

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
rechtsinformatik@bj.admin.ch

26. Februar 2021

Stellungnahme zum neuen Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Im November 2020 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economie suisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mitglieder aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economie suisse begrüsst die Stossrichtung des vorliegenden Entwurfes als weiteren Schritt der vom Bund verfolgten Digitalisierungs-Strategie im Grundsatz. Eine umfangreiche elektronische Kommunikation in der Justiz ist überfällig und würde zu erheblichem Effizienzgewinn führen.

Die Vorlage ist jedoch aus Sicht der Wirtschaft nicht ausgereift. Namentlich in folgenden Punkten besteht noch wesentlicher Anpassungsbedarf:

- Die Digitalisierung als umfassendes Gesamtkonzept zu verstehen und aufzubauen;
- Als Bewirtschafter der Plattform sollten auch Private und nicht nur der Staat in Frage kommen;
- Der Datenschutz als vertrauenssichernde Massnahme sollte ausführlicher behandelt werden;
- Als Nutzer der Plattform sollten auch Banken und Sozialversicherungen zugelassen werden;
- Anpassungen, die das GwG betreffen (darunter die Einführung einer obligatorischen Nutzung des goAML Systems) sollten im Rahmen einer GwG-Revision geprüft und nicht an das BEKJ geknüpft werden.

1 Begrüssenswerter digitalisierungsfreundlicher Ansatz

Hintergrund der Vorlage ist der Wunsch des Bundes, die Digitalisierung im Sinne eines E-Justice Systems im Bereich Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden voranzubringen.

2018 wurden in der Strategie «Digitale Schweiz» Handlungsfelder genannt, in denen eine Digitalisierung besonders grosse Wirkung zeigen kann – so auch das BEKJ. economiesuisse begrüsst das Bestreben nach mehr Digitalisierung und sieht im BEKJ ein grosses Potential, Effizienz gewinnen zu können, was die Wirtschaft generell immer für begrüssenswert hält.

Ebenfalls stimmt die Vorlage mit der E-Government Strategie 2020-2023 überein, in der mit dem Leitbild «Digital First» digitale Interaktionen gegenüber den analogen Varianten bei Behördenleistungen priorisiert werden sollen.

economiesuisse ist der Auffassung, dass Digitalisierung als umfassendes Gesamtkonzept verstanden werden sollte. Deshalb ist der Ansatz im Grundsatz zu unterstützen, auch die Gerichtsverfahren zu digitalisieren. Diese sind Grundlage der Durchsetzung des materiellen Rechts. Unter anderem sind daher auch Beweismittel in digitaler Form zuzulassen. Das Gesamtkonzept einer Digitalisierungsvorlage hat aber nicht nur das Verhältnis unter den Behörden zu erfassen, sondern auch zwischen den Behörden und der Privatwirtschaft. Deshalb ist die Kompatibilität zwischen den Systemen und Formaten (z.B. von Formularen) herzustellen und es ist zu gewährleisten, dass Systeme der Privatwirtschaft über geeignete Schnittstellen mit dem staatlichen System interagieren können (kein Fokus auf das User-Interface).

Der Vorschlag des BEKJ kann zu einer erheblichen Vereinfachung des elektronischen Rechtsverkehrs führen, indem es eine Plattform bietet auf der Justizverfahren durchgängig digitalisiert werden können. Gleichzeitig wählt das BEKJ einen zentralistischen und dadurch auch störungsanfälligen Ansatz.

2 Bevorzugte Bewirtschaftung durch Private als durch den Bund

Im Entwurf des BEKJ ist die Bewirtschaftung des Portals durch die vorgeschlagene öffentlich-rechtliche Körperschaft (bestehend aus Bund und Kantonen) vorgesehen. Private Anbieter als Bewirtschafter als Alternative wurden scheinbar nicht geprüft. Die Funktionalität und auch Innovationskraft einer Plattform hängt massgeblich davon ab, dass diese konstant weiterentwickelt und den technologischen Entwicklungen entsprechend angepasst wird. Ein solcher Innovationsdruck ist bei einer ausschliesslich durch den Bund unterhaltenen Plattform nicht gewährleistet. economiesuisse sieht es als unabdinglich, dass die Option eines oder mehrerer privater Anbieter für die Plattform geprüft wird. Dies kann durch ein Konzessionsmodell geschehen. Wo immer möglich sollen wirtschaftliche Aktivitäten durch Private wahrgenommen werden und der Staat nur subsidiär eingreifen, wenn der Markt versagt. So sieht es auch die in der Bundesverfassung verankerte liberale Wirtschaftsordnung vor. Es ist ein bewährtes Schweizer Modell, dass der Staat als Garant auftritt, aber innovative und kundenfreundlichen Anwendungen von Privaten zulässt. Wettbewerb unter Privaten ermöglicht Qualitätswettbewerb, begünstigt Innovation, führt tendenziell zu tieferen Kosten und ist zeitgemäss und zukunftsfähig. Beim Betrieb der Infrastruktur für den Zugang zu einer Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz ist nicht ersichtlich, weshalb der Staat diese Dienstleistung erbringen soll und der Privatwirtschaft eine solche Möglichkeit verwehrt bleibt, zumal gerade die Privatwirtschaft auch in der Lage ist, dynamisch auf technologische Entwicklungen und Anpassungen zu reagieren. Ein privater Anbieter, der die Anforderungen erfüllt, sollte als Dienstleistungserbringer in Frage kommen und darum sollte die Bewirtschaftung öffentlich ausgeschrieben werden.

3 Ungenügend geklärter Datenschutz und fehlende Übergangsregelungen

Dem Datenschutz als Vertrauensgarant muss bei der Entwicklung einer Digitalisierungsvorlage ein hoher Stellenwert zugesprochen werden. Der vorliegende Vorentwurf ist in diesem wichtigen Punkt zu rudimentär. Die Frage der Aufbewahrung und Archivierung der Daten nach Abschluss der Verfahren wurde bisher nicht geregelt, ebenso wenig die Garantie, dass mit Hilfe der Plattform keine personalisierten Analysen der Benutzerinnen und Benutzer erstellt werden dürfen (z.B. Interessenskonflikte etc.). Allein die Tatsache, dass der Staat die Plattform betreiben soll, rechtfertigt es nicht, in solch grundsätzlichen Themen keine Regeln festzulegen.

Weiter fehlt es dem Entwurf an Übergangsregelungen, aus denen hervorgeht, ab wann ausschliesslich die neue Plattform genutzt werden soll. Ebenso kann das neue System nicht abrupt eingeführt werden, sondern muss für eine gewisse Zeit parallel zum bisherigen analogen System laufen können, um die

Fachpersonen mit der Umstellung auf das Digitale optimal vorzubereiten. Für die Übergangsfrist soll eine wirtschaftsfreundliche Zeit von mindestens zwei Jahren vorgesehen werden.

4 Fehlende Ausdehnung auf die Banken und Versicherungen

Die Möglichkeit, dass Banken und Versicherungen diese Plattform nutzen (z.B. im Rahmen der Zustellung von Verfügungen durch Behörden oder deren Beantwortung durch die Banken mittels Uploads von Unterlagen) ist im Vorentwurf nicht ausdrücklich geregelt und sollte ausdrücklich geklärt und ermöglicht werden. Durch die Berücksichtigung der Banken als Informationsinhaber könnte die Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden und Gerichte standardisiert und harmonisiert werden. Eine einzige Plattform gegenüber den bisher benutzten Kanälen IncaMail und PrivaSphere zu haben, würde die Effizienz des Systems massgeblich steigern und sollte als Chance gesehen und genutzt werden. Alternativ müssten entsprechende Schnittstellen klar definiert und vorgesehen werden.

Hinzu kommt, dass im vorliegenden Entwurf des BEKJ dem Austausch zwischen den Gerichtsinstanzen und den verschiedenen Sozialversicherungen keine Rechnung getragen wird. Es fehlt weiterhin an einer nationalen Gesetzesgrundlage, welche die Gerichte dazu verpflichtet, einen elektronischen Datenaustausch bzw. Rechtsverkehr, insbesondere in den Beschwerdeverfahren zwischen den Sozialversicherungen und den einzelnen Gerichten, zu gewährleisten. Somit bleibt die Verantwortung bei den Kantonen, ob sie auf kantonaler Ebene im Beschwerdeverfahren nach ATSG einen elektronischen Rechtsverkehr vorsehen oder nicht. Es gibt keinen Grund, wieso der Austausch zwischen den Gerichten und Sozialversicherungen im sozialversicherungsrechtlichen Beschwerdeverfahren auf dem elektronischen Wege nicht ermöglicht werden sollte. Insbesondere sehen die Verfahren nach ZPO, SchKG und StPO diese Möglichkeit schon seit längerem vor. Ein nicht auf elektronischem Wege stattfindender Austausch ist nicht mehr zeitgemäss und führt zu einem grossen Effizienzverlust, welcher der Wirtschaft schadet.

5 Keine Beeinflussung des Geldwäschereigesetzes

Die Vorlage zum BEKJ soll gemäss Vorentwurf auch Anpassungen des Geldwäschereigesetzes («GwG») mit sich bringen, indem eine Eingabe via goAML obligatorisch würde (Art. 23 Abs. 7 VE-GwG). Andere, bisher benutzte Kanäle, mit denen der gesetzlichen Meldepflicht nachgekommen werden kann, dürften somit nicht mehr verwendet werden. Der sachliche Bezug dieser Änderung betreffend goAML und dem Vorentwurf des BEKJ ist nicht ersichtlich. Damit nicht unbeabsichtigte Wechselwirkungen entstehen, ist es zwingend, allfällige Anpassungen am GwG in einer eigenständigen Revision vorzunehmen und nicht in die Vorlage zum BEKJ einzubinden.

Sollte dies nicht berücksichtigt werden können, lehnt economiesuisse eine obligatorische Nutzung von goAML ab. Obgleich bereits viele Finanzintermediäre die Plattform nutzen, wäre ein Obligatorium mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Zudem sind zahlreiche Punkte betreffend der Nutzung noch offen (z.B. Einschränkung der Anzahl verarbeiteter Transaktionen seitens der Behörde; beschränkte Datenvolumen pro Verdachtsmeldung; teils kurze Vorlaufzeit für technische Anpassungen etc.). Diese Punkte sollten ausserhalb der Vernehmlassung der BEKJ Vorlage geprüft und evaluiert werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse