Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
Fachbereich Rechtsinformatik

ZertES-Revision und Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs

6. Juni 2013

Agenda

1. **Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)**
2. **Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs**
3. **Motion Bischof**
4. **Grundlagen und aktuelle Anpassungen der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs**
5. **Fragen**

Vorbemerkung

- **Seit Anfang 2011 ist der elektronische Rechtsverkehr (ERV) auch in der Schweiz grundsätzlich mit allen Gerichten und Bundesbehörden möglich.**
- **Gesamtschweizerisch rund 50 ERV-Eingaben pro Woche …**
- **… und auch das Parlament befasst sich mit dem Thema:**
  „Also Sie könnten, wenn das realisiert wäre, nicht nur brieflich, mit eingeschriebenen Briefen, sondern auch mit zertifizierten elektronischen Mitteln rechtsgültig Eingaben machen.“

Agenda

1. **Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)**
2. **Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs**
3. **Motion Bischof**
4. **Grundlagen und aktuelle Anpassungen der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs**
5. **Fragen**

Ausgangslage

- **Am 28. März 2012 wurde das Vernehmlassungsverfahren zu einer Totalrevision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES) eröffnet.**
- **Das ZertES soll ‚minimalinvasiv' totalrevidiert werden, ohne in das Grundgerüst des ZertES und seiner Begrifflichkeit einzugreifen (Totalrevision, da die Mehrheit der Artikel eine Änderung erfahren).**
- **Gleichzeitig wurde das EJPD auch damit beauftragt, den Umfang einer ‚umfassenden Gesetzgebung im Anwendungsbereich der elektronischen Signatur' abzuklären und dem Bundesrat bis Ende 2012 einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.**

Ausgangslage

- **Die europäischen Richtlinie 1999/93/EG über ‚gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen' war für das ZertES Richtschnur.**
- **Laufende Revisionsarbeiten der europäischen Signaturrichtlinie waren bekannt.**
- **Am 4. Juni 2012 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine ‚Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt' zuhanden des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet.**

Grundzüge der Totalrevision ZertES

- **Mit der Totalrevision sollen die folgenden Ziele erreicht werden:**
  - Als Ergänzung zur bisherigen qualifizierten elektronischen Signatur soll eine weitere Form der elektronischen Signatur definiert werden, die sogenannte geregelte elektronische Signatur.
  - Der Gesetzgeber soll künftig bei Formvorschriften wählen können zwischen der bisherigen qualifizierten elektronischen Signatur für spezielle Anforderungen und der neuen geregelten Signatur für normale Anforderungen.
  - Regelung der sicheren Authentifikation mit Zertifizierungsdienste-Produkten.
  - terminologische Bereinigung bzw. Vereinfachung bei der Regelung der elektronischen Signatur.

Ergebnis der Vernehmlassung

- **Vernehmlassung dauerte vom 28. März bis 6. Juli 2012.**
- **Hat eine breite Akzeptanz der Vorlage aufgezeigt.**
- **Die grosse Mehrheit ist mit dem vorgeschlagenen Revisionsentwurf grundsätzlich einverstanden.**
- **Begrüsst wurden insbesondere**
  - die Einführung der geregelten elektronischen Signatur, welche auch von juristischen Personen und Behörden genutzt werden kann, sowie
  - die terminologische Bereinigung bzw. Vereinfachung der Regelung der elektronischen Signatur in den verschiedenen Gesetzen und Verordnungen.

Ergebnis der Vernehmlassung

- **Soll die qualifizierte elektronische Signatur künftig mit einem obligatorischen Zeitstempel zu versehen sein?**
  - Grossmehrheitlich begrüsst wird, dass sich das ZertES selbst zu dieser Frage nicht äussert.
  - Erfordernis wird bei Bedarf in der jeweiligen (Spezial-) Gesetzgebung vorgesehen (z.B. Artikel 14 Absatz 2bis OR)
- **Aufgeworfene Frage bezüglich Streichung oder Lockerung der Haftung für Signaturschlüssel (Art. 59*a* Abs. 1 OR) ist eingehend zu prüfen.**

Agenda

1. **Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)**
2. **Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs**
3. **Motion Bischof**
4. **Grundlagen und aktuelle Anpassungen der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs**
5. **Fragen**

Gesetzgebungspaket AUGABES

- **In Zusammenhang mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur ZertES-Revision hat der Bundesrat das EJPD am 28. März 2012 auch beauftragt, die Frage zu prüfen, welches bei einer umfassenden Betrachtung der weitere Bedarf an Gesetzgebung im „Umfeld der elektronischen Signatur“ sei.**
- **Zusammen mit dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens wurde dem Bundesrat Ende 2012 auftragsgemäss dazu ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen unterbreitet.**
- **Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 19. Dezember 2012 über das weitere Vorgehen entschieden.**

Gesetzgebungspaket AUGABES

- **Bericht über die Abklärung des Regelungsumfangs für ein zukünftiges Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs schlägt 5 mögliche Gesetzgebungsaufträge vor:**
  1. Anpassung des ZertES an die künftige EU-Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste.
  2. Ausarbeitung der Regelungen für ein international anerkanntes elektronisches Identifizierungsmittel (eID), welches mit der neuen Identitätskarte angeboten werden kann.
  3. Vereinheitlichung der Gesetzgebung über die Zustellung.
  4. Einführung der obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung an Bundesbehörden.
  5. Erweiterung der gesetzlichen Formen um die ‚Textform'.

Anpassung ZertES an EU-Verordnung

- **Ein beträchtlicher Teil der Neuerungen der aktuell als Vorschlag vorliegenden EU-Verordnung deckt sich mehr oder weniger direkt mit Forderungen, die auch in der Schweiz formuliert wurden.**
- **Darunter befinden sich auch solche, die schon in der laufenden ZertES-Revision aufgegriffen wurden, wie die Regelung des Einsatzes von Zertifikaten für die Authentisierung von Personen oder Websites oder die elektronische Unterschrift, bzw. das elektronische Siegel für Behörden.**

Konzept und Regelung eID

- **Eine vertrauenswürdige Identifikation von Kommunikationspartnern im Netz ist eine essentielle Voraussetzung für den elektronischen Geschäftsverkehr unter Privaten oder zwischen Privaten und Behörden.**
- **In der globalisierten Welt des elektronischen Geschäftsverkehrs muss eine elektronischen Identität (eID) international eingebunden und anerkannt sein, um vollen Nutzen entwickeln zu können.**
- **„Schweizer Pass und Identitätskarte: Entscheid über das weitere Vorgehen“: Am 16. Dezember 2011 hat der Bundesrat festgelegt, dass die Identitätskarte auch mit einer eID angeboten werden soll.**

Regelung Zustellung vereinheitlichen

- **Durch die Liberalisierung der Briefpost und die elektronische Kommunikation wurden die Verhältnisse rund um die rechtskonforme Zustellung in den letzten Jahren wesentlich geändert, ohne dass die darauf aufbauenden rechtlichen Konzepte angepasst wurden.**
- **Die wichtigen und juristisch relevanten Elemente der Übermittlung – wie Vertraulichkeit, Zustellungsbestätigung und Abgrenzung der Zuständigkeiten bzw. der Haftung – ist klar zu regeln.**
- **Regelung betrifft die konventionelle und die elektronische Zustellung.**

elektronische Rechnungsstellung

- **Der Staat kann den elektronischen Geschäftsverkehr fördern, indem er ihn selber praktiziert und seine Kommunikationspartner – Behörden oder Private – dazu anleitet oder gar verpflichtet, mit ihm elektronisch zu verkehren.**
- **Ein Bereich mit grossen Volumen, grosser Signalwirkung und auch grossem Einsparungspotential ist die Rechnungsstellung.**
- **Bei rund 30 Mio. Rechnungen jährlich an Behörden in der Schweiz und Einsparungen von mindestens 10 Franken pro elektronische Rechnung ist mit namhaften Einsparungen zu rechnen.**

Neue Form ‚unterhalb' der Schriftform

- **Eine grosse Barriere für den elektronischen Geschäftsverkehr, insbesondere für den Verkehr zwischen Privaten und Behörden, ist immer wieder die Tatsache, dass in der Schweiz ‚unterhalb' der Schriftform keine Form mit einer definierten rechtlichen Bedeutung existiert.**
- **Für den elektronischen Geschäftsverkehr ist die unterste juristisch definierte Form das nach ZertES qualifiziert signierte elektronische Dokument.**
- **In diesem Zusammenhang können auch weitere grundsätzliche Fragen, wie bspw. der Trägerwandel und die Beweiskraft und Aufbewahrungspflicht von Dokumenten geklärt werden.**

Aufträge des Bundesrates

1. **Das EJPD wird beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2013 die Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur vorzulegen.**
2. **Für die Ausarbeitung eines Gesetzgebungspaketes zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs werden folgende Aufträge erteilt:**
   1. Das EJPD wird beauftragt, zusammen mit dem EDI, dem VBS, dem EFD, dem WBF und dem UVEK die Vernehmlassungsunterlagen für eine Gesetzgebung zur selektiven Anpassung des schweizerischen Rechts an die neue Verordnung der EU über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt vorzubereiten und dem Bundesrat bis Mitte 2014 zur Genehmigung zu unterbreiten.

Aufträge des Bundesrates

2. Das EJPD wird beauftragt, zusammen mit der BK, dem WBF, UVEK und EFD ein Konzept und einen Entwurf für die rechtliche Ausgestaltung des künftigen elektronischen staatlichen Identifikationsmittels (eID), das zusammen mit der neuen Identitätskarte angeboten wird, auszuarbeiten und dem Bundesrat bis Mitte 2014 vorzulegen.
3. Das EJPD wird beauftragt, zusammen mit UVEK und dem EFD die Vernehmlassungsunterlagen für eine Gesetzgebung zur umfassenden Regelung der Zustellung im privaten und behördlichen Bereich vorzubereiten und dem Bundesrat bis Ende 2014 vorzulegen.

Aufträge des Bundesrates

4. Das EFD wird beauftragt, zusammen mit dem EDA, dem EJPD und dem VBS die Einführung der obligatorischen elektronischen Rechnungsstellung an Bundesbehörden zu prüfen und dem Bundesrat bis Mitte 2014 ein Aussprachepapier vorzulegen.
5. Das EJPD wird beauftragt, die Einführung einer weiteren Form ‚unterhalb' der Schriftform im schweizerischen Recht zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2014 ein Aussprachepapier vorzulegen.

Agenda

1. **Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)**
2. **Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs**
3. **Motion Bischof**
4. **Grundlagen und aktuelle Anpassungen der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs**
5. **Fragen**

Ausgangslage

- **Der Schweizerische Anwaltsverband möchte den elektronischen Rechtsverkehr fördern**
- **Wunschzustand: Österreich**
- **Ständerat Bischof reicht im September 2012 beim EJPD einen Motionsentwurf zur Vorprüfung ein**
- **Am 12. Dezember 2012 wird die Motion Bischof, Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, eingereicht**
- **Mitunterzeichnende: Abate, Altherr, Comte, Cramer, Engler, Gutzwiller, Hess Hans, Jenny, Recordon, Schmid Martin, Schwaller, Seydoux, Stöckli (13)**

12.4139 Motion Bischof

Der Bundesrat wird beauftragt,

1. die nötigen rechtlichen, organisatorischen und technischen Vorkehrungen zu treffen, damit der bereits in ZPO, StPO, SchKG und im Bundesverwaltungsrecht vorgesehene elektronische Rechtsverkehr (ERV) für den gesamten Behördenverkehr (inkl. Gerichte) in der ganzen Schweiz einheitlich umgesetzt wird und auf allen Stufen funktioniert;
2. die Voraussetzungen für eine zentral zugängliche elektronische Aktenführung mit Akteneinsicht zu schaffen;
3. Vorgaben zur elektronischen Archivführung im Justizbereich von Bund und Kantonen zu erlassen;
4. auf Bundesebene die erforderlichen Ressourcen zur Umsetzung dieser Aufträge bereitzustellen.

Antrag Bundesrat

- **Der Bund hat sich bei der erforderlichen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf seinen Zuständig-keitsbereich zu beschränken. Die Motion ist so zu interpretieren, dass die durch den Bund zu treffenden Massnahmen keine verbindlichen Vorgaben für die Kantone in deren autonomem Bereich umfassen.**
- **Bei der Umsetzung der Punkte 2 und 3 der Motion sind verschiedene Varianten denkbar, deren Auswirkungen auf den Ressourcenbedarf auch sehr unterschiedlich sind.**
- **Während Punkt 1 der Motion angenommen werden kann, wird die Ablehnung der Punkte 2 – 4 beantragt.**

Parlamentarische Beratung

- **Der Ständerat hat am Donnerstag, 14. März 2013 die Motion Bischof angenommen**
  (vgl. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4907/401691/d_s_4907_401691_401866.htm)
- **EJPD wird im Auftrag des Bundesrates im Nationalrat einen Antrag auf Abänderung der Punkte 2 bis 4 stellen.**
- **Mit Schreiben vom 1. Mai 2013 wurde der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) der entsprechende Abänderungsantrag zur Kenntnis gebracht.**
- **Gemäss Auskunft des Kommissionssekretariats wird die Motion in der RK-N erst nach der Sommersession traktandiert, also im September/Oktober 2013.**

Agenda

1. **Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)**
2. **Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs**
3. **Motion Bischof**
4. **Grundlagen und aktuelle Anpassungen der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs**
5. **Fragen**

Rechtliche Grundlagen

- **ZPO, StPO und eine Änderung des SchKG sehen vor, dass Parteien Eingaben bei Gerichten oder Behörden auch in elektronischer Form einreichen können (Art. 130 ZPO, Art. 33a SchKG und Art. 110 StPO)**
- **Der Bundesrat wird jeweils ermächtigt, das Format der Übermittlung zu bestimmen**
  - Verordnung vom 18. Juni 2010 über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 272.1; VeÜ-ZSSV)
  - Verordnung des EJPD vom 9. Februar 2011 über die elektronische Übermittlung im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.112.1; eSchKG-Verordnung)

Verpflichtung zur Annahme

- **Die betroffenen Behörden von Bund und Kantonen sind seit dem 1. Januar 2011 verpflichtet, elektronische Eingaben entgegenzunehmen und zu behandeln.**
- **Daraus ergibt sich für die Behörden die Pflicht, ihre Eingabeadresse auf einer anerkannten Zustellplattform festzulegen oder selber eine entsprechende Infrastruktur zu betreiben, welche eine sichere Entgegennahme elektronischer Eingaben möglich macht.**
- **Behörden legen ihre Eingabeadresse auf einer anerkannten Zustellplattform fest (Art. 4 VeÜ-ZSSV).**
- **Bundeskanzlei führt Verzeichnis der Behördenadressen (Art. 5 VeÜ-ZSSV).**

Probleme

- **Einhaltung der Fristen (Art. 143 Abs. 2 ZPO):**
  [2] Bei elektronischer Übermittlung ist die Frist eingehalten, wenn der Empfang bei der Zustelladresse des Gerichts spätestens am letzten Tag der Frist durch das betreffende Informatiksystem bestätigt worden ist.
- **Nachreichen in Papierform (Art. 130 Abs. 3 ZPO):**
  [2] Bei elektronischer Übermittlung kann das Gericht verlangen, dass die Eingabe und die Beilagen in Papierform nachgereicht werden.

  Auszug aus den Erläuterungen zur VeÜ-ZSSV:
  „Dabei darf es aber nicht soweit kommen, dass eine Behörde bei jeder elektronischen Übermittlung immer die automatische Standardantwort «Bitte Eingabe und Beilagen in Papierform nachreichen» zurücksendet.“
- **Aktualisierung Verzeichnis (Art. 5 VeÜ-ZSSV)**

Änderung der VeÜ-ZSSV

- **Bundesrat hat am 15. Mai 2013 eine Änderung der VeÜ-ZSSV beschlossen (vgl. AS 2013 1535)**
- **Neu kann das EJPD die Einzelheiten des Anerkennungsverfahrens für anerkannte Zustellplattformen regeln und über Anerkennungsgesuche entscheiden.**
- **Erlass einer entsprechenden Departementsverordnung bis Ende 2013 vorgesehen (mit Kriterienkatalog als Anhang).**
- **Neuerung: Behörde erhält Mitteilung, dass eine elektronische Eingabe eingereicht wurde, sowie Kopie der Aufgabequittung.**

Agenda

1. **Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)**
2. **Gesetzgebungspaket zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs**
3. **Motion Bischof**
4. **Grundlagen und aktuelle Anpassungen der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs**
5. **Fragen**