



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 25. Februar 2021

Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 11. November 2020 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Grundsätzlich weist die Vorlage in die richtige Richtung, da sie den Geist der Zeit erfasst und zu der gesellschaftlich immer stärker geforderten Modernisierung von staatlichen Verfahren beiträgt. Allerdings hegen wir Zweifel, ob die vorgesehene, auf das Justizverfahren beschränkte Lösung tatsächlich zu einer Effizienzsteigerung führen wird, da viele Verfahren – insbesondere die kantonalen Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren – nicht vom Anwendungsbereich des BEKJ erfasst sind und damit ein medienbruchfreier Austausch von der untersten bis zur obersten Instanz wie auch unter Behörden der gleichen Stufe in vielen Bereichen nicht möglich sein wird. Allerdings ist uns diesbezüglich auch bewusst, dass dem Bundesgesetzgeber die entsprechende verfassungsrechtliche Kompetenz zur Rechtsetzung fehlt. Zu prüfen ist, ob mit einem Rahmengesetz diesbezüglich Klärungen und Vereinfachungen möglich sein könnten.

Wichtig erscheint uns, dass die Polizei, die eine zentrale Rolle im Ermittlungsverfahren einnimmt, ausdrücklich dem BEKJ unterstellt wird und ihre Rolle im Gesetz explizit geregelt wird. Die Polizei muss sowohl in die weiteren Gesetzgebungsarbeiten einbezogen als auch bei der Ausgestaltung, dem Aufbau und dem Betrieb der E-Justiz-Plattform angemessen berücksichtigt werden.

Im Weiteren stellen sich einige grundsätzliche Fragen, die noch weiterer Klärung bedürfen. Insbesondere sind wir mit der im Entwurf vorgesehenen Kostenteilung – 25 Prozent Bund, 75 Prozent Kantone – überhaupt nicht einverstanden. Wenn der Bund den elektronischen Rechtsverkehr, namentlich in seinem Zuständigkeitsbereich, forciert, hat er auch einen angemessenen Kostenteil von zumindest 50 Prozent zu tragen. Zudem sollten sowohl im Vorentwurf als auch im erläuternden Bericht diverse wichtige Anpassungen und



Ergänzungen vorgenommen werden. Im Anhang dieses Schreibens haben wir die entsprechenden Punkte aufgeführt, um deren Berücksichtigung wir Sie ersuchen.

Hinsichtlich der in der Vernehmlassung aufgeworfenen Frage der Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse sind wir der Ansicht, dass die Zuständigkeit für die Verordnungsgebung beim Bundesrat zu belassen und nicht an das Bundesgericht zu delegieren ist. Das BEKJ regelt den Aufbau und den Betrieb einer Austauschplattform, die nicht nur für das Bundesgericht, sondern gleichsam für die kantonalen Gerichte, die Anwaltschaft und weitere Behörden gilt. An die Verordnungsbestimmungen werden sodann Rechtsfolgen geknüpft, die es aus juristischer Sicht zu interpretieren gilt (z.B. Rechtzeitigkeit einer Eingabe). Diese rechtsprechende Aufgabe nimmt letztinstanzlich das Bundesgericht wahr. Im Sinn der Gewaltenteilung erscheint es wenig zweckmässig, wenn das Bundesgericht als richterliche Behörde über Regelungen urteilen müsste, die es als Verordnungsgeber selbst erlassen hat.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Bruno Damann
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
rechtsinformatik@bj.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz»

Zweck und Gegenstand (Art. 1 VE-BEKJ)

Die mit dem Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) beabsichtigte Digitalisierung der Justiz und damit die Stossrichtung des Gesetzes sind zu begrüßen. In der derzeitigen Ausgestaltung ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Vorlage zu einer erheblichen Vereinfachung des elektronischen Rechtsverkehrs führt. Zum einen ist die Regelung noch zu komplex, zum andern wird die Digitalisierung kaum durchschlagenden Erfolg haben (können), solange ein «Flickenteppich» von verschiedenen Systemen und Kompetenzen in der Schweiz besteht und neben dem digitalisierten Verfahren auch das «analoge» Verfahren (Papierakten) zulässig ist. Bei einer Plattformlösung ist auf geringe Hürden zum Erhalt der Authentifizierungselemente sowie auf eine benutzerfreundliche, verständliche Bedienbarkeit für private wie für professionelle Benutzer zu achten, sonst wird sie sich – zumindest im nicht obligatorischen Bereich – kaum durchsetzen. Für die Effizienz eines elektronischen Dokumentenaustauschs ist entscheidend, dass möglichst viele Personen aus dem nicht obligatorischen Bereich fortan elektronisch kommunizieren, und das tun sie nur bei einfachen und kostengünstigen Abläufen, die für sie einen persönlichen Mehrwert darstellen. Auch ist darauf zu achten, dass möglichst alle Behörden in das System eingebunden werden und die Handhabung auf Behördenseite einfach ausgestaltet wird, da sonst kaum Effizienzgewinne zu erwarten sind, sondern vielmehr ein erheblicher Mehraufwand.

Geltungsbereich (Art. 2 VE-BEKJ)

Insgesamt wird unseres Erachtens zu wenig klar, was die Einführung der neuen Plattform bzw. das BEKJ für die Verfahren nach kantonalem Verfahrensrecht (insbesondere das kantonale Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren) bedeutet. Nach dem Wortlaut des Vorentwurfs ist das BEKJ «anwendbar, soweit das jeweilige Verfahrensrecht dies vorsieht». Gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht beschränkt sich die Anwendung auf die Verfahrensgesetze *des Bundes* (S. 10). Auch die Ausführungen im erläuternden Bericht auf S. 7 und 26 f., wonach für das verwaltungsinterne Verfahren vor Bundesbehörden eine separate Plattform geplant ist und das BEKJ nur für Justizverfahren im engeren Sinn vorgesehen ist, deuten darauf hin, dass das Verwaltungsverfahren (sowohl das kantonale als auch dasjenige auf Bundesebene) vom Anwendungsbereich des BEKJ gänzlich ausgenommen sein dürfte.

Damit wären jedoch auch die Verfahren vor den kantonalen Verwaltungsgerichten, für die das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht gilt, vom Anwendungsbereich des BEKJ ausgeschlossen. Dies scheint vom Bundesgesetzgeber aber wiederum nicht gewollt zu sein, da das BEKJ in der gesamten Justiz, d.h. sowohl im Zivil- und Strafprozess, als auch in der verwaltungsexternen Verwaltungsrechtspflege gelten soll (vgl. erläuternder Bericht, S. 3). Das Schreiben des EJPD an die Kantonsregierungen vom 11. November 2020 sowie Teile des erläuternden Berichts können sodann gar so verstanden werden, dass das BEKJ auf *alle* Verfahren, d.h. auch auf kantonale Verwaltungsverfahren inklusive verwaltungsinterne Rechtspflege, anwendbar sein soll. Dies wäre zwar wünschenswert, allerdings fehlt es hierzu an einer Verfassungsgrundlage, da die Regelung des kantonalen Verwaltungsverfahrens bekanntlich keine Bundesaufgabe ist, sondern gemäss Art. 42 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) in die Zuständigkeit der Kantone fällt.



Aus praktischer Sicht erscheint es wenig zweckmässig, die Verwaltungsverfahren von der Digitalisierung auszunehmen, denn auch bei einer auf den Justizbereich beschränkten Anwendung des BEKJ wären diverse Verwaltungsbehörden aufgrund von Schnittstellen und Rechtsmittelverfahren zumindest indirekt von der Bundesregelung betroffen. Zu denken ist beispielsweise an das Strafverfahren, in dem die Strafbehörden und Strafgerichte Akten von verschiedenen Verwaltungsbehörden, etwa dem kantonalen Migrationsamt oder dem Steueramt, beiziehen müssen. Wird das gesamte Verwaltungsverfahren vom Anwendungsbereich des BEKJ ausgenommen, hätte dies erhebliche Einschränkungen in der praktischen Anwendung zur Folge. Immerhin soll – soweit ersichtlich – zumindest die Polizei in ihrer Funktion als Strafverfolgungsbehörde dem BEKJ unterstellt sein. Im erläuternden Bericht wird sie leider an keiner Stelle namentlich erwähnt, obschon gerade sie bei der Ausgestaltung, dem Aufbau und dem Betrieb der E-Justiz-Plattform angemessen berücksichtigt werden sollte, da sie eine zentrale Rolle im Ermittlungsverfahren einnimmt. Ebenfalls nicht abschliessend geklärt ist die Rolle der Opferberatungsstellen nach dem eidgenössischen Opferhilfegesetz (SR 312.5). Diese unterstehen grundsätzlich dem kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht; dennoch soll neu das BEKJ auch für diese gelten. Diesen nicht zu unterschätzenden Punkten muss im Entwurf bzw. im erläuternden Bericht ausreichend Rechnung getragen werden.

Weiter enthält die Vorlage nur rudimentäre Angaben zum Zeitplan sowie zu den Auswirkungen und zur Umsetzung in den Kantonen. Dabei ist der Vollzug in den Kantonen und die Koppelung mit kantonalen Verfahren von entscheidender Bedeutung. Im Zeitpunkt der Einführung der neuen E-Justiz-Plattform muss der Zugriff durch Gerichte, kantonale Ämter und Verwaltungsbehörden gewährleistet sein, sonst werden die kantonalen Verfahrensabläufe – und im Rahmen der Rechtsmittelverfahren wohl letztlich auch jene des Bundes – nicht mehr richtig funktionieren. Im Minimum sollte daher klar und unmissverständlich dargestellt werden, auf welche Verfahren das BEKJ angewandt werden soll, welche Schnittstellen zu den anderen Verfahren vorgesehen sind und welcher gesetzgeberische und weitere Anpassungsbedarf sich auf kantonaler Ebene konkret ergibt. Wir empfehlen zudem dringend, eine koordinierte Umsetzungsplanung zwischen Bund und Kantonen vorzusehen.

Trägerschaft der Plattform (Art. 3 bis 16 VE-BEKJ)

Das Zusammenspiel zwischen erstens der Gründung der Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zum Aufbau und zum Betrieb der E-Justiz-Plattform via Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen, zweitens einer subsidiären Zuständigkeitsregelung des Bundes für die Plattform (für den Fall, dass nicht alle Kantone und der Bund die Vereinbarung genehmigt haben) und drittens der Anwendung der geänderten Prozessgesetze erscheint äusserst komplex und sollte als Ganzes nochmals überprüft werden. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, was gelten soll, wenn ein Kanton die Vereinbarung (noch) nicht genehmigt hat, die geänderten Prozessgesetze aber bereits in Kraft getreten sind. Dies, zumal in den Erläuterungen zu Art. 3 VE-BEKJ ausgeführt wird, «dass für den obligatorischen Teil, also dort wo eine Pflicht zu Benutzung der Plattform vorgeschrieben ist, die Zustimmung aller Kantone vorgeschrieben ist». Ausserdem ist dem erläuternden Bericht nicht zu entnehmen, weshalb eine subsidiäre Zuständigkeit des Bundes erforderlich sein soll, wenn nicht alle Kantone die Vereinbarung genehmigen. Nach Art. 3 Abs. 3 VE-BEKJ tritt die Vereinbarung in Kraft, sobald 18 Kantone sie genehmigt haben. Die Körperschaft kann unseres Erachtens bis zur Genehmigung durch alle Kantone genauso gut durch die bereits beigetretenen Kantone (und den Bund) geführt werden anstatt nur durch den Bund allein.



Funktionen der Plattform und Digitalisierung (Art. 17 bis 24 sowie 28 f. VE-BEKJ)

Aus der Sicht der Kantone ist primär sicherzustellen, dass mit der Einführung der E-Justiz-Plattform der Zugriff durch kantonale Ämter und Verwaltungsbehörden – sei es durch Direktzugriff oder mittels geeigneter Schnittstellen – gewährleistet ist. Insbesondere ist darauf zu achten, dass auch Behörden und Institutionen, die dem BEKJ nicht unterstehen sollen (vgl. Art. 2 VE-BEKJ), in geeigneter Weise in das System eingebunden werden können (z.B. das kantonale Veterinäramt, die Gebäudeversicherung oder private Versicherungen, die in einem Strafverfahren als Privatkläger beteiligt sein können und volle Parteirechte geniessen; oder Behörden, deren Akten beigezogen werden, ohne selbst am Verfahren beteiligt zu sein, wie z.B. beim Beizug der Akten des kantonalen Steueramtes in einem Strafverfahren). Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr, dass das neue digitalisierte System unterlaufen wird, da es in vielen Verfahren nur Mehraufwand generiert, ohne einen spürbaren Nutzen auszulösen. Wenn etwa neben der E-Akte als «Normalfall» zusätzlich ein physisches Dossier mit Datenträgern geführt werden muss, wäre dies keine Steigerung der Effizienz, sondern eine Verschlechterung. Dem ist entsprechend Rechnung zu tragen.

Massgeblich für den Erfolg oder Misserfolg der neuen Plattform wird zudem sein, ob die Plattform-Schnittstelle (Art. 18 Abs. 2 und 3 VE-BEKJ) mit den jeweiligen Fachapplikationen der kantonalen Behörden sowie bereits bestehenden Plattformen für den elektronischen Datenaustausch (z.B. JURIS, Abraxas connect) kompatibel ist. Zudem ist es, gerade in umfangreicheren Verfahren, erforderlich, dass auch sehr grosse Datenmengen über die E-Justiz-Plattform übermittelt werden können. Die Speicherkapazität eines gängigen Mobiltelefons kann heute durchaus 512 GB betragen (z.B. bei einer forensischen Auswertung eines Mobiltelefons durch die Strafverfolgungsbehörden) und die Videoaufnahme einer zweistündigen Opferbefragung ca. 6 GB Speicherplatz benötigen. Bei solchen Dateien handelt es sich zudem meist nur um ein einzelnes Aktenstück einer noch weit umfangreicheren E-Akte. Ausserdem sollten bei der Aktenführung und -übermittlung beliebige Dateiformate möglich und zulässig sein. Es ist nicht in allen Verfahren möglich, ausschliesslich mit PDF- oder ähnlichen Dateien zu arbeiten (z.B. grossformatige Baupläne, Bild-, Audio- und Videodateien oder gewisse Spezialformate, die von Privatpersonen oder -institutionen verwendet werden und über den Aktenbeizug Eingang in die Verfahrensakten finden).

Gleiches gilt für die Akteneinsicht, die ebenfalls über die E-Justiz-Plattform erfolgen soll. Bei der Akteneinsicht ist ausserdem zu beachten, dass sowohl die nicht anwaltlich vertretene Partei als auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte über einen geeigneten Zugang zur Plattform verfügen müssen, der sowohl das Herunterladen bzw. Auslesen grosser Datenmengen innert nützlicher Frist erlaubt, als auch den datenschutzrechtlichen Vorgaben genügt. Gerade für weniger IT-affine Personen dürfte die Erstellung eines solchen Zugangs eine Herausforderung darstellen.

Über die E-Justiz-Plattform werden, wie erwähnt, nicht nur Dokumente i.e.S. übermittelt, sondern auch verschiedene andere Dateien (im Strafverfahren z.B. die forensische Auswertung von Mobiltelefonen und Festplatten, Videoaufnahmen von Opferbefragungen, Editionen von Bankdaten im Excel-Format, Sicherstellungen von Datenträgern usw.). Bei der Lektüre des erläuternden Berichts zu Art. 21 VE-BEKJ (S. 17 ff.) gewinnt man jedoch den Eindruck, dass die E-Akte hauptsächlich aus PDF-Dokumenten bestehe, was in vielen Verfahren nicht zutrifft. Die elektronische Aktenführung (wie auch die Akteneinsicht) setzen voraus, dass sämtliche Aktenstücke Bestandteil der E-Akte werden, also beispielsweise auch elektronisch vorliegende Dateien sowie Programme zu deren Wahrnehmbarmachung (Reader/Viewer). Der Gesetzestext sollte daher entsprechend ergänzt werden.



Die Begrifflichkeiten im Gesetzesentwurf sind generell etwas unklar und es fragt sich, ob der Gesetzgeber eine bewusste Differenzierung zwischen Dokumenten und Akten getroffen hat (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 21, Art. 22, Art. 23, Art. 24 Abs. 4, Art. 28, Art. 29 VE-BEJK, Art. 103c, Art. 103e, Art. 103f E-StPO versus Art. 1 Abs. 2 Bst. c VE-BEKJ, Art. 78 Abs. 6^{bis}, Art. 100 Abs. 3, Art. 102, Art. 103b, Art. 316 Abs. 3^{bis} VE-StPO). Die Verwendung des Begriffs «elektronische Daten» anstatt «elektronische Dokumente» wäre unseres Erachtens umfassender und präziser.

Auch der Umgang mit physischen Dokumenten und Beweismitteln, die sich nicht ohne Weiteres in sinnvoller Art und Weise digitalisieren lassen (z.B. ausländische Urkunden, Pässe, Baupläne, im Strafverfahren sichergestellte Gegenstände usw.) ist im Vorentwurf noch nicht ausreichend klar geregelt. So sollte die Handhabung in den Verfahrensakten sowie die Übermittlung an eine andere Behörde, eine Rechtsmittelinstanz oder an Anwältinnen und Anwälte im Rahmen der Akteneinsicht genau definiert werden.

Zu beachten ist, dass Private, die der obligatorischen Nutzung der E-Justiz-Plattform nicht unterstehen, weiterhin per Post mit Gerichten und Behörden kommunizieren können. Dies bedeutet, dass in zahlreichen Fällen weiterhin Korrespondenzen brieflich erfolgen werden. In diesen Fällen fällt eine Beschleunigung der Verfahren weg, da solche Eingaben eingescannt und registriert werden müssen, was einen nicht zu unterschätzenden (personellen und finanziellen) Aufwand bedeutet.

Laut erläuterndem Bericht zu Art. 22 VE-BEKJ (S. 19) steht den nicht-professionellen Benutzerinnen und Benutzern zudem jederzeit ein Opting-out zur Verfügung, falls sie nicht mehr elektronisch mit dem Gericht oder der Behörde kommunizieren wollen. Hier sehen wir ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Verfahrensbeteiligte könnten sich veranlasst sehen, über die E-Justiz-Plattform ein Verfahren in Gang zu setzen und sogleich vom Opting-out Gebrauch zu machen. Die Behörden wären gezwungen, auf postalischem Weg auf eine Eingabe zu reagieren, worauf die Verfahrensbeteiligten für ihre Replik wiederum (kurzfristig) für die Benutzung der E-Justiz-Plattform optieren würden. Um einem derartigen Verhalten entgegen zu treten, ist es notwendig, dass der elektronischen Kommunikation – wenn in einem Verfahren einmal davon Gebrauch gemacht wird – auch für den weiteren Verlauf Verbindlichkeit zukommt.

Weiter sollte das Adressverzeichnis (Art. 17 VE-BEKJ) auch diejenigen Adressangaben der nicht-professionellen Benutzer enthalten, die bei einem Opting-out eine konventionelle, postalische Zustellung erlauben (Vollständigkeit/Verbindlichkeit der Personalien und Adressangaben bzw. eines Zustelldomizils). Umgekehrt sollte bei allen im Adressverzeichnis eingetragenen Personen, die einmal ihre Zustimmung zur elektronischen Kommunikation gegeben haben, ohne weitere Nachfrage davon ausgegangen werden können, dass sie weiterhin damit einverstanden sind. Sollte dies nicht der Fall sein, müsste vor jeder Zustellung auf parallelen Kanälen vorgängig (und «beweissicher») angefragt werden, auf welchem Weg die betreffende Person die bevorstehende Zustellung wünscht, was alles andere als praktikabel wäre.

Auf eine Pflicht zur Rücksendung der digitalisierten Dokumente (Art. 29 VE-BEKJ) sollte grundsätzlich verzichtet werden, da dies einen unnötigen Verwaltungsaufwand generieren und dem Gedanken der Digitalisierung zuwiderlaufen würde. Die digitalisierten Dokumente sollten in ihrer neuen, digitalisierten Form als Originale gelten und nicht weiter durch ein physisches Original konkurrenziert werden. In Papierform eingereichte Formulare, Korrespondenz und Dokumentkopien sollen deshalb der sicheren Vernichtung zuge-



führt werden; lediglich eingereichte Originalurkunden (Pass, Geburtsschein, Heiratsurkunde usw.) oder Originalakten von nicht dem BEKJ unterstehenden Behörden und Institutionen müssen retourniert werden.

In Bezug auf die geplante Gruppenverwaltung nach Art. 24 VE-BEKJ ist vorgehen, dass jede Benutzerin und jeder Benutzer der E-Justiz-Plattform eine oder mehrere Gruppen eröffnen kann. Gemäss Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 20) wird diese Person damit automatisch zur Gruppenadministratorin. Gerade weil das Unterschriftserfordernis bei elektronischen Verfügungen und Entscheiden durch die Authentifizierung an der Plattform und das elektronische Siegel ersetzt wird, hat die Eröffnung von Gruppen, die Festlegung der Berechtigungen innerhalb der Gruppe aber auch die Festlegung der Gruppenmitglieder unseres Erachtens zwingend über die Leitung der Behörde bzw. Organisationseinheit zu erfolgen. Zumindest müsste es der Leitung möglich sein, willkürlich eröffnete Gruppen nachträglich wieder zu löschen oder korrigierend einzugreifen.

Bei den Ausnahmen nach Art. 20 VE-BEKJ sollten nicht nur die Instrumente der Bundesverwaltung, sondern auch die aktuellen Instrumente der Kantone (Identity Access Management; IAM) akzeptiert werden.

Art. 21 VE-BEKJ (elektronisches Siegel anstelle Unterschrift) ist zentral für eine effiziente und kostengünstige Digitalisierung der Geschäftsprozesse. Mit der qualifizierten elektronischen Signatur wäre dies nicht zu schaffen. Es ist jedoch zwingend darauf zu achten, dass das elektronische Siegel den Anforderungen an die Fälschungssicherheit entspricht. Allenfalls wäre – falls nicht bereits geschehen – eine Überprüfung durch eine Fachperson im Cyber Security-Bereich angezeigt. Aus dem erläuternden Bericht geht zudem nicht hervor, ob die Datenübertragung vollständig verschlüsselt erfolgt und ob gesicherte Identifikationsmechanismen (z.B. die 13-stellige AHV-Nummer bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz) verwendet werden. Diese Kriterien sollten aber erfüllt sein. Ob die E-ID zur Identifikation ausreichen wird, ist unklar. Zudem bietet die E-ID keine Basis für eine zertifikatsbasierte Verschlüsselung und Signatur.

Fristen (Art. 25 VE-BEKJ)

Wie bei der Postzustellung bzw. der Abholeinladung für Einschreibesendungen der Post müsste für die Anwendbarkeit der Zustellfiktion auch bei der E-Justiz-Plattform mit einer Zustellung gerechnet werden. Eine solche Regelung fehlt in den jeweiligen Entwürfen der Prozessgesetze, wäre jedoch angezeigt, um Missverständnisse zu vermeiden. Erfolgen Eingaben innert der (nicht erstreckbaren) gesetzlichen Frist auf Papier, sehen die Verfahrensgesetze die Ansetzung einer angemessenen Frist für die elektronische Nachreichung vor. Bei dieser Regelung bleibt unklar, ob eine rechtzeitige Eingabe auf Papier weiterhin fristwährend ist oder nicht. Konsequenterweise wäre zu verlangen, dass eine auf Papier eingereichte Eingabe nicht fristwährend ist. Zudem sollte die Frist für die elektronische Nachreichung im Gesetz fixiert werden. Insgesamt bestehen mit der aktuellen Vorlage diverse Möglichkeiten, die Fristen zu umgehen und das Verfahren zu verzögern. Dieses Missbrauchspotential gilt es möglichst zu entschärfen, damit bei der Anwendung in der Praxis kein vermeidbarer Zusatzaufwand entsteht.

Nur beschränkt praktikabel ist Art. 25 Abs. 3. Gemäss erläuterndem Bericht werden laufende Fristen verlängert, sofern und solange die E-Justiz-Plattform bei einer Störung an einem beliebigen Punkt des Netzwerks nicht erreichbar ist. Dafür soll seitens der Benutzerinnen und Benutzer eine Glaubhaftmachung genügen. Es sind wohl – abgesehen von abstrusen Erklärungsversuchen oder bei Drittanbietern überprüfbare Vorbringen – kaum Konstellationen denkbar, die es den Behörden erlauben würden, eine geltend gemachte



Störung in Abrede zu stellen. So würde es wohl bereits genügen, dass die Benutzerin oder der Benutzer eine vorübergehende Störung im eigenen Netzwerk geltend macht und damit auf einfachste Weise selbst gesetzliche (Rechtsmittel-)Fristen erstrecken könnte. Damit die Rechtsverbindlichkeit und Rechtssicherheit keinen Schaden nehmen und nicht einer Ungleichbehandlung zwischen der Nutzung der E-Justiz-Plattform und der Nutzung der Briefpost Vorschub geleistet wird, sollten Störungen im eigenen Netzwerk der Benutzerinnen und Benutzer von der Fristenregelung ausgenommen werden. Allenfalls könnte auch gefordert werden, dass bei technischen Störungen eine entsprechende Eingabe am Folgetag auf dem Postweg nachzuholen ist.

Datenschutz und Informationssicherheit (Art. 26 und 27 VE-BEKJ)

Aus unserer Sicht sind im Vorentwurf diverse Fragen des Datenschutzes, die sich bei einem Projekt des vorliegenden Umfangs zweifellos früher oder später stellen werden, ungeklärt. Zudem erscheinen die Ausführungen im erläuternden Bericht angesichts ihrer grossen Bedeutung etwas dürftig.

Beim Betrieb der E-Justiz-Plattform handelt es sich um eine Bundesaufgabe und bei der zu schaffenden Körperschaft um ein Bundesorgan, weshalb für die Plattform selbst unbestritten das eidgenössische Datenschutzgesetz anwendbar ist (vgl. erläuternder Bericht, S. 21 f.). Für das konkrete Verfahren sind hingegen die Bestimmungen des anwendbaren Verfahrensrechts zum Datenschutz vorbehalten. Dies bedeutet, dass (je nachdem, welche Behörden an die Plattform angeschlossen werden) auch kantonale Datenschutzbestimmungen zur Anwendung gelangen könnten. Diesbezüglich ist das Verhältnis der kantonalen und bundesrechtlichen Datenschutzbestimmungen eingehender zu klären.

Weiter folgt aus der Anwendbarkeit des eidgenössischen Datenschutzgesetzes, dass die Körperschaft der Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) untersteht. Eine einheitliche Zuständigkeit ist grundsätzlich zu begrüssen. Im Verwaltungsverfahren vor den kantonalen Behörden kann dies jedoch dazu führen, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer der E-Justiz-Plattform bei datenschutzrechtlichen Fragestellungen direkt an den EDÖB wenden müssen, da den kantonalen Fachstellen, die grundsätzlich bessere Kenntnis von den Eigenheiten der kantonalen Verfahren haben, mangels Zuständigkeit in der Sache keine Aufsichtskompetenz zukommt. Auch hier wären einige konkretisierende Ausführungen wünschenswert.

Aus Sicht der Kantone ist ausserdem von Bedeutung, wie viel Aufwand die Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben der Vorlage konkret erfordern wird. Eine genaue Überprüfung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen kann erst bei Vorliegen der konkreten Systemabläufe und der entsprechenden Ausführungsverordnungen erfolgen.

Gebühren und Kosten (Art. 31 und 32 VE-BEKJ)

Die Übertragung der Gebührenhoheit an den Bund ist nicht nachvollziehbar, auch nicht mit Verweis auf den Grundsatz der «checks and balances». Die Gebühren sollten nicht durch den Bundesrat, sondern durch die Versammlung oder allenfalls den Vorstand der Körperschaft festgelegt werden.

Als praktikables Gebührenmodell erscheint eine Pauschalgebühr pro eröffnetem oder abgeschlossenem Verfahren. Dies ermöglicht es den gebührenpflichtigen Behörden, ihre Kosten ebenfalls als Pauschale auf die jeweiligen Verfahrensgebühren zu überwälzen. Ungeeignet als Bemessungsgrundlage erscheint die Grösse oder die Anzahl von Dateien, die übermittelt werden. Soll eine E-Akte möglichst vollständig und medienbruchfrei sein, so sind möglichst alle in elektronischer Form vorhandenen Daten in diese elektronische



Akte aufzunehmen. Würden nun die Gebühren nach der Dateigrösse oder deren Anzahl ermittelt, könnten von umfangreichen Akten betroffene Behörden versuchen, möglichst viele Aktenstücke in physischer Form aufzubewahren, um einer hohen Gebührenbelastung zu entgehen, was wiederum dem Ziel einer möglichst umfassenden Nutzung der E-Justiz-Plattform zuwiderlaufen würde.

Unseres Erachtens mutet es zudem stossend an, dass einerseits sowohl Behörden als auch Gerichte und professionelle Benutzerinnen und Benutzer dem Obligatorium für den elektronischen Rechtsverkehr unterstehen, die Gebühren hierfür aber nur bei den Behörden erhoben werden sollen (vgl. Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 VE-BEKJ). Allenfalls handelt es sich beim Wortlaut der Bestimmung um ein gesetzgeberisches Versehen, das jedoch behoben werden sollte.

Nicht akzeptabel ist die Kostenaufteilung von 25 Prozent (Bund) zu 75 Prozent (Kantone). Eine derart tiefe Beteiligung des Bundes erscheint angesichts seiner führenden Position bei der Implementierung des BEKJ zu unausgewogen; die Kostenbeteiligung des Bundes muss daher mindestens 50 Prozent betragen.

Umsetzungsfrist

Bereits an dieser Stelle soll aufgrund der Wichtigkeit und mit Blick auf die im erläuternden Bericht festgehaltenen Auswirkungen (S. 45 f.) darauf hingewiesen werden, dass den Kantonen für die Einführung der neuen digitalisierten Abläufe dannzumal genügend Zeit eingeräumt wird. Dies gilt umso mehr, als die kantonalen Einführungsgesetze und Ausführungsbestimmungen zum Verfahrensrecht, aber auch konkordatliche Richtlinien und weitere interkantonale Vereinbarungen ebenfalls angepasst werden müssen.

Änderung anderer Bundesgesetze

- Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO; Entwurf abgekürzt VE-StPO):
 - Art. 76a und Art. 80 Abs. 2 VE-StPO: Da strafprozessuale Befugnisse an Funktionen geknüpft sind, die bestimmte Personen innehaben, und diese nachvollziehbar sein müssen, muss auch bei elektronisch ausgefertigten Entscheiden, Verfügungen oder Protokollen in Form einer (elektronischen) Bestätigung ersichtlich sein, wer Ausstellerin oder Aussteller eines Entscheids ist. Andere Personen als die zuständige Person können die jeweiligen Handlungen nicht rechtsgültig vornehmen.
 - Gemäss geltendem Recht werden anderen Behörden und den Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern der Parteien die Akten zugestellt (Art. 102 Abs. 2 StPO). Dies ist im revidierten Art. 102 VE-StPO vor dem Hintergrund der (obligatorischen) elektronischen Kommunikation nicht mehr vorgesehen. Dies bedeutet jedoch, dass alle physischen Akten, die sich nicht digitalisieren lassen und an denen grundsätzlich ebenfalls ein Einsichtsrecht besteht, den anderen Behörden sowie den Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern fortan nicht mehr an ihr Domizil zugestellt werden können bzw. am Sitz der Strafbehörde eingesehen werden müssten. Dies scheint nicht praktikabel, weshalb die Bestimmung entsprechend ergänzt werden sollte.
 - Laut Art. 102 Abs. 3 VE-StPO kann – wer zur Akteneinsicht berechtigt ist – gegen eine Gebühr eine Kopie der Akten auf Papier verlangen. Hier wäre es zweckmässig, wenn die Akten, soweit technisch möglich, anstatt auf Papier auch auf einem Datenträger abgespeichert oder per elektronische Kommunikationsmittel der berechtigten Person zur Verfügung gestellt werden könnten. Damit könnte verhindert werden, unnötig Papier auszudrucken und per Brief- bzw. Paketpost zu versenden. Zudem sollten professionelle Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter von dieser Möglichkeit



ausgeschlossen werden, da diese das Akteneinsichtsrecht zwingend über die E-Justiz-Plattform ausüben müssen.

- Da die Akteneinsicht neu über die E-Justiz-Plattform gewährt wird, muss verhindert werden, dass Verfahrensbeteiligten, die (freiwillig) mit den Behörden über die Plattform kommunizieren, heikle oder verbotene Inhalte zum Download überlassen werden (z.B. verbotene pornografische Inhalte, Gewaltdarstellungen usw.). Professionelle Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter sind auf eine Sichtung von Beweismitteln im Rahmen einer sorgfältigen Mandatsführung angewiesen. Ihnen gegenüber sind jedoch Auflagen bei der Akteneinsicht möglich (Verbot der Weitergabe an Drittpersonen; Löschen nach Abschluss des Mandats). Solche Auflagen sind bei Privatpersonen wenig wirksam; eine beschuldigte Person würde über die Akteneinsicht wieder an Inhalte gelangen, die man zuvor bei ihr zur Einziehung beschlagnahmt hat. Diese Problematik ist bei der elektronischen Akteneinsicht zu berücksichtigen. Denkbar wäre etwa, dass die Staatsanwaltschaft das Einsichtsrecht gegenüber Verfahrensbeteiligten, die (freiwillig) mit den Behörden über die Plattform kommunizieren, in Bezug auf verbotene Inhalte einschränken kann, oder dass die Einsichtnahme in solche Inhalte nach wie vor am Sitz der zuständigen Strafbehörde erfolgt.
- Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1; abgekürzt IRSG):
Laut erläuterndem Bericht (S. 42) soll das nichtstreitige Rechtshilfeverfahren in Strafsachen vom Anwendungsbereich des BEKJ ausgenommen werden, da dessen Digitalisierung zu einem späteren Zeitpunkt separat erfolgen soll. Es fragt sich aber, ob im inner- und interkantonalen Verfahren bei der Ausführung von internationalen Rechtshilfeersuchen nicht dennoch über die E-Justiz-Plattform kommuniziert werden darf oder gar soll. Gerade bei komplexen Rechtshilfeersuchen sind regelmässig mehrere Behörden bzw. Kantone involviert, entsprechend umfangreich gestaltet sich die Aktenlage sowie der behördliche Austausch. Es sollte daher möglich sein, die Ausführung solcher Gesuche unter den beteiligten innerstaatlichen Behörden, der Anwaltschaft und weiteren Personen über die E-Justiz-Plattform abzuwickeln.
- Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (SR 955.0; abgekürzt GwG; Entwurf abgekürzt VE-GwG):
Laut erläuterndem Bericht zu Art. 23 Abs. 7 VE-GWG (S. 44 f.) unterhält die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) ein eigenes Informationssystem («goAML»), das eine Informationsübermittlung u.a. zwischen der MROS und den Strafverfolgungsbehörden ermöglicht. Dieses Informationssystem soll weitergeführt und damit die mit dem Vollzug des GwG betrauten Behörden vom Anwendungsbereich des BEKJ ausgenommen werden. Im Sinn einer einheitlichen Anwendung des BEKJ auf alle Bundesbehörden erschiene es jedoch zweckmässiger, wenn auch der elektronische Verkehr mit der MROS künftig über die E-Justiz-Plattform abgewickelt bzw. «goAML» darin integriert würde.