



Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Im Rahmen verschiedener Gesetzgebungsprojekte des Bundes zu Gerichtsorganisation und Verfahren wurden in den letzten Jahren auch die Prozessordnungen vereinheitlicht. Die Bundesversammlung hat die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) am 5. Oktober 2007 und die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO) am 19. Dezember 2008 verabschiedet.

ZPO, StPO und eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) sehen vor, dass Parteien Eingaben bei Gerichten oder Behörden auch in elektronischer Form einreichen können (so insbesondere Art. 130 ZPO, Art. 33a SchKG und Art. 110 StPO). Der Bundesrat wird jeweils ermächtigt, das Format der Übermittlung zu bestimmen.

Das Bundesamt für Justiz BJ hat sich bei der Erarbeitung des Entwurfs dieser Ausführungsbestimmungen dazu entschieden, eine einzige Verordnung vorzuschlagen, welche die Modalitäten des elektronischen Verkehrs zwischen den Verfahrensbeteiligten und Gerichten oder Behörden im Rahmen von Verfahren regelt, auf welche die ZPO, das SchKG oder die StPO Anwendung findet. Mit einem koordinierten Erlass dieser Ausführungsbestimmungen wird erreicht, dass die verschiedenen Verfahren nach Massgabe ihrer Gleichheit auch technisch gleich abgewickelt werden können. Im Vorfeld der Anhörung der Kantone und interessierten Kreise wurde auch der Kontakt mit dem Generalsekretariat des Bundesgerichtes gesucht und allfälliger Anpassungsbedarf beim Reglement des Bundesgerichtes vom 5. Dezember 2006 über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen diskutiert.

Nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfristen (am 16. April 2009 für die ZPO resp. bereits am 24. Januar 2008 für die StPO) werden die neuen Ausführungsbestimmungen voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft treten können. Dieses Datum wurde bei verschiedener Gelegenheit im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren kommuniziert und im Einvernehmen mit den Kantonen festgelegt.

Gemäss Zeitplan soll die Verordnung noch Ende 2009 vom Bundesrat verabschiedet werden können. Damit haben die Kantone im Jahr 2010 genügend Zeit für die technische und vor allem auch organisatorische Implementierung der elektronischen Übermittlung im Rahmen von Verfahren nach ZPO, SchKG und StPO. Die Kantone wurden bereits mit Schreiben vom 18. Dezember 2008 auf den Erlass dieser Verord-

nung hingewiesen und gebeten, für das Jahr 2010 die entsprechenden Einführungsprojekte vorzusehen und diese mit den notwendigen Budgetmitteln zu alimentieren.

2. Wirkung der Verordnung

Gestützt auf die eingangs erwähnten Gesetzesbestimmungen geht das Bundesamt für Justiz BJ davon aus, dass die betroffenen kantonalen Behörden ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Ausführungsbestimmungen verpflichtet sein werden, elektronische Eingaben entgegenzunehmen und zu behandeln. Daraus ergibt sich für die Behörden gleichzeitig die Notwendigkeit, eine entsprechende Infrastruktur zu betreiben, welche eine Entgegennahme solcher Eingaben möglich macht.

Diese Auffassung steht auch im Einklang mit der E-Government-Strategie Schweiz. Mit deren Unterzeichnung haben auch die Kantone eine Absichtserklärung abgegeben (vgl. insbesondere Vorhaben A1.07 a-h bezüglich Bestellung und Bezug von beglaubigten Registerauszügen, Ausweisen des Zivilstandswesens, Kopien von wichtigen öffentlichen Urkunden und Verfahrensentscheiden im Katalog der priorisierten Vorhaben): Bund und Kantone wollen es Privaten ermöglichen, ihre Eingaben bei allen Straf-, Zivilgerichts- und SchKG-Behörden auch in elektronischer Form einreichen zu können. Die Verfahrensbeteiligten haben auch einen Anspruch auf elektronische Zustellung, wenn sie dafür ihre Zustimmung gemäss den Anforderungen von Artikel 8 Zustimmungsvoraussetzung erteilt haben resp. wenn ein entsprechendes Gesuch auf nachträgliche elektronische Zustellung von Verfügungen und Entscheiden gestellt worden ist.

3. Grundzüge der Verordnung

Die Verordnung folgt in Aufbau und Inhalt der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 17. Oktober 2007 (SR 172.021.2; nachfolgend abgekürzt: VwV-Verordnung). Diese war auch Richtschnur für die (technische) Ausgestaltung, wobei während der Erarbeitung auch geprüft wurde, inwieweit die VwV-Verordnung an geänderte (technische) Rahmenbedingungen anzupassen ist.

Auch wenn die Verordnung verschiedene Abweichungen zum Reglement des Bundesgerichts vom 5. Dezember 2006 über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen (ReRBGer, SR 173.110.29) aufweist (vgl. insbesondere den Kommentar zu Art. 5 Format und Art. 8 Zustimmungsvoraussetzung), hat auch das Bundesgericht in seinem Reglement als grundlegende Methode für die elektronische Übermittlung die anerkannte Zustellplattform gewählt. Zudem hat das Generalsekretariat des Bundesgerichtes bereits seine Bereitschaft signalisiert, sein Reglement nach Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat einer Überprüfung zu unterziehen und soweit wie möglich an die neue Verordnung anzupassen. Damit soll dereinst ermöglicht werden, dass alle Eingaben in Verwaltungsverfahren des Bundes, in Verfahren nach ZPO, SchKG und StPO sowie in Verfahren vor dem Bundesgericht mit denselben Werkzeugen auch in elektronischer Form eingereicht werden können.

Im ersten Abschnitt regelt die Verordnung Gegenstand und Geltungsbereich sowie verweist bezüglich Anforderungen und Zulassung von Zustellplattformen auf die VwV-Verordnung. Während im zweiten Abschnitt bestimmt wird, welches Datei-Format für Eingaben an Gerichte oder Behörden zu verwenden ist und welche Anforderungen an die elektronische Unterschrift gestellt werden, regelt der dritte Abschnitt, wie die erforderliche Zustimmung einer Partei, Entscheide oder Verfügungen auch in elektronischer Form entgegenzunehmen, zu erfolgen hat, in welcher Form und wie die Zustellung erfolgt resp. der Zeitpunkt der Zustellung festgestellt wird. Nach der Regelung des Massenverfahrens im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs finden sich im letzten Abschnitt die Schlussbestimmungen.

Bei der Änderung bisherigen Rechts (vgl. Anhang) ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass mit dem neuen Artikel 3 der VwV-Verordnung der Bund darauf verzichtet, die Möglichkeit, Eingaben den Behörden elektronisch zuzustellen, auf Verfahren vor bestimmten Behörden bis am 31. Dezember 2016 zu beschränken (Schlussbestimmung zur Änderung vom 17. Juni 2005 des VwVG). Ab dem 1. Januar 2011 sollen auch alle Eingaben im Rahmen von Verwaltungsverfahren des Bundes jeder Behörde der zentralen Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) elektronisch übermittelt werden können. Mit dieser Änderung leistet auch der Bund seinen Beitrag zur Umsetzung der E-Government-Strategie Schweiz im Justizbereich.

Bezüglich detaillierter Erläuterung der einzelnen Bestimmungen vgl. hinten Punkt 5. Erläuterung der Bestimmungen.

4. Finanzielle und informatikseitige Auswirkungen

Bisher haben die Schweizerische Post und die Unternehmung PrivaSphere AG ein Gesuch um vorläufige Anerkennung gemäss Artikel 11 der VwV-Verordnung eingereicht. Sobald diese vorläufige bzw. dann die definitive Anerkennung erteilt ist, steht neben der von der Post betriebenen Plattform IncaMail, welche im elektronischen Rechtsverkehr mit dem Bundesgericht einzusetzen ist, eine weitere Plattform zur Verfügung. Weiteren Anbietern steht die Zulassung ebenfalls offen.

Die tatsächlichen Kosten sind direkt mit den Anbietern zu verhandeln und sind stark abhängig vom zu erwartenden Volumen resp. vom gewünschten Komfort (Benutzung der Zustellplattform als Web Service ohne Installation, Integration in einzelne Mail Clients oder Integration in die bestehende Mailumgebung). Als «grobe Faustregel» ist bei den finanzwirksamen Ausgaben mit rund 1'000 Franken pro Jahr und pro Gericht oder andere Behörde zu rechnen. Die Kosten von allenfalls notwendigen Anpassungen von Applikationen sind darin nicht enthalten. Demgegenüber stehen mögliche Einsparungen bei den herkömmlichen Briefportokosten resp. durch Optimierung von behördeninternen Abläufen.

Innerhalb der Bundesverwaltung resp. in deren Auftrag sind für die Umsetzung der VwV-Verordnung verschiedene Services entwickelt und in Pilotprojekten getestet worden. Koordiniert durch den Fachbereich Rechtsinformatik des Bundesamtes für Justiz BJ erfolgt im Laufe des Jahres 2009 eine Weiterentwicklung bis zur Serien-

reife, damit diese Services im Jahr 2010 auch den Kantonen zur Verfügung gestellt werden können. Dazu gehört beispielsweise der sog. Document Delivery Service (DDS), der für die sichere elektronische Auslieferung von Strafregisterauszügen eingesetzt wird. Der Open Source Code des DDS könnte von einem Kanton übernommen, in seine Informatikumgebung als Applikation implementiert und für den Betrieb als Zustellplattform anerkannt werden.

Insgesamt können die zu tätigen Investitionen als nur noch gering bezeichnet werden und sie erreichen in jedem Fall nicht mehr das Ausmass, mit welchem noch vor zehn Jahren zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten zu rechnen war.

5. Erläuterung der Bestimmungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Artikel 1 umschreibt den Geltungsbereich der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Verfahren nach der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272), nach dem Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) und nach der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0).

Die Verordnung ist nicht anwendbar auf Verfahren vor Bundesgericht gemäss Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110). Die elektronische Übermittlung in diesen Verfahren richtet sich nach dem Reglement des Bundesgerichts vom 5. Dezember 2006 über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen (ReRBGer, SR 173.110.29).

Bei Verwaltungsverfahren des Bundes gemäss Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) findet weiterhin die Verordnung vom 17. Oktober 2007 über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (SR 172.021.2; nachfolgend abgekürzt: VwV-Verordnung) Anwendung.

In Verfahren vor dem Bundesstrafgericht gilt die Verordnung nur insoweit, als im konkreten Verfahren die StPO Anwendung findet. Soweit das Bundesstrafgericht dagegen andere Verfahrenserlasse anwendet (z.B. das Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht [SR 313.0] in Verfahren nach Art. 26 Bst. b Strafgerichtsgesetz vom 4. Oktober 2002 [SGG, SR 173.71]) richtet sich die Frage nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Verfahren nach Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe h SGG richten sich nach den Verfahrensbestimmungen des VwVG. Demnach ist gemäss VwV-Verordnung die elektronische Übermittlung zulässig unter der Voraussetzung, dass das Bundesstrafgericht im Verzeichnis der Behörden, welche die elektronische Übermittlung zulassen, aufgeführt ist und die elektronische Übermittlung von Eingaben für zulässig erklärt hat (vgl. dazu auch hinten im Kommentar zum Anhang, Änderung bisherigen Rechts).

Die Frage der Zulässigkeit der elektronischen Übermittlung im Rahmen anderer Verfahren (insbesondere Verwaltungsverfahren der Kantone) richtet sich nach dem jeweils anwendbaren Verfahrensrecht.

Die Verordnung gilt im Übrigen nur für die Mitteilungen zwischen den Verfahrensbeteiligten und einem Gericht oder einer anderen Behörde. Nicht von ihr betroffen sind die Mitteilungen zwischen Gerichten oder anderen Behörden, selbst wenn diese Mitteilungen im Rahmen eines Verfahrens nach ZPO, SchKG oder StPO erfolgen. Das Ersuchen um Stellungnahme an eine Bundesbehörde und die Übermittlung dieser Stellungnahme unterstehen nicht der vorliegenden Verordnung (dies ebenfalls abweichend zum ReRBGer). Vorbehalten bleibt der Fall, in dem einer Behörde der Status einer Verfahrenspartei zukommt.

Die Verordnung ist auf die schriftlichen Mitteilungen im Zusammenhang mit Verfahrensakten anwendbar. Sie gilt für die Übermittlung sämtlicher Dokumente, welche verfahrensrelevant sind, und dabei insbesondere sämtliche Anträge und Stellungnahmen der Parteien, die Vorladungen, Verfügungen und Urteile der Behörden sowie auch von den Parteien oder Dritten eingereichte Beweisurkunden. Informelle Mitteilungen wie beispielsweise die Vereinbarung einer Besprechung werden nicht vom Geltungsbereich erfasst, auch wenn diese ebenfalls auf elektronischem Weg erfolgen (z.B. per E-Mail). Dies schliesst nicht aus, dass auch für diese informellen Mitteilungen die in dieser Verordnung umschriebene Kommunikationsform verwendet werden kann, soweit sich diese dafür eignet.

Nicht anwendbar ist die Verordnung auf schriftliche Mitteilungen, die nicht im Rahmen eines Verfahrens erfolgen (z.B. einfache Informationsanfrage). Sie gilt auch nicht für den mündlichen elektronischen Verkehr (Voice over IP).

Art. 2 Anerkannte Plattformen

Als grundlegende Methode für die elektronische Übermittlung, sowohl für die Eingaben an eine Behörde, als auch die Zustellung von Vorladungen, Verfügungen, Entscheidungen und anderen Mitteilungen (Mitteilungen), sieht die Verordnung einen Versand über eine Plattform für die sichere Zustellung vor. Eine derartige Zustellplattform weist gegenüber der normalen elektronischen Post (E-Mail) zahlreiche Vorteile auf: Insbesondere ermöglicht sie es, die Vertraulichkeit und die Integrität von Eingaben und Mitteilungen zu wahren und sowohl den Versand als auch den Erhalt der über die Plattform versandten Nachrichten zeitgenau nachzuweisen.

Um die Qualität der Plattform zu gewährleisten, ist eine vorgängige Anerkennung der Plattform vorgeschrieben. Dadurch lässt sich vermeiden, dass jede einzelne Behörde prüfen muss, ob eine bestimmte Plattform die Einhaltung der vorgegebenen Anforderungen im Einzelfall erfüllt.

Das Anerkennungsverfahren und die detaillierten Anforderungen an die Zustellplattformen sind in der VwV-Verordnung geregelt. Alle Plattformen, die bereits gestützt auf die VwV-Verordnung anerkannt worden sind, können automatisch auch für die elektronische Übermittlung im Rahmen von Verfahren nach ZPO, SchKG und StPO eingesetzt werden. In Zukunft gelten Anerkennungsentscheide des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD stets für beide Verordnungen.

2. Abschnitt: Eingaben an eine Behörde

Art. 3 Eingaben

Der Begriff der «Behörde» umfasst Gerichte und andere Behörden (z.B. Betreibungsämter oder Strafbehörden des Bundes und der Kantone).

Eingaben sollen aber nicht an frei wählbare (Mail)Adressen – z.B. von Richterinnen oder Richtern – gesandt werden dürfen, sondern nur an die von den Behörden bezeichneten Eingabeadressen. Damit wird diesen die Möglichkeit eingeräumt, die Eingabekanäle abschliessend zu bestimmen, indem ein einziger Eingangspunkt, z.B. eine Gerichtskanzlei, als Eingabeadresse bezeichnet wird.

Anders als Artikel 3 Absatz 1 ReRBGe schreibt die Verordnung aber nicht vor, dass sich Verfahrensbeteiligte auf einer anerkannten Zustellplattform einzutragen haben, wenn sie ihre Rechtsschriften einer Behörde elektronisch zuzustellen wünschen,

Art. 4 Verzeichnis

Damit sich die Verfahrensbeteiligten über die gemäss Artikel 3 festgelegten Eingabeadressen informieren können, soll die Bundeskanzlei mit der Führung eines entsprechenden Online-Verzeichnisses beauftragt werden. Dieses Behördenverzeichnis wird sinnvollerweise in das Portal www.admin.ch integriert werden.

Art. 5 Format

Die Verordnung schreibt als einheitliches Format für Eingaben und Beilagen das Format PDF vor. Verzichtet wird jedoch die Referenzierung einer bestimmten PDF-Version, wie dies im sog. SAGA-Standard mit dem Portable Document Format (PDF) v.1.4 dringend empfohlen wird (vgl. Standard eCH-0014 «SAGA.ch» [Standards und Architekturen für eGovernment Anwendungen Schweiz], welcher in verdichteter Form die technischen Richtlinien für die Umsetzung von eGovernment-Anwendungen in der Schweiz darstellt).

Die Spezifikationen des offenen Dateiformats PDF sind öffentlich und können frei und unentgeltlich genutzt werden (einschliesslich der Erstellung von PDF-Dokumenten mit Hilfe eines der zahlreichen und kostenlos erhältlichen Programme). Das Format kann auf allen verbreiteten Computersystemen verwendet werden. Es ermöglicht die Erzeugung von Dateien, die mit den Originaldokumenten übereinstimmen, und bewahrt die Informationen der Quelldatei – Text, Zeichnungen, Bilder – unabhängig von der Applikation, mit der diese erstellt wurde. Das PDF-Dokument kann sowohl aus einem elektronischen Dokument (z.B. einem Word-Dokument) als auch mit einem eingescannten Papierdokument erzeugt werden (vgl. z.B. Art. 180 Abs. 1 ZPO, wonach die Parteien eines Zivilverfahrens berechtigt sind, auch eine elektronische Kopie eines Papierdokuments einzureichen).

Bei der Wahl des Formats müssen die Behörden darauf achten, dass die Archivierung der Dokumente, die ihnen eingereicht werden, möglich ist. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das PDF-Format an sich keine langfristige Archivierung gewährleistet. Zu diesem Zweck wurde eine PDF-Variante (PDF/A) entwickelt. Wenn die Erstellungswerkzeuge für diese Variante ausreichend weit verbreitet sein werden, dass verlangt werden kann, dass Privatpersonen ihre Eingaben und Beilagen in diesem spezifischen Format einreichen, soll die Verordnung angepasst werden.

Enthält ein übermitteltes Dokument einen Virus oder ein anderes Schadprogramm, so wird der Inhalt der Nachricht in der Regel vom internen Schutzsystem abgefangen und kann somit nicht gelesen werden.

Bei Dokumenten mit bildlichen Darstellungen (Bilder, Grafiken oder Pläne) besteht das Risiko, dass die Lesbarkeit des Dokuments eingeschränkt wird, da diese häufig

sehr gross sind. Sie werden deshalb für die Übermittlung über das Internet in der Regel stark komprimiert, was den Ausdruck in Originalgrösse ausschliessen und die Betrachtung dieser Dokumente am Bildschirm erschweren kann.

Kann die Behörde die Eingabe oder die Beilagen nicht lesen oder nicht in einer nützlichen Form ausdrucken, so kann sie die Einreichung der betreffenden Dokumente in Papierform verlangen oder der Partei eine kurze Frist einräumen, um die Eingabe oder die Beilagen noch einmal in einem lesbaren Format oder mit spezifischer Mindestauflösung zu senden. Gemäss Artikel 130 Absatz 3 ZPO resp. Artikel 110 Absatz 2 StPO kann die Behörde zudem verlangen, dass Eingabe und Beilagen in Papierform nachgereicht werden, falls die Partei nur eine elektronische Kopie übermittelt hat. 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.

Einer der Vorteile der elektronischen Übermittlung besteht darin, dass die anschliessende Bearbeitung der Verfahrensakten durch die Behörden erleichtert wird. Dieser Vorteil ist bei der Verwendung von strukturierten Daten noch grösser, da damit die Übernahme der Daten automatisiert werden kann. Das Bundesgericht schreibt deshalb in Artikel 4 ReRBGe vor, dass Rechtsschriften auch als XML-Datei einzureichen sind, wofür die vom Bundesgericht auf dessen Homepage oder auf der Zustellplattform zur Verfügung gestellten Formulare zu verwenden sind.

Demgegenüber ermöglicht *Absatz 2* der vorliegenden Verordnung dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD, in einer separaten Ausführungsverordnung die technischen und organisatorischen Vorgaben und das Datenformat einer Übermittlung von strukturierten Daten zu regeln. Ziel wird sein, ein XML-Schema für den elektronischen Datenaustausch im Justizbereich zu erarbeiten. Durch entsprechende Vorgaben können Standard-Schnittstellen spezifiziert und in die Software oder Applikationen von Gerichten, aber auch von Anwaltssoftware eingebaut werden.

Art. 6 Signatur

Artikel 130 Absatz 2 ZPO, Artikel 33a Absatz 2 SchKG sowie Artikel 110 Absatz 2 StPO verlangen, dass Eingaben, die von Privatpersonen auf elektronischem Weg an die Behörden übermittelt werden, mit einer «anerkannten elektronischen Signatur» zu versehen sind. Da im Bundesrecht nur die qualifizierte elektronische Signatur durch das ZertES im eigentlichen Sinn geregelt ist, gilt als anerkannte elektronische Signatur nur eine elektronischen Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer Anbieterin von Zertifizierungsdiensten beruht, die im Sinne ZertES anerkannt ist (vgl. dazu auch Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4264).

Verlangt wird nicht nur eine anerkannte elektronische Signatur für die einzelnen Eingaben, bei denen das Bundesrecht eine Unterschrift verlangt, sondern auch zur Zertifizierung der ganzen Sendung, die elektronisch übermittelt wird. Dieses Erfordernis einer Zertifizierung durch die elektronische Signatur hat nicht den Zweck, die formellen Gültigkeitsbedingungen für die Eingaben zu erhöhen, die nicht signiert werden müssten, wenn sie auf dem Postweg versandt würden. Die Zertifizierung durch die anerkannte elektronische Signatur ist vielmehr darauf ausgerichtet, die doppelte Funktion dieser Signatur zu nutzen: Denn eine qualifizierte elektronische Signatur ermöglicht es zum einen, die Absenderin oder den Absender zu identifizieren, und gewährleistet zum anderen die Vollständigkeit und Echtheit des versandten Dokuments.

Art. 7 Zertifikat

Gemäss dem Gesetz über die elektronische Signatur können Privatpersonen darauf verzichten, ihr Zertifikat im Verzeichnis der Zertifizierungsanbieterin eintragen zu lassen (Art. 11 Abs. 2 ZertES). In einem derartigen Fall kann die Behörde weder die Inhaberschaft des verwendeten Signierschlüssels noch die Gültigkeit des Zertifikats überprüfen. Die Absenderin oder der Absender muss sein Zertifikat somit beim Versand beifügen, damit diese Überprüfung vorgenommen werden kann. Vorbehalten bleibt der Fall, in dem der Versand über eine Zustellplattform erfolgt, die die Zertifikate der registrierten Personen aufbewahrt.

3. Abschnitt: Zustellung durch eine Behörde

Art. 8 Zustimmungsvoraussetzung

Artikel 139 Absatz 2 ZPO, Artikel 34 Absatz 2 SchKG sowie Artikel 86 StPO ermöglichen es den Behörden, den Verfahrensbeteiligten Mitteilungen auf elektronischem Weg zu eröffnen. Artikel 8 übernimmt das in den erwähnten Bestimmungen festgelegte Erfordernis, dass die Verfahrensbeteiligten der Eröffnung auf elektronischem Weg zugestimmt haben. Er hält fest, dass diese Zustimmung ausdrücklich erfolgen muss: Die Tatsache, dass eine Partei selbst auf elektronischem Weg mit der Behörde verkehrt hat, gilt dabei nicht als (stillschweigende) Zustimmung zur elektronischen Zustellung.

Das einzige Formerfordernis für die Zustimmung besteht darin, dass diese schriftlich oder mündlich zu Protokoll erfolgen muss; angesichts der Folgen der gesetzlichen Vermutung von Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung i.V.m. Artikel 138 Absatz 3 Buchstabe a ZPO resp. Artikel 85 Absatz 4 Buchstabe a StPO liegt die Beweislast für die erteilte Zustimmung zur elektronischen Eröffnung bei der Behörde. Der Begriff der Schriftlichkeit ist dabei nicht mit der schriftlichen Form im Sinne von Art. 13 OR gleichzusetzen: Die Zustimmung muss nicht unterschrieben sein, aber mindestens in einer Form erfolgen, die den Nachweis durch Text ermöglicht. Eine Zustimmung per einfachem Mail ist demnach ausreichend.

Anders als vom Bundesgericht in Artikel 3 Absatz 2 ReRBGer vorgesehen, gilt der Eintrag auf einer Zustellplattform nicht schon als Einverständnis, dass Zustellungen auf elektronischem Weg erfolgen können.

Gemäss *Absatz 1 Buchstabe a* muss sich die Zustimmung entweder auf das konkrete Verfahren beziehen oder gegenüber einer bestimmten Behörde generell erteilt werden. Dadurch können Personen, die regelmässig Partei in einem Verfahren vor der gleichen Behörde sind oder die regelmässig Parteien vor dieser Behörde vertreten, pauschal die Zustimmung erteilen, dass ihnen die Behörde die sie betreffenden Mitteilungen auf elektronischem Weg zustellt. Der Widerruf dieser Zustimmung ist jederzeit möglich und wird wirksam, sobald er der Behörde mitgeteilt wurde.

Damit die Behörde Personendaten während der Übermittlung in geeigneter Weise schützen kann, muss gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* eine individuell verschlüsselte Übermittlung erfolgen können. Dies erfolgt in der Regel mit dem öffentlichen Chiffrierschlüssel des Zertifikates der Adressatin oder des Adressaten. Die Behörde kann aber mit den Adressatinnen und Adressaten andere sichere Übermittlungsverfahren

vereinbaren, beispielsweise einen Zugangscode, der auf einem separaten Weg wie SMS oder Fax übermittelt wird.

Art. 9 Modalitäten

Absatz 1 sieht für die elektronische Zustellung grundsätzlich die Nutzung einer anerkannten Zustellplattform vor. Denn mit dieser Übermittlungsart lässt sich der Zeitpunkt feststellen, in dem die Sendung in den Machtbereich der Adressatin oder des Adressaten gelangt. Die Übermittlung muss insbesondere verschlüsselt erfolgen, um den Schutz der Personendaten der Parteien und allfälliger Dritter zu gewährleisten. Die Verschlüsselung kann mit dem öffentlichen Chiffrierschlüssel der Adressatin resp. des Adressaten oder mit einer anderen Verschlüsselungsmethode wie einem abgesicherten Kanal erfolgen, der ein Passwort erfordert.

In *Absatz 2* wird das Format PDF/A vorgeschrieben, welches durch den Standard ISO 19005-1 definiert wird. Dieses Format bietet zunächst wie die anderen PDF-Versionen den Vorteil, dass es von allen Adressatinnen und Adressaten unabhängig vom verwendeten Computersystem gelesen werden kann. Zudem bietet es Gewähr, dass die übermittelte Mitteilung sowohl von der Behörde, die sie versandt hat, als auch von den Adressatinnen und Adressaten langfristig archiviert werden kann.

Absatz 3 verlangt von der Behörde zuletzt, dass sie die Mitteilung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versieht. Die dafür erforderlichen qualifizierten Zertifikate sind zurzeit bei insgesamt drei anerkannten Anbieterinnen frei erhältlich. Neben QuoVadis, Swisscom und SwissSign ist auch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) anerkannter Anbieter von Zertifizierungsdiensten. Das BIT darf Dritten seine Dienste nur im Rahmen von Artikel 22 Absatz 3 der Organisationsverordnung vom 11. Dezember 2000 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1) anbieten.

Art. 10 Zeitpunkt der Zustellung

Diese Bestimmung bestimmt den Zeitpunkt, in dem die Mitteilung bei einer elektronischen Übermittlung als der Adressatin oder dem Adressaten zugestellt gilt. Dies betrifft im Wesentlichen den Fall, in dem die Übermittlung über eine anerkannte Zustellplattform erfolgt: Die Mitteilungen sowie die entsprechenden Beilagen werden von der Behörde in einem elektronischen Postfach auf der anerkannten Plattform für die Adressatin oder den Adressaten bereitgestellt; wird das Postfach geöffnet und die Mitteilung heruntergeladen, gilt die Mitteilung zum Zeitpunkt des Downloads als zugestellt. Artikel 10 ist auch anwendbar, wenn die Mitteilung über einen Server der Behörde zugestellt wird, auf dem elektronische Postfächer eingerichtet werden, in die sich die Adressatinnen oder Adressaten der Mitteilungen einwählen können, indem sie sich identifizieren, um die sie betreffende Mitteilung herunterzuladen.

Analog zum Reglement des Bundesgerichtes über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen (Art. 7, SR 173.110.29) regelt die Verordnung auch die Anwendbarkeit der Zustellungsvermutung im Fall der elektronischen Eröffnung. Wenn die Adressatin oder der Adressat auf der Zustellplattform registriert ist, weist deren elektronisches Postfach Ähnlichkeit mit dem physischen Briefkasten der Adressatin oder des Adressaten auf: Die Bereitstellung der Mitteilung in diesem elektronischen Postfach kann als erster erfolgloser Zustellungsversuch betrachtet werden, mit dem die siebentägige Frist gemäss Artikel 138 Absatz 3 Buchstabe a ZPO resp. Artikel 85 Absatz 4 Buchstabe a StPO für die gesetzliche Zustellungsvermu-

tung zu laufen beginnt. Ist die Adressatin oder der Adressat hingegen keine registrierte Kundin resp. kein registrierter Kunde der Zustellplattform, so kann die Benachrichtigung mit einer normalen E-Mail, dass für sie oder ihn in einem speziell dafür eingerichteten Postfach eine Mitteilung bereitgestellt wurde, nicht einer Abholungseinladung gleichgesetzt werden, die in einen physischen Briefkasten gelegt wird, da es keinen Beweis dafür gibt, dass das E-Mail diese Person erreicht hat, bis diese das elektronische Postfach öffnet, um die Mitteilung herunterzuladen.

Art. 11 Zusätzliche elektronische Zustellung von Verfügungen und Entscheiden

Unter Umständen besteht für eine Partei das Bedürfnis, einen Entscheid oder eine Verfügung in elektronischer Form übermittelt zu erhalten, auch wenn das Verfahren, das zum betreffenden Entscheid geführt hat, nicht auf elektronischem Weg durchgeführt wurde und der Entscheid auch nicht im Sinne von Artikel 8 - 10 der Verordnung elektronisch eröffnet worden ist. Die Parteien erhalten so die Möglichkeit, das elektronische und mit einer elektronischen Signatur versehene Urteil auf elektronischem Weg bei der für das Folgeverfahren zuständigen Behörde einzureichen, etwa zum Zwecke der Vollstreckung oder zum Stellen eines Fortsetzungsbegehrens nach Erteilung der Rechtsöffnung. Damit dies geschehen kann, ist ausserdem erforderlich, dass die für diese Verfahren in der Regel notwendige Vollstreckbarkeitserklärung auf elektronischem Weg eingeholt werden kann. In einer nachträglichen elektronischen Zustellung enthalten sein muss demnach bei gegebenen Voraussetzungen und soweit verlangt auch eine Bescheinigung der Rechtskraft bzw. der Vollstreckbarkeit der Verfügung oder des Entscheids.

Weil es sich hier nicht mehr um eine Eröffnung des Entscheids oder der Verfügung handelt, welche zeitgenau nachgewiesen werden muss, ist eine Zustellung über eine anerkannte Zustellplattform zwar möglich, aber nicht notwendig. Auch heute werden Urteilskopien und Rechtskraftbescheinigungen in der Regel mit normaler Post versandt.

4. Abschnitt: Massenverfahren im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs

Art. 12 Verbund

Wie bereits im Kommentar zu Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung ausgeführt, besteht der grosse Vorteil der elektronischen Übermittlung darin, dass die anschliessende Bearbeitung der Verfahrensdaten automatisiert werden kann, wenn diese in strukturierter Form übermittelt werden. Dies gilt umso mehr in den SchKG-Massverfahren, in welchen pro Jahr allein rund 2.5 Millionen Betreibungsbegehren verarbeitet werden.

Das Bundesamt für Justiz hat im sog. Projekt eSchKG ein XML-Schema für den elektronischen Datenaustausch im Betreuungswesen erarbeitet und mit entsprechenden Vorgaben Standard-Schnittstellen spezifiziert, welche in die Software von Betreibungsämtern und Grossgläubigern eingebaut wurden. Im Internet stellt es unter www.eschkg.ch insbesondere das technische Schema samt ausführlicher Dokumentation kostenlos zur Verfügung.

Im eSchKG Verbund hat Intrum Justitia AG mit den Betreibungsämtern des Kantons Freiburg seit Mitte Dezember 2007 in mehr als 2000 Fällen die entsprechenden Daten des Einleitungsverfahrens ausgetauscht. Im Laufe der Jahre 2009 und 2010 nimmt der eSchKG Verbund laufend weitere Teilnehmende auf. Ende 2009 wird der eSchKG Verbund Betreibungsämter umfassen, die zusammen rund 1'000'000 Betreibungsbegehren pro Jahr bearbeiten, und Grossgläubiger, die zusammen mehr als 350'000 Betreibungsbegehren pro Jahr einreichen.

Während bis zum Inkrafttreten dieser Verordnung die Rechte und Pflichten der Verbundteilnehmerinnen und -teilnehmer in einer Vereinbarung geregelt werden, welche von diesen zu unterzeichnen ist, ermöglicht es Artikel 12 dem EJPD in Zukunft, in einer separaten Ausführungsverordnung die technischen und organisatorischen Vorgaben sowie das Datenformat zu regeln, nach denen Gläubigerinnen und Gläubiger sowie Betreibungs- und Konkursämter in einer geschlossenen Benutzergruppe Betreibungs- und Konkursdaten austauschen.

Weiter bestimmt das EJPD die zu verwendende Zustellplattform und die zu verwendende elektronische Signatur. Aktuell ist dies Sedex (steht für: secure data exchange und wurde am 15. Januar 2008 in Betrieb genommen). Unter Federführung des Bundesamtes für Statistik wurde im Rahmen der Registerharmonisierung diese IKT-Plattform für den sicheren Datenaustausch realisiert und getestet. Betrieben wird diese Plattform vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT. Sie ermöglicht nicht nur einen sicheren Datenaustausch zwischen den Personenregistern des Bundes und den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern, sondern eignet sich auch bestens für das Massenverfahren im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs.

Für alle Gläubigerinnen und Gläubiger sowie Betreibungs- und Konkursämter, die in den eSchKG Verbund aufgenommen werden, wird auf Sedex ein Postfach eingerichtet (*Abs. 3*). Die Zustellungen an dieses Sedex-Postfach gelten als Erstzustellungsversuch im Sinne von Artikel 138 Absatz 3 Buchstabe a ZPO; die Zustellung gilt dabei auch im Massenverfahren im Zeitpunkt des Herunterladens von der Zustellplattform als erfolgt.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 13 Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang kommentiert.

Art. 14 Inkrafttreten

Das Inkrafttreten ist für den 1. Januar 2011 vorgesehen.

Wenn diese Verordnung vom Bundesrat wie vorgesehen im Dezember 2009 verabschiedet wird, bleibt Bund und Kantone im Jahr 2010 genügend Zeit für die notwendigen Umsetzungsarbeiten.

Anhang: Änderung bisherigen Rechts

Mit dieser Verordnung muss die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 17. Oktober 2007 (SR 172.021.2; nachfolgend abgekürzt: VwV-Verordnung) so angepasst werden, dass die verschiedenen Verfahren nach Massgabe ihrer Gleichheit auch technisch gleich abgewickelt werden können und die Nutzerinnen und Nutzer für alle Eingaben an ein Gericht oder eine andere Behörde in der Regel auch die gleiche Infrastruktur benutzen können.

Art. 2 Anerkannte Plattformen für die sichere Zustellung

In Artikel 2 der VwV-Verordnung wird die Definition der anerkannten Zustellplattform an die technischen Möglichkeiten angepasst. Diese können in beide Richtungen (sowohl für die Eingaben an ein Behörde, als auch die Zustellung von Verfügungen) eingesetzt werden.

Art. 2a Anerkennungsverfahren

Im Rahmen der Umsetzung wird auch ein Prüfungskatalog mit funktionalen und betrieblichen Anforderungen erarbeitet, damit das EFD das Anerkennungsverfahren möglichst einfach und standardisiert abwickeln kann.

Art. 3 Zulässigkeit

Neu wird in Artikel 3 der VwV-Verordnung geregelt, dass Eingaben ab dem 1. Januar 2011 jeder Behörde der zentralen Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) elektronisch übermittelt werden können. Damit verzichtet der Bund auf die Möglichkeit gemäss der Schlussbestimmung zur Änderung vom 17. Juni 2005 des VwVG, Eingaben den Behörden elektronisch zuzustellen, auf Verfahren vor bestimmten Behörden der zentralen Bundesverwaltung bis am 31. Dezember 2016 zu beschränken.

Bundesstrafgericht und Bundesverwaltungsgericht gehören nicht zur Bundesverwaltung. Damit diese ebenfalls am elektronischen Rechtsverkehr teilnehmen können, müssen sie sich im Verzeichnis der Behörden, welche die elektronische Übermittlung zulassen, eintragen lassen und die elektronische Übermittlung von Eingaben auch bei allen Verfahren vor Bundesstrafgericht resp. Bundesverwaltungsgericht für zulässig erklären.

Art. 5 Abs. 3

Bei den anerkannten Zustellplattformen müssen die Mitteilungen bis zur Zustellung in verschlüsselter Form gehalten werden. Dadurch werden Personendaten während der Übermittlung in geeigneter Weise geschützt. Bei ungeschützten Sendungen gewährleistet die in Artikel 5 Absatz 3 der VwV-Verordnung vorgeschriebene Verschlüsselung, dass keine unbefugte Drittperson Kenntnis von Personendaten in einer an eine Behörde gerichteten Eingabe nehmen kann. Bei der Übermittlung mit Hilfe eines gewöhnlichen E-Mails muss die Absenderin oder der Absender die Eingaben mit einem Chiffrierschlüssel der Behörde verschlüsseln, damit nur diese sie entschlüsseln kann. Der zu diesem Zweck verwendete Schlüssel muss nicht einer spezifischen

natürlichen Person zugewiesen sein und kann somit auf einem Zertifikat beruhen, das die Erfordernisse von Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES, SR 943.03) nicht erfüllt. Im Verzeichnis der Behörden muss die Adresse angegeben sein, über die das Zertifikat abgerufen werden kann, das den Chiffrierschlüssel enthält (Art. 4 Abs. 2 Bst. f VwV-Verordnung). Die Verschlüsselung ist allerdings keine Bedingung für die Gültigkeit der Übermittlung, es handelt sich um eine Ordnungspflicht.

Art. 8a Zusätzliche elektronische Übermittlung von Verfügungen

Ebenfalls analog zu dieser Verordnung wird in Artikel 8a der VwV-Verordnung neu die Möglichkeit eingeführt, nachträglich eine elektronische Übermittlung von Verfügungen, die nur auf Papier ausgestellt wurden, zu verlangen.

Art. 12 Inkrafttreten

Aus Transparenzgründen wird in *Absatz 2* mit der Aufhebung der Befristung explizit darauf hingewiesen, dass der Bund darauf verzichtet, die Möglichkeit, Eingaben den Behörden der zentralen Bundesverwaltung elektronisch zuzustellen, bis am 31. Dezember 2016 zu beschränken. Zudem wird die weiter geltende Befristung für Bundesbehörden ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung am 31. Dezember 2016 aufgehoben.