalen Versicherungsgerichten bestimmt, eine Ergänzung zu prüfen, welche die Anwendbarkeit des BEKJ für Verfahren vor den kantonalen Gerichten gemäss kantonalem Recht explizit vorsieht.

Artikel 3 Gründung

Dieser Artikel regelt unter der Sachüberschrift «Gründung» in gedrängter Form die Mitgliedschaft, den Zweck, die Rechtsform und den Abschluss der Vereinbarung zur Organisation der Körperschaft. Wir regen an, den Artikel gesamthaft zu überarbeiten und insbesondere hinsichtlich der zu verfolgenden Zwecke, Ziele und Grundsätze der Körperschaft ausführlicher und genauer zu fassen. Für die Überarbeitung sei auf folgende Punkte hingewiesen:

Bei der «Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit», die vom Bund und den Kantonen zu gründen ist, handelt es sich – ähnlich eines Zweckverbandes von Kanton und Gemeinden nach kantonalem Recht – um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (vgl. Art. 14), was in Absatz 1 ergänzt werden sollte.

Als Zweck der Körperschaft genannt wird lediglich der Aufbau und der Betrieb «der Plattform». Diese Umschreibung ist in mehrfacher Hinsicht ungenügend und kann nur mit Rückgriff auf die Zweckbestimmung des Gesetzes selbst (Art. 1 Abs. 2a) und auf weitere Bestimmungen erschlossen werden (vgl. auch unsere Ausführungen zu Artikel 5 und 21). Zudem wird der Zweck im erläuternden Bericht in Abweichung zum Wortlaut der Norm als Errichten, Betreiben und Weiterentwickeln der Plattform umschrieben. Nicht ausdrücklich erwähnt wird die dagegen Gewährleistung der Sicherheit der Plattform (Art. 1 Abs. 1).

Artikel 4 Subsidiäre Zuständigkeitsregelung

Gemäss Artikel 3 Absatz 3 tritt in Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen zwar in Kraft, wenn *mindestens 18 Kantone* sie gebilligt haben. Indes setzt gemäss Artikel 4 die Anwendung der Bestimmungen insbesondere über die Organe der Körperschaft voraus, dass *alle* Kantone der Vereinbarung beigetreten sind. Solange dies nicht der Fall ist, übernimmt eine vom Bundesrat bestimmte Verwaltungseinheit die Aufgaben der Organe im Zusammenhang mit dem Aufbau und Betrieb der Plattform unter fachlicher Begleitung eines Beirates mit Vertretungen der Kantone und des Bundes. Diese Lösung überzeugt nicht und ist abzulehnen, zumal sie nicht mit der Regelung zum Austritt aus der Körperschaft in Artikel 16 kongruent ist. Es wird das Risiko eingegangen, dass ein einziger Kanton, der der Vereinbarung noch nicht zugestimmt hat oder der sie ablehnt, die Einsetzung der ordnungsgemässen Organe der Körperschaft verhindern kann. Fragwürdig daran ist insbesondere, dass die im Gesetz vorgesehenen Organe zwar bei Beteiligung aller 26 Kantone notwendig sein sollen, nicht jedoch, wenn zwischen 19 und 25 Kantone angeschlossen sind. Zudem ist eine Beteiligung des Gerichtswesens nicht vorgesehen (vgl. Unterabs. b sowie Art. 8 und 9). Wir regen daher die Prüfung von Alternativen und Erleichterungen an, soll nicht die Erweiterung des Artikels 48a der Bundesverfassung betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung mit Beteiligungspflicht angegangen werden. Es ist wichtig, dass die Körperschaft baldmöglichst zustande kommt.

Können die ordentlichen Organe der Körperschaft tätig werden, kann die Körperschaft sachgerecht weitere Rechtsetzungsbefugnisse auf Reglementsstufe wahrnehmen, worauf wir in verschiedenen Bestimmungen hinweisen.

Artikel 5 Weitere Dienstleistungen

Als Zweck der Körperschaft nennt Artikel 3 Absatz 1 den Aufbau und Betrieb einer Plattform. Das «Dienstleistungsangebot» umfasst somit die Entgegennahme von Verfahrensakten der Plattformbenutzer (vgl. Art. 21 Abs. 1), mithin die Übermittlung ihrer elektronischen Dokumente beziehungsweise Dateien in Verfahren des (eidgenössischen) öffentlichen Rechts und in straf- und zivilprozessualen Verfahren mit den dafür nötigen Funktionen gemäss den Artikeln 17 ff. als Hauptleistung. Diese Hauptdienstleistung sollte, wie zu Artikel 3 erwähnt, ausdrücklich umschrieben werden, bevor daneben (oder gemäss Art. 6 Unterabs. e «zusätzlich») weitere Dienstleistungen angegeben werden, die von der Körperschaft erbracht werden können.

In wirtschaftspolitischer Hinsicht ist die Bestimmung nicht unproblematisch. Zwar sind die weiteren Dienstleistungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit «elektronische Kommunikation in Justizverfahren» beziehungsweise abweichend davon im erläuternden Bericht mit «elektronische Kommunikation in der Justiz» umschrieben. Es ist jedoch fraglich, ob diesen (unterschiedlichen) Umschreibungen die damit verfolgte beschränkende Wirkung zukommt. Wir gehen davon aus, die Zusatzdienstleistungen primär den Behörden der an der Vereinbarung beteiligten Gemeinwesen zur Verfügung stehen sollen, und nicht im Sinn gewerblicher Leistungen vorwiegend den privaten Rechtsanwältinnen und -anwälten angeboten werden dürfen. Somit ist wohl davon auszugehen, dass ausschliesslich öffentliche Interessen ohne Gewinnerzielungsabsicht zugunsten der Gemeinwesen verfolgt werden und ein enger sachlicher Zusammenhang zur Hauptdienstleistung gegeben ist (vgl. Art. 41a Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz; SR 611.0). Es sollte geprüft werden, solche Kriterien in das Gesetz aufzuneh-

men. Auf die beispielhafte Nennung des Angebots der «Durchführung» von Video- und Telefonkonferenzen im Gesetz ist zu verzichten. Zudem muss es die vorrangige Aufgabe der jeweiligen Gerichte bleiben, die Infrastrukturen und Softwarelösungen für die Geschäftsverwaltung und die elektronische Aktenführung zu beschaffen, zu betreiben und weiterzuentwickeln. Allenfalls könnte geprüft werden, ob zur elektronischen Kommunikation nach einem zeitgemässen Verständnis die Urteils publikation zu zählen ist und hierfür Dienstleistungen bereitgestellt werden können.

Artikel 6 Inhalt der Vereinbarung

Diese Bestimmung überzeugt mit der Aufteilung in Muss- und Kann-Kriterien sowie in der Ausformulierung nicht und ist gesamthaft zu überarbeiten. Gemäss Unterabsatz e sollen in der Vereinbarung über die Plattform die zusätzlich angebotenen Dienstleistungen aufgenommen werden. Sollte das Dienstleistungsangebot im Verlaufe der Zeit erweitert werden, müsste die Vereinbarung von der Versammlung geändert werden (vgl. Art. 8 Abs. 5 und 6). Es stellt sich daher die Frage, ob es geschickt ist, die Vereinbarung über die Plattform mit den Zusatzdienstleistungen zu belasten. Der über die Plattform hinausgehende Leistungsumfang gehört nicht in die Grundvereinbarung. Die Bedürfnisse und verfügbare Technologie können und werden sich weiterentwickeln. Es sollte erwogen werden, getrennte Vereinbarungen vorzusehen.

Artikel 7 Organe

Mitglieder von Organen öffentlich-rechtlicher Körperschaften werden regelmässig auf Amtsdauer gewählt. Zu prüfen ist, ob dies im Gesetz oder in der Vereinbarung (Art. 8) festzulegen ist.

Artikel 8 Versammlung

Zur Zusammensetzung der Versammlung als oberstem Organ der Körperschaft fällt zum einen auf, dass der Bund durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Bundesgericht doppelt vertreten ist. Zum anderen weisen die Gerichte darauf hin, dass dem Aspekt, wonach die (kantonalen) Gerichte und auch die Strafverfolgungsbehörden in ihrer Funktion und Aufgabe für den elektronischen Verkehr primär verantwortlich sind, bei der Umschreibung der Zusammensetzung ungenügend Rechnung getragen werde. Die Plattform erbringt in erster Linie Dienstleistungen in Verfahren der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden, was sich auch in der Zusammensetzung der Organe widerspiegeln sollte. Diese Ansprüche treten indes in ein Spannungsfeld zu den verfassungsmässigen Funktionen der Organe von Bund und Kantonen, weil die Vertretung der Gemeinwesen den Exekutiven obliegt (dies analog bei einem Zweckverband von Kanton und Gemeinden). Wir regen an, die Zusammensetzung sämtlicher Organe und damit die Organisation der Körperschaft unter diesen Aspekten vertieft zu überprüfen.

Zu den Aufgaben der Versammlung gehört die Genehmigung der Jahresrechnung (Abs. 3b). Aus dieser Bestimmung oder dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, ob der Versammlung in diesem Zusammenhang auch der Geschäftsbericht (Jahresbericht) nach Artikel 9 Absatz 5f vorgelegt werden muss und welches die Aufgaben der Versammlung beim Vorschlag und der mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplanung sind.

Gemäss Absatz 3e erlässt die Versammlung lediglich das Geschäftsreglement. Es ist zu prüfen, ob sie das Gebührenreglement der Körperschaft erlassen sollte (entgegen Art. 31 Abs. 2, worin der Bundesrat beauftragt wird).

Soweit an Absatz 6 noch festzuhalten ist (vgl. unsere Ausführungen zu Art. 4 und 6) soll das Inkrafttreten einer Vereinbarungsänderung von der Zustimmung der beigetretenen, nicht aller Kantone, abhängen. Aus dem erläuternden Bericht ist zudem nicht ersichtlich, warum nicht an die Genehmigung im Sinn des Artikels 3 Absatz 3 angeknüpft wird. Änderungen an der Vereinbarung bedürfen des gleichen Verfahrens wie der Erlass.

Artikel 9 Vorstand

Wie zu Artikel 8 ausgeführt ist auch beim Vorstand die Zusammensetzung zu ändern. Denkbar wäre, sich dabei stärker an der Kostenaufteilung des Artikels 32 zu orientieren.

Zu Absatz 5e (Oberaufsicht über die Geschäftsführung) ist davon auszugehen, dass der Vorstand ein Geschäftsführungsreglement erlassen kann (vgl. auch Abs. 5c). Gemäss Absatz 5f nimmt der Vorstand die Aufgabe der Erstellung des Geschäftsberichtes wahr. Wir gehen indes davon aus, dass der Vorstand diese Aufgaben nicht selber wahrnimmt. Vielmehr dürfte er die Geschäftsleitung (Art. 10) mit der Vorbereitung des Berichts zu seinen Händen beauftragen und diesen der Versammlung zur Genehmigung zukommen lassen.

Wie Artikel 8 ist auch Artikel 9 etwas lang geraten. Wir empfehlen eine Aufteilung des Rechtsstoffes auf mehrere Artikel.

Artikel 11 Revision

Wird die Revision von einer staatlichen Finanzkontrolstelle wahrgenommen (Abs. 3), fragt es sich, ob nicht eher die einschlägigen Bestimmungen des Finanzkontrollrechts – in Analogie zu Artikel 14 Absatz 1 dasjenige des Bundes – zur Anwendung kommen müssten anstelle des sinngemäss angewandten Obligationenrechts. Auf jeden Fall sollte der Verweis auf das Obligationenrecht präziser gefasst werden.

Artikel 12 Beschlussfassung in Versammlung und Vorstand

Diese Bestimmung ist insofern widersprüchlich, als gemäss Artikel 6 die Regelung des Stimmrechts und der Beschlussfassung durch die Vereinbarung getroffen werden kann. Soll an der Bestimmung festgehalten, fragt es sich, ob die Detailregelungen über die körperschaftsinterne Beschlussfassung, abgesehen vom Mehrheitsprinzip (Abs. 2), nicht zwingend nur in der Vereinbarung festgelegt werden sollten.

Absatz 4 regelt die Beschlüsse, die an Telefon- und Videokonferenzen gefasst werden, und diejenigen, die auf dem Weg schriftlichen Weg gefasst werden, und scheint diese Beschlussformen miteinander zu verknüpfen. Es ist indes davon auszugehen, dass das schriftliche Beschlussverfahren nicht nur eine Alternative zu den Telefon- und Videokonferenzen, sondern auch zu den Präsenzsitzungen der Organe sein kann, weshalb die Sätze 1 und 2 von Absatz 4 auf zwei Absätze aufgeteilt werden sollten.

Artikel 14 Anwendbares Recht

Aus Artikel 26 ergeben sich die Anwendung des eidgenössischen Datenschutzrechtes und die Aufsicht durch die Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten. Absatz 1a über den sogenannten Informationsschutz sollte entsprechend ergänzt werden, wegen der teilweisen Anwendung allenfalls mit einem Verweis auf Artikel 26 Absatz 5. Zur Anwendung des Bundesrechts in Archivierungsfragen sollte im erläuternden Bericht klargestellt werden, dass sich die Archivierung der Unterlagen der kantonalen Behörden in Erfüllung ihrer Tätigkeiten weiterhin nach dem kantonalen Recht richtet. Wir verstehen die Plattform unter archivrechtlicher Betrachtungsweise lediglich als Übermittlungsinstrument.

Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, ob geprüft wurde, ob für Anstellungsverhältnisse – wie in den im Absatz 1 genannten Bereichen der Information, Beschaffung, usw. – das öffentliche Recht des Bundes oder allenfalls des Sitzkantons oder des Gemeinwesens, das die Geschäftsleitung betreut, Anwendung finden soll, zumal es sich bei der Trägerschaft um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft handelt und durch die Plattform, wie im erläuternden Bericht zu Artikel 27 eingeräumt wird, sehr sensible Daten bearbeitet werden.

Artikel 16 «Austritt»

Aus Absatz 2 dürfte nicht abgeleitet werden, dass der «Austritt aus der Vereinbarung» von mehr als einem Kanton die Auflösung der Körperschaft bewirkt. Im Übrigen ist gemäss dem Wortlaut der Bestimmung ein Austritt des Bundes nicht vorgesehen.

3. Abschnitt: Funktionen der Plattform (Art. 17–24)

Die Hauptfunktion der Plattform – in rechtlichen Verfahren Dokumente verlässlich auf elektronischem Weg zuzustellen und zu empfangen («Übermittlung» gemäss Art. 1 Abs. 2a, «elektronische Kommunikation» gemäss Erlassstitel und Art. 1 Abs. 1) – wird in diesem Abschnitt nur knapp in Artikel 21 Absatz 1 unter der Überschrift «Ablauf der Übermittlung» umschrieben. Wir regen an, eine angemessene Umschreibung der Hauptfunktion der Plattform in einer Grundsatzbestimmung aufzunehmen (vgl. auch unsere Ausführungen zu Art. 3 und 5).

Wir gehen zudem davon aus, dass Adressregistrierung und Authentifizierung (Art. 17 und 19) nicht ausreichen, sondern dass von den einzelnen Benutzern, aber auch von den Benutzergruppen nach Artikel 24, elektronische Konti eingerichtet werden müssen. Im Gesetzesentwurf fehlen die Regelungen zur Registrierung für die Eröffnung eines Kontos, die dafür notwendigen Daten, Zugriffsrechte und -protokolle usw.

Artikel 17 Adressverzeichnis

Bei den Behörden, die ins Adressverzeichnis der Plattform aufgenommen werden, ist es für Staatsanwaltschaft elementar, dass die Verwaltungsbehörden des Kantons (insbes. Polizei, Migrations- und Strassenverkehrsbehörden) Zugang erhalten, unabhängig davon, ob zur Inkraftsetzung des Gesetzes zu diesen bidirektionale Schnittstellen realisiert sind.

Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, welche «weiteren» Personen mit den Behörden über die Plattform «kommunizieren» können. Beispielsweise im Strafverfahren können Parteien, mit Ausnahme der Aufgaben für die Verteidigung, beliebige Personen als Rechtsbeistände beiziehen. Zudem ist nicht ersichtlich, ob die verfahrensrechtliche Stellung dieser weiteren Personen geprüft worden ist (vgl. auch unsere Ausführungen zu Art. 103d StPO-Entwurf bzw. 108 ZPO-Entwurf).

Gemäss Absatz 2 haben die verfahrensleitenden Behörden Zugriff auf sämtliche Einträge von Gerichten, Straf- und Verwaltungsbehörden und weiteren Benutzern im Verzeichnis der Adressen der E-Justiz-Plattform. Wir regen an, eine Benutzungsvorschrift zu prüfen, wonach die Behörde die Personenadressen nur für die gesetzlich bestimmten Verfahren beziehungsweise Prozesse verwenden darf, zumal sich der vorgesehene Datenschutzgrundsatz zur Zweckbindung (Art. 26 Abs. 2) lediglich an die Körperschaft richtet.

Im erläuternden Bericht wird nicht erklärt, weshalb die übrigen Benutzer des Adressverzeichnisses lediglich die Behördenadressen, nicht aber die Adressen der (in kantonalen Anwaltsregistern ohnehin eingetragenen) Rechtsanwältinnen und -anwälte auf der Plattform einsehen können. Allenfalls dient diese Beschränkung dem geordneten Verfahrensverkehr, womit der Regelung zugestimmt werden kann. Zu klären bleibt, wie der Eintrag in das Adressverzeichnis erwirkt und wie er daraus gelöscht zu werden kann. Zur Erschliessung des Verzeichnisses ist davon auszugehen, dass nicht nur die elektronische Adresse zu erfassen ist, sondern auch die Bezeichnung der Behörde beziehungsweise die Namen der berechtigten Personen und die Adresse des Sitzes von deren Amts- beziehungsweise Berufstätigkeit. Damit erscheint die Umschreibung des Inhalts des Adressverzeichnisses als zu knapp.

Aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht ist wohl davon auszugehen, dass keine Einsicht in die von den Benutzern angelegten Gruppenverwaltungen nach Artikel 24 besteht, was zu begrüssen ist.

Artikel 18 Benutzeroberfläche und Schnittstelle zu Fachapplikationen

Es ist fraglich, ob die technischen Anforderungen an die Schnittstelle für die Anbindung von Fachapplikationen an die Plattform durch Verordnung des EJPD geregelt werden müssen. Dies sollte von der Körperschaft in einem Benütznungsreglement festgelegt werden können.

In Absatz 2 sollte der Betreiber der Plattform verpflichtet werden, geeignete Schnittstellen (nicht nur «eine Schnittstelle») zur Verfügung zu stellen. Diese Pflicht darf sich nicht nur auf bei Inkrafttreten des Gesetzes bestehende, sondern auch zukünftige Fachapplikationen beziehen. Die Schnittstelle soll so betrieben werden können, dass die zur Übernahme bereitstehenden Daten automatisch (periodisch oder bei Vorhandensein) ins jeweilige Zielsystem überführt werden und nicht manuell angestossen werden müssen. Es ist zu überlegen, ob anstelle von Schnittstellen eine Datendrehscheibe bereitgestellt werden soll.

Dem erläuternden Bericht ist nicht eindeutig zu entnehmen, welche Erwartungen hinsichtlich der Zusammenarbeit Polizei–Staatsanwaltschaft bestehen. Wird die Plattform die Schnittstelle zwischen der Fachapplikation der Polizei und derjenigen der Staatsanwaltschaft ersetzen?

Artikel 19 Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer

Wichtig ist der in Absatz 1 umschriebene Grundsatz. Die übrigen Regelungen, namentlich diejenige zum Sicherheitsniveau der Authentifizierung, sollen auf niedrigerer Rechtsstufe geregelt werden (Verordnung, Benutzungsreglement der Körperschaft; dies auch zu Art. 20 Abs. 3). Der Norm und dem erläuternden Bericht sind keine Angaben zu entnehmen, wie die Registrierung und die jeweilige Anmeldung auf der Plattform erfolgen soll. Auch ist keine entsprechende Delegationsnorm ersichtlich. Sodann fehlen Hinweise, ob und in welchen Fällen Benutzer der Plattform ausgeschlossen werden können (z.B. bei Aufgabe des Anwaltsberufs oder Entzug des Patents). Wie einleitend erwähnt, sollte auch auf Aspekte der Informationssicherheit eingegangen werden bei der Authentifizierung an der Plattform mittels E-ID.

Artikel 20 Ausnahmen zur Authentifizierung an der E-Justiz-Plattform

Die vorgesehene Möglichkeit, über Fachapplikationen direkt mit der Plattform zu kommunizieren, wird ausdrücklich begrüsst.

Artikel 21 «Ablauf» der Übermittlung

Die Bestimmung regelt, im Unterschied zu den übrigen Bestimmungen des dritten Abschnittes, nicht die Funktion der Plattform, sondern in Konkretisierung von Artikel 1 Absatz 2c Verfahrensfragen bei der Einreichung und Ausgabe von Dokumenten im elektronischen Verkehr. In rechtssystematischer Hinsicht regen wir deshalb an, diese Bestimmung zusammen mit Artikel 25 (Fristen) in einem eigenen Abschnitt zu fassen. Jedenfalls sollte die Aufteilung auf mehrere Bestimmungen geprüft sowie die Abstimmung mit dem Verfahrens- und Prozessrecht verbessert (z.B. durch einen Vorbehalt oder Verweis) oder wenigstens in den Erläuterungen verdeutlicht werden: Absatz 4 über die Eingangsquittierung durch die Plattform setzt nämlich voraus, dass das Verfahrensrecht diese als massgebende fristauslösende Handlung bezeichnet, wie es insbesondere in Artikel 21a Absatz 1 des Entwurfs des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgesehen ist. In Absatz 7 über den Fristenablauf des siebten Tags nach der Übermittlung ist davon auszugehen, dass für die Berechnung der Frist die Samstage und Sonntage wie auch die anerkannten Feiertage weiterhin nicht einberechnet werden (vgl. insbesondere für das Verwaltungsverfahren Art. 20 Abs. 3 VwVG). Eine Klärung könnte in allgemeiner Form ähnlich wie in Artikel 25 Absatz 2 für den Fall der Nichterreichbarkeit der Plattform geschaffen werden.

Gemäss Absatz 3 werden Eingaben, ausser diejenigen von Behörden, die ihre Dokumente selber mit einem geregelten elektronischen Siegel gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (ZertES; SR 943.03) ausstatten müssen, nach dem Eingang «durch die Plattform selbst» (d.h. automatisch) mit einem geregelten elektronischen Siegel versehen. Gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht wird das Erfordernis der qualifizierten elektronischen Signatur «fallengelassen». Wir begrüssen diesen Verfahrensgang. Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass die übermittelten Dokumente mit einem geregelten elektronischen Siegel *und* einem qualifizierten Zeitstempel zu versehen sind, damit gewährleistet wird, dass ein übermitteltes Dokument unverändert ist und festgehalten

wird, wann die Übermittlung an die Plattform erfolgt ist. Entsprechend regen wir an, die Verwendung des qualifizierten elektronischen Zeitstempels im Gesetz selbst vorzusehen (dies analog zu Art. 14 Abs. 2^{bis} OR).

In Absatz 7 ist nur eine Quittung, jedoch keine Annahmeverweigerung vorgesehen. Es sollte geprüft werden, ob nicht als Ausnahmefall auch eine Annahmeverweigerungsquittung wie auf der Plattform PrivaSphere für den Fall vorgesehen werden soll, dass die Annahme durch einen Benutzer verweigert wird (insbes. von einem Privaten gemäss Art. 17 Abs. 1d, der freiwillig am elektronischen Verkehr teilnimmt). Unklar bleibt auch der auslösende Zeitpunkt des Fristablaufs bei Nichtabholen des Dokuments «nach der Übermittlung»: Handelt es sich um den Zeitpunkt, der bei der Eingangsquittierung von der Plattform (Abs. 4) ausgewiesen wird?

Artikel 24 Gruppenverwaltung

Die Einrichtung von Benutzergruppen ist von grossem praktischen Wert. Zu Einzelheiten können wir uns mangels detaillierter Angaben nicht äussern. Die Gruppenverwaltung müsste wohl auf das jeweilige Verfahren eingerichtet werden können, um Aspekten der Arbeitsorganisation beziehungsweise des Amtsgeheimnisses zu genügen. Einzelne Festlegungen zum Gruppenverwalter («Gruppenadministrator») sollten auf niedriger Rechtsstufe getroffen werden.

4. Abschnitt: Fristen

In rechtssystematischer Hinsicht überzeugt Artikel 25 über den Fristenlauf nicht vollumfänglich, sollten doch sämtliche Regelungen zur Verlängerung von Fristen dem Verfahrensrecht vorbehalten sein. Im Verfahrensrecht findet sich auch die Regelung, dass bei Eingaben in Papierform durch berufsmässige Rechtsvertreter die Behörde eine Nachfrist für die elektronische Nachreichung ansetzt (vgl. u.a. Art. 103c Abs. 2 StPO-Entwurf). Jedenfalls geht aus dem erläuternden Bericht nicht hervor, ob die verfahrensmässige Tragweite der Regelung in der erforderlichen Tiefe abgeklärt worden ist (z.B. Arten und Dauer der Nichterreichbarkeit). In die Botschaft sollten weitergehende Erläuterungen aufgenommen werden, da Verfahrensstreitigkeiten absehbar sind. Ausserdem geht aus dem erläuternden Bericht nicht ersichtlich, ob geprüft worden ist, die Nutzung einer anderen elektronischen Zustellform (insbes. Inca-mail oder PrivaSphere; dies in analoger Umschreibung wie in Art. 6a VwVG-Entwurf) oder allenfalls sogar die physische Aufgabe bei der Post zuzulassen, wenn die Plattform «nicht erreichbar» ist.

Artikel 26 Datenschutz

Diese Bestimmung über den Datenschutz erscheint im Vergleich zu neueren Bundesgesetzen etwas knapp. Zu beachten ist, dass unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten die Plattform nicht nur ein Übermittlungsinstrument ist, sondern auch der Datenhaltung bis zum Abruf durch den Benutzer dient. Deshalb müssen organisatorische und technische Schutzvorkehrungen getroffen werden. Unseres Erachtens sollte die Körperschaft auch statistische Auswertungen vornehmen oder veranlassen können.

Absatz 4 ist in der Formulierung auf das neue eidgenössische Datenschutzgesetz abzustimmen, welches hinsichtlich der Geltung nicht mehr auf die Hängigkeit von Verfahren abstellt.

In Absatz 5 darf der Verweis auf die kantonale Datenschutzgesetzgebung nicht zu eng verstanden werden, weil die Kantone Regelungen beispielsweise in Gerichtsorganisationsgesetzen oder Einführungsgesetzen zu den gesamtschweizerischen Prozessordnungen treffen und Aspekte der Datensicherheit in ihren Informatikgesetzen regeln. Wir regen daher an, den Verweis allgemeiner zu fassen («nach dem kantonalen Recht»).

Artikel 27 Informationssicherheit

In formeller Hinsicht müsste diese Bestimmung überarbeitet werden. So irritiert die Reihenfolge der Absätze (Bundesrat erst in Abs. 3). Auch dass der Vorstand der Körperschaft (als für den Datenschutz verantwortliches Organ) ein Bearbeitungsreglement erlassen soll

(Abs. 1) ist angesichts der in Artikel 9 Absatz 5 in abschliessender Form umschriebenen Aufgaben eine unerwartete Kompetenzzuteilung. Wie eingangs erwähnt, kann die Regelung in materieller Hinsicht nicht beurteilt werden. Der Zweck der Plattform erheischt höchste Sicherheitsanforderungen und strenge Kontrollen. Zur ausführlichen Verordnungsregelung gehört insbesondere auch die Regelung der Datenraumauthorisierung.

6. Abschnitt Digitalisierung und Rücksendung von «physischen» Dokumenten

Wie der erläuternde Bericht einräumt, stellen die Bestimmungen dieses Abschnittes einen Fremdkörper im Gesetz dar. Ausserdem stellt sich die Frage, ob eine Regelung im BEKJ selbst überhaupt erforderlich ist, halten doch die im Anhang vorgesehenen Änderungen der Verfahrens-, Gerichtsorganisations- und Prozessgesetze fest, dass die Behörden die Akten elektronisch zu führen haben und sie elektronisch «weitergeben» (vgl. u.a. Art. 6b VwVG-Entwurf und Art. 100 Abs. 3 StPO-Entwurf). Können Dokumente nur elektronisch übermittelt werden, ergibt sich von selbst, dass Papierdokumente elektronisch eingelese (d.h. gescannt) werden müssen. Die weiteren Verfahrensbestimmungen sehen denn auch keine Ausnahme für Eingaben auf Papier für Behörden vor. Zu diesen Verfahrensbestimmungen ist ausserdem zu bemerken, dass eine Übergangsfrist vorzusehen ist, damit kurz vor dem Abschluss stehende Gerichtsverfahren nicht unnötigerweise elektronisch eingelese werden müssen. Auch dies spricht für die Verankerung im Verfahrensrecht. Die Verordnungskompetenz nach Absatz 4 läuft darauf hinaus, dass der Bundesrat das elektronische Einlesen der Poststelle der Kantonsverwaltungen regelt. Bei der Einordnung im BEKJ bleibt unklar, ob den Kosten für das Einlesen, zumindest bei grossen Aktenbeständen, mit Gebühren gegenüber der Partei begegnet werden kann. Wir regen an, die Bestimmungen dieses Abschnittes hinsichtlich ihrer Notwendigkeit einer Regelung im BEKJ und – insbesondere bei Aufnahme im Verfahrensrecht – hinsichtlich der Verordnungskompetenz zu überprüfen. Zumindest könnte auf Artikel 29 verzichtet werden, stellt doch die Aktenrücksendung nach Beendigung des Verfahrens beziehungsweise Rechtskraft des Entscheides eine verfahrensrechtliche Obliegenheit dar. Auch kann es sich auch noch in einem späteren Verfahrensstadium als unmittelbar nach dem Scannen nach Eingang der Rechtsschrift als notwendig erweisen, über das eingereichte und nicht nur das gescannte Dokument verfügen zu können.

Artikel 28 Digitalisierung von «physischen» Dokumenten

Für die Regelungsstufe der Verordnung sollte geprüft werden, ob der Trägerwechsel einer allgemeineren Regelung bedarf. Ausser der sogenannten Digitalisierung bleibt weiterhin auch eine Analogisierung notwendig: Wenn neben rechtsanwaltlich vertretenen Personen weitere Personen ohne berufsmässige Vertretung am Verfahren beteiligt, müssen elektronische Dokumente ausgedruckt und diese Papiausdrucke versandt werden.

Soll an Absatz 1 festgehalten werden, fragt sich zur Ausnahmeregelung für das elektronische Einlesen von Dokumenten (also der Umwandlung von analogen Daten einer physischen Vorlage in digitale Daten), ob die Voraussetzung des Vorliegens technischer Gründe je nach Verfahrensgegenstand nicht zu eng gefasst ist. So können physische Belege oder Beweismittel alleinentscheidend sein, was auch in Artikel 29 Absatz 2 angesprochen wird, der das Aufschieben der Rücksendung von Dokumenten regelt. Beispielsweise kann in Verfahren, die das Fälschen von Dokumenten zum Gegenstand haben, das Scannen nicht sinnvoll, da dies den Beweiswert herabsetzt (vgl. Art. 103f Unterabs. b StPO-Entwurf). Soll an der Regelung im BEKJ festgehalten werden, könnte daher, um Widersprüche zum Verfahrensrecht zu vermeiden, zusätzlich von anderen Gründen oder Verfahrensgründen gesprochen werden, die es erlauben, auf das Scannen zu verzichten.

Mit Absatz 2 werden die Behörden, zu denen auch die kantonalen Vorinstanzen zählen, dazu verpflichtet, die eingelese, zuvor «physisch» (d.h. in Papierform) eingereichten Dokumente mit einem qualifizierten Zeitstempel zu versehen. Da das Anbringen von qualifizierten Zeitstempeln mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, sollte es den Kantonen überlassen werden, zu entscheiden, ob sie diese Dokumente mit einem qualifizierten oder elektronischen

Zeitstempel versehen wollen oder ob sie allenfalls ein elektronisches Siegel verwenden wollen. Mit dem Siegel würden in den Akten nicht zu viele unterschiedliche elektronische Dokumente vorkommen (nämlich solche mit Zeitstempel, mit Siegel oder mit beiden Elementen). Es könnte vorgesehen werden, die Regelung nur für die Bundesbehörden gelten zu lassen. Soll daran festgehalten werden, ist die Formulierung in «qualifizierten elektronischen Zeitstempel» analog der Bezeichnung in Artikel 2 Unterabsatz j ZertES zu ändern.

Des Weiteren gehen wir davon aus, dass die Pflicht zur Digitalisierung beziehungsweise zur elektronischen Aktenführung nur für Akten gilt, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes beziehungsweise der geänderten verfahrensrechtlichen Bestimmungen angelegt werden. Sinnvoll ist eine Übergangsfrist von mindestens zwei Jahren. Wir regen an, dies in den Übergangs- und Schlussbestimmungen ausdrücklich aufzunehmen.

Artikel 29 Rücksendung von physischen Dokumenten

Wird an der Bestimmung trotz den Ausführungen zu Abschnitt 6 festgehalten, regen wir die Ergänzung an, dass die physisch eingereichten Dokumente statt zurückgesendet mit Zustimmung der einreichenden Person vernichtet werden dürfen. Zu prüfen ist der Regelungsbedarf im jeweiligen Verfahrens- und Prozessrecht insbesondere auch hinsichtlich des Umgangs mit Originaldaten als Rohdaten (vgl. unsere Ausführungen zu Art. 103 StPO-Entwurf).

Abschnitt 7/Artikel 30 Haftung

Anstelle der Ausfallhaftung des Bundes soll die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen nach Artikel 32 des Gesetzes treten. Diese Lösung ist fragwürdig, solange die subsidiäre Zuständigkeitsordnung gemäss Artikel 4 gilt.

Artikel 31 Gebühren

Bei der Zuständigkeit zum Erlass der Gebührenordnung ist zu prüfen, ob diese nicht von der Körperschaft festgelegt werden müsste. Eine andere Gebührenzuständigkeit erscheint nur solange angebracht, als die Körperschaft noch nicht gegründet ist beziehungsweise die Vereinbarung nach Artikel 3 noch nicht in Kraft getreten ist. Aus dem erläuternden Bericht geht nicht in genügenden Ausmass hervor, weshalb von berufsmässigen Vertretern nicht direkt eine Gebühr erhoben werden kann. Auch diese profitieren vom elektronischen Verkehr über die Plattform (Wegfall des Aufwands für den Postversand und für die Erstellung von Kopien, einfachere Aktenverwaltung usw.). Da die berufsmässigen Rechtsvertreter dem Obligatorium unterstehen, ist das Argument, damit solle der elektronische Verkehr gefördert werden, nicht relevant.

In grundsätzlicher Hinsicht weisen die Gerichte darauf hin, dass die Gerichtskosten im Rahmen der Verfahrensgebühren nur in einem nicht kostendeckenden Umfang an die kostenpflichtige Partei überwältzt werden, weil sonst in zahlreichen Fällen die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie vereitelt würde. Die Plattform soll vollständig kostendeckend, aber immerhin nicht gewinnbringend, betrieben werden. Damit tritt ein Spannungsfeld zutage, steht doch die Realisierung der Rechtsweggarantie der Auferlegung sämtlicher Gerichtskosten entgegen.

Artikel 35 Referendum und Inkrafttreten

Es muss wohl ein nach dem anwendbaren Recht gestaffeltes Inkrafttreten und eine Übergangsphase für die Behörden und hinsichtlich des Obligatoriums auch für die Anwaltschaft (z.B. zwei Jahre) vorgesehen werden.

2. Gesetzesänderungen

2.1 Verwaltungsverfahrensgesetz

In Artikel 47a Absatz 1 ist die Umschreibung zu ändern, geht es doch um die elektronische Übermittlung, das heisst die Einreichung von Eingaben und die Zustellung von Entscheiden

und anderen Mitteilungen in Verfahren gemäss Artikel 6a VwVG, und nicht darum, Dokumente «auszutauschen».

2.3 Anwaltsgesetz

Gemäss Artikel 17 BEKJ-Entwurf können in das Adressverzeichnis der E-Justiz-Plattform die in kantonalen Anwaltsregistern eingetragenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aufgenommen werden. Der zur Änderung vorgeschlagenen Artikel 8 des Anwaltsgesetzes nennt als Voraussetzung des Registereintrags das Vorliegen einer elektronischen Zustelladresse auf der Plattform. Diese beiden Bestimmungen widersprechen sich in einem Zirkelschluss. Zudem sollte es in einer grundsätzlichen Betrachtungsweise Anwältinnen und Anwälten nicht verwehrt werden, nur im kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht tätig zu bleiben, für welches das neue Bundesrecht kein Obligatorium der Benützung einer Zustellplattform festlegen kann.

2.4 Zivilprozessordnung

Artikel 128b und 128c

Zu diesen Bestimmungen ist für hängige Verfahren eine Übergangsfrist vorzusehen, damit kurz vor dem Abschluss stehende Gerichtsverfahren nicht unnötigerweise elektronisch eingeleitet werden müssen. Ebenso ist für berufsmässige Vertreterinnen und Vertreter sowie Behörden, die als Parteien an einem Verfahren beteiligt sind, eine Übergangsfrist zur Benutzung der Plattform vorzusehen. Sinnvoll erscheint eine Frist von zwei Jahren ab Inkraftsetzung der Gesetzesänderung.

Gemäss Artikel 128b werden die Akten an die Plattform weitergegeben. Dies führt im Fall eines Weiterzugs beziehungsweise Instanzenwechsels oder einer Aktenedition zu einer Duplizierung der Akten und damit einem unnötigen Datenverkehr und schliesst eine technische Lösung mittels Zugriffsrechten zwischen den beteiligten Justizbehörden, insbesondere innerhalb eines Kantons, aus. Die Aktenweitergabe ist deshalb unabhängig von der Plattform vorzusehen und es soll möglich sein, auch über digitale Zugriffsrechte Akten zugänglich zu machen.

Die Pflicht zur Benutzung der Plattform ist im Prozessgesetz selbst geregelt. Für berufsmässig handelnde Rechtsvertreter ist vorauszusetzen, dass sie diese Pflicht kennen. Daher erscheint die Regelung mit Nachfrist bei erfolgter Eingabe auf Papier nicht notwendig. Dies ist auch mit dem Fall einer fehlenden Unterschrift nicht vergleichbar. Allenfalls ist die Regelung auf eine Übergangsfrist zu beschränken.

Aus Artikel 128c Absatz 1 ergibt sich, dass nicht nur Gerichte, sondern auch weitere Behörden von den Verfahrensbestimmungen über den elektronischen Verkehr in Zivilverfahren betroffen sind. Zu erwähnen sind namentlich die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. In der Botschaft des Bundesrates sollte dies klargestellt werden.

Artikel 128d

Wie zu Artikel 28 BEKJ-Entwurf erwähnt, ist die Stellung der Personen, die sich in das Adressverzeichnis der Plattform eintragen, ohne dazu von Berufs wegen dazu verpflichtet zu sein, unklar. Es sollte geprüft werden, ob die Eintragung als Zustimmung für Zustellungen auf dem elektronischen Weg gelten soll (vgl. Art. 3 Abs. 2 Reglement des Bundesgerichtes über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen; SR 173.110.29; dieser Anpassungsbedarf ergäbe sich auch zu Art. 11b VwVG-Entwurf). Die Zustimmung soll nicht einzelfallabhängig erfolgen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass der Widerruf (Opting-Out) wiederum für sämtliche hängigen Verfahren gilt.

Artikel 176, 208 und 235

Bereits heute sind Ton- und Videoaufnahmen im Gerichtssaal auf Anordnung der Verfahrensleitung zulässig. Dies gilt sowohl bei Beweisabnahmen (Zeugen- oder Parteibefragungen) als

auch bei Ausführungen der Parteien. In den Bestimmungen sind Videoaufnahmen und weitere geeignete technische Hilfsmittel zur Aufzeichnung ohne weitere Begründung nicht mehr erwähnt, was zu korrigieren ist. Auch der Abschluss eines Vergleichs muss mit denselben technischen Möglichkeiten im Verfahren zulässig sein, damit ein Medienbruch verhindert werden kann. Die Nutzung von technischen Möglichkeiten sollte nicht ab-, sondern ausgebaut werden. Ziel sollte es sein, dass die gesamte Gerichtsverhandlung als auch weitere Beweismassnahmen wie Augenschein oder Gutachten vollständig in digitaler Form erstellt und aufgezeichnet sowie eingereicht werden können, sofern dies vom Gericht angeordnet wird (vgl. dazu Art. 235 ZPO). Deshalb ist nicht einzusehen, weshalb diese Hilfsmittel nur zusätzlich zum eigentlichen Protokoll erlaubt sind, während gemäss Artikel 78 StPO-Entwurf auf das separate Erstellen eines Protokolls verzichtet werden kann. Der Einsatz von digitalen Hilfsmitteln unter Verzicht auf die (sinngemässe) Protokollführung ist der Verfahrensleitung zu ermöglichen.

2.5 Strafprozessordnung

Artikel 78

Werden bei Einvernahmen *Tonaufzeichnungen* angefertigt und diese zu den Akten genommen, soll gemäss Absatz 5^{bis} nicht nur bei den Gerichten, sondern auch im Vorverfahren darauf verzichtet werden können, Protokolle zu erstellen und diese der einvernommenen Person zum Lesen vorzulegen oder vorzulesen. Diese Ausweitung auf die Strafverfolgungsbehörden begrüssen wir. Die Regelung müsste indes auch bei Einvernahmen mit *Videoaufzeichnung* (Ton-/Bildaufzeichnungen) gelten und in Artikel 316 bei Aufzeichnungen von Vergleichsverhandlungen aufgenommen werden. Zudem sollte auch der ausdrückliche Verzicht auf die nachträgliche Transkription geprüft werden.

Artikel 100

Mit dieser Bestimmung werden die Strafbehörden im Sinn des Artikels 12 zu elektronischen Aktenführung verpflichtet. Dazu gehören die Polizei, soweit deren Organe als Strafverfolgungsbehörde tätig. In der Botschaft des Bundesrates sollten diese Rolle und die Konsequenzen auf den elektronischen Verkehr mit den kantonalen Staatsanwaltschaften erläutert werden. Das gleiche gilt für die Justizvollzugsbehörden, welche bei richterlichen Behörden Anträge stellen.

Artikel 102

Um den Effizienzgewinn durch die elektronische Akteneinsicht zu sichern, sollte in Absatz 3 erwogen werden, die Herausgabe von Aktenkopien auf Papier selbst gegen Gebühr bei berufsmässig handelnden Rechtsbeiständen auszuschliessen.

Artikel 103

Die Bestimmung über die Aktenaufbewahrung sollte im Hinblick auf die Einführung des elektronischen Verkehrs überprüft werden, namentlich hinsichtlich des Löschens der Originaldaten in Form der Rohdaten von Überwachungsmassnahmen.

Artikel 103b und 103c

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Artikel 128b und 128c ZPO-Entwurf.

In Artikel 103c Absatz 2 könnte die Einführung einer gesetzlichen Frist erwogen werden (z.B. 10 Tage).

Artikel 103d

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Artikel 128d ZPO-Entwurf.

Artikel 199

Insbesondere bei der elektronischen Übermittlung von angeordneten Zwangsmassnahmen kann in seltenen Fällen die Konstellation zum Tragen kommen, dass sich eine Person in Haft

befindet, die dem Obligatorium zur Benutzung der Plattform unterliegt und keinen Rechtsbestand hat. Wir regen an, das Vorgehen in solchen Fällen in allgemeiner Hinsicht und insbesondere hinsichtlich des Strafverfahrensrechts zu klären, da der elektronische Verkehr auch den Zugang zu den dafür benötigten technischen Geräten voraussetzt.

3. Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Zum BEKJ-Entwurf stellt sich die Frage, ob Rechtssetzungsbefugnisse an den Bundesrat oder ausnahmsweise an das Bundesgericht zu delegieren sind. Aus staatsrechtlicher und insbesondere kantonaler Sicht spricht vieles dafür, die Verordnungszuständigkeit beim Bundesrat zu belassen. Wir begründen dies wie folgt:

- Das Bundesgericht erliess bisher nur vom Inhalt und Umfang her beschränktes Verordnungsrecht, so Reglemente zu den eigenen Aufgaben im Gerichtswesen (z.B. Aufsichtsreglement; SR 173.110.132), die Gebühren vor Bundesgericht (SR 173.111.210.2) oder den elektronischen Verkehr vor Bundesgericht (SR 173.110.29). Hingegen erliess der Bundesrat schon bisher beispielsweise die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 272.1) oder Verordnungen zum Strafprozessrecht. Würde das Bundesgericht das Verordnungsrecht zum BEKJ erlassen, würden davon alle Gerichte in der Schweiz, die Strafverfolgungsbehörden in ihrer Gesamtheit und die gesamte Anwaltschaft betroffen, was den bisherigen Kompetenzrahmen klar sprengt. Zudem ist das Bundesgericht in der Gesetzgebung nicht derart geübt und verfügt nicht über die Fachleute wie die Bundesverwaltung (Bundesamt für Justiz, Bundeskanzlei).
- Bei Verordnungen des Bundesrates ist das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelt und damit die Mitwirkung der Kantone gewährleistet (vgl. Art. 1 Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz; SR 172.061). Unbestritten liegt der grössere Anteil der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren bei den Kantonen, sodass eine angemessene Mitwirkung der Kantone angebracht und legitim ist, welche auf dem politischen Weg ausgeübt werden soll.
- Mit Blick auf die Gewaltentrennung ist es von Vorteil, wenn nicht das Bundesgericht, das über strittige Anforderungen an den elektronischen Verfahrensverkehr entscheidet oder Erlasse im Verfahren der abstrakten Normkontrolle beurteilt, das Verordnungsrecht erlässt.

Da sich die Vorschriften über den elektronischen Verkehr auf die Arbeitstätigkeit an den Gerichten und bei der Staatsanwaltschaft auswirkt, verstehen wir die Bedenken, welche auch seitens der luzernischen Gerichte hinsichtlich der vorgesehenen Verordnungszuständigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung geäussert wurden. Das Verordnungsrecht muss einen sicheren elektronischen Verkehr gewährleisten, aber auch den Bedürfnissen der Benutzer Rechnung tragen und praxistauglich sein. Bei der Verordnungsgebung ist daher der Mitwirkung der Gerichte in besonderem Masse Rechnung zu tragen. Wie unter Ziffer II. 1 ausgeführt, sollte ausserdem erwogen werden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, welcher der Betrieb der Plattform obliegt, Rechtssetzungsbefugnisse zu übertragen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat