



Abschlussbericht Lösungsansätze und Massnahmen

Priorisiertes Vorhaben: B1.02 Rechtsgrundlagen
Projektname: Konzept Rechtsgrundlagen für E-Government in der Schweiz
Federf. Organisation: Bundesamt für Justiz
Datum: Mai 2012

| | |
|--------------------------|---|
| Ergebnisabkürzung | BLA |
| Klassifizierung * | nicht klassifiziert |
| Status ** | In Arbeit |
| Projektname | Konzept Rechtsgrundlagen für E-Government in der Schweiz |
| Projektabkürzung | RGeGov (B1.02) |
| Projektleiter | Urs Paul Holenstein |
| Auftraggeber | E-Government Schweiz |
| Autor | U. Bürge (BUE) |
| Prüfende | L. Fässler, H. Münt, D. Stettler, ffOs |

* Nicht klassifiziert, Intern, Vertraulich

** In Arbeit, In Prüfung, Abgeschlossen

Änderungskontrolle, Prüfung, Genehmigung

| Version | Datum | Beschreibung, Bemerkung | Name oder Rolle |
|---------|------------|--|-------------------------------|
| 0.1 | 18.07.2011 | Entwurf auf der Basis der Sitzung vom 6.6. | U. Bürge |
| 0.3 | 05.09.2011 | Überarbeitung gemäss Bespr. 16.08.11 | Input HUP, MUE, FAE; U. Bürge |
| 0.4 | 19.09.2011 | Überarbeitung gemäss Bespr. 05.09.11 | Input HUP, MUE, FAE, STD; BUE |
| 0.5a | 10.10.2011 | Überarbeitung, Version für Versand an ffOs | Input HUP, MUE, FAE; U. Bürge |
| 0.8 | 30.03.2012 | Überarbeiteter Bericht gemäss Input Agr. | Input Agr. ffOs; U. Bürge |
| 1.0 | 07.05.2012 | Version für Ablieferung an Auftraggeber | U.P. Holenstein |

Zweck des Dokuments

Dieser Bericht fasst die Ergebnisse der letzten Phase der Arbeiten am priorisierten Vorhaben ‚B1.02 Rechtsgrundlagen‘ zusammen. In dieser Phase seit Spätherbst 2010 wurden die bis dahin erarbeiteten Ergebnisse priorisiert, bewertet und wo möglich in priorisierte Massnahmen transformiert, die nun in der Form von Lösungsansätzen dem Auftraggeber präsentiert werden.

Auf der Basis dieses Dokuments soll der Auftraggeber ‚eGovernment Schweiz‘ über das weitere Vorgehen entscheiden und ggf. federführende Organisationen für die Umsetzungsmassnahmen beauftragen können.

Definitionen, Akronyme und Abkürzungen

| Wort | Bedeutung |
|-----------------------|--|
| AHVN13 | Neue, 2007 eingeführte AHV-Versichertennummer mit 13 Stellen |
| BAKOM | Bundesamt für Kommunikation |
| BIT | Bundesamt für Informatik; IT-Dienstleister auf Stufe Bund |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| DSG | Datenschutzgesetz, SR 235.1 |
| eCH | Verein für E-Government- und E-Health-Standards für die Schweiz (www.ech.ch) |
| EDÖB | Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeits-Beauftragter |
| eGovernment Schweiz | Organisation zur Umsetzung der E-Government-Strategie Schweiz gemäss Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Mit Steuerungsausschuss, Expertenrat und Geschäftsstelle. (www.egovernment.ch/) |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| eJustice.CH | Verein eJustice.CH (ex Schweiz. Verein für Rechtsinformatik, SVRI, www.eJustice.CH) |
| IAM | Identity and Access Management; Identitätsmanagement; System für die Verwaltung von Identitäten und dem Zugriff auf Dienste |
| ISB | Informatik-Strategieorgan Bund |
| IT | Information Technologie; übliche Abkürzung für Informatik |
| LAN | Local Area Network; Daten-Netzwerk bis zu den einzelnen Arbeitsplätzen |
| SR | Systematische Rechtssammlung (www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html) |
| SuisseID | CH-Standard für eine elektronische Identität, umfassend Authentisierung, qualifizierte Signatur und Identitätsdaten-Nachweis (www.SuisseID.ch) |
| VeÜ-VwV | Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010, SR 172.021.2 |
| VeÜ-ZSSchK | Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 18. Juni 2010, SR 272.1 |
| ZertES | Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur, SR 943.03 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Auftrag, Problemstellung | 5 |
| 2 | Methodik, bisheriges Vorgehen | 5 |
| 3 | Probleme, Erwartungen, Ziele..... | 6 |
| 3.1 | Problemschilderungen, Erwartungen | 6 |
| 3.2 | Umfrage und Stellungnahmen zum Handlungsbedarf..... | 7 |
| 3.3 | Thesen zur Situation und zum Handlungsbedarf | 7 |
| 4 | Handlungsrahmen, Abgrenzungen..... | 9 |
| 4.1 | Massnahmen auf Stufe Kantone | 10 |
| 4.2 | Massnahmen auf Stufe Projekt | 10 |
| 4.3 | Voraussetzungen für weitere Massnahmen auf Stufe Bund..... | 11 |
| 5 | Erledigte Arbeiten | 12 |
| 5.1 | Entwicklungen im elektronischen Behördenverkehr | 12 |
| 5.2 | Verschiedene Gutachten, Anleitungen..... | 12 |
| 6 | Vorgeschlagene Massnahmen (in drei Paketen) | 13 |
| 6.1 | Massnahmen-Paket 1: Gesetzgebung | 14 |
| 6.1.1 | Weiterentwicklung der elektronischen Signatur | 14 |
| 6.1.2 | Weiterentwicklung elektronischer Behördenverkehr..... | 14 |
| 6.1.3 | Standards und Regelungsmuster für den Trägerwandel..... | 15 |
| 6.1.4 | Mustergesetzgebung für kant. Umsetzung der elektr. öffentlichen Beurkundung | 16 |
| 6.2 | Massnahmen-Paket 2: Nationale E-Government-Basisinfrastruktur-Komponenten..... | 16 |
| 6.2.1 | Konzept für einen nationalen E-Government-Personenidentifikator..... | 16 |
| 6.2.2 | Konzept für Organisation und Finanzierung nationaler E-Government-Basis-Infrastrukturen .. | 16 |
| 6.2.3 | „Interkantonale Standard-Anwendungen“ von eGovernment Schweiz..... | 17 |
| 6.3 | Massnahmen-Paket 3: Wissensvermittlung..... | 17 |
| 6.3.1 | Wissensplattform Rechtsgrundlagen E-Government | 17 |
| 6.3.2 | Kompetenzzentrum Rechtsgrundlagen E-Government | 18 |
| 6.3.3 | Ausbildungsangebot Rechtsgrundlagen E-Government..... | 18 |
| 6.3.4 | Umsetzung, Zuständigkeit | 18 |
| 7 | Weiteres Vorgehen, Umsetzung..... | 19 |
| 8 | Anhänge | 20 |
| I. | B1.02 Rechtsgrundlagen: Umfrage zum Handlungsbedarf - Fragebogen | 20 |
| II. | B1.02 Rechtsgrundlagen: Umfrage zum Handlungsbedarf - Auswertung..... | 20 |
| 9 | Literaturverzeichnis..... | 20 |

1 Auftrag, Problemstellung

Wer sich mit der Realisierung von E-Government-Vorhaben befasst, macht verbreitet die Erfahrung, dass juristische Probleme die Arbeiten behindern, bzw. dass fehlende rechtliche Grundlagen die Realisierung verzögern oder gar verhindern.

Basierend auf dieser Wahrnehmung wurde im Rahmen der E-Government-Strategie Schweiz das Vorhaben ‚B1.02 Rechtsgrundlagen‘ in den Katalog der priorisierten Vorhaben aufgenommen und in Angriff genommen, zuerst von der Geschäftsstelle von ‚E-Government Schweiz‘ selbst, später ging die Federführung an das Bundesamt für Justiz (BJ) über.

Ganz allgemein gesagt geht es um die Frage, wie die von den Akteuren im E-Government-Umfeld wahrgenommene Malaise mit den rechtlichen Grundlagen und anderen juristischen Fragestellungen verbessert werden kann, bzw. ob neue bzw. angepasste Rechtsgrundlagen für eine effizientere Umsetzung der E-Government-Vorhaben notwendig sind, und wenn ja, in welchen Bereichen und auf welcher föderalen Stufe.

Eine vergleichbare Problemstellung ergab sich bei der Umsetzung der Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, woraufhin der Bundesrat das UVEK und später das EJPD beauftragt hat, die zur Umsetzung der Strategie erforderlichen Rechtsgrundlagen vorzubereiten. Es finden also unter den beiden Aufträgen Aktivitäten mit zum Teil überschneidenden Fragestellungen statt, wobei die ‚Informationsgesellschaft‘ einen breiteren Fokus bildet und nebst E-Government auch Themen wie E-Health, E-Commerce oder Digitale Integration umfasst. Es wird nachstehend noch aufgezeigt, wie die Arbeiten aufeinander abgestimmt sind und sich ergänzen.

2 Methodik, bisheriges Vorgehen

Wie vorstehend schon erwähnt, beschäftigt man sich in zwei verschiedenen Handlungssträngen mit der Problematik der rechtlichen Grundlagen. Die nachstehende Aufstellung zeigt synoptisch die wichtigsten Meilensteine und Aktivitäten in den beiden Bereichen.

| | E-Government: B1.02 Rechtsgrundlagen | Informationsgesellschaft: Sicherstellung Rechtsgrundlagen |
|------|--|---|
| 2008 | | 5.12.: BRB: Auftrag an UVEK |
| 2009 | 18.6.: ffO-Workshop „C“, Rechtsgrundlagen -> Protokoll (Eicher); -> Resultate (Fässler), mit Synopse ‚Ergebnisse‘ | Interdepartementale Arbeitsgruppe -> Dez. 2009: Bericht ‚Sicherstellung der Rechtsgrundlagen‘ |
| 2010 | 4.11. Steuerungsausschuss: Ff an BJ | 16.3.: BJ: Leitfaden Rechtsgrundlagen 11.6.: BRB: Federführung an EJPD |
| 2011 | 11.3.: Info-Brief an ffOs, Kantone + Umfrage zum Handlungsbedarf 6.6.: Interner Analyse-Workshop; -> Entwurf ‚Bericht Lösungsansätze & Massn.‘ Okt./Nov.: Workshops mit ffOs und kant. Datenschutz-Vertretern | 6.7.: BRB: Aufträge an EJPD: - Vorentwurf elektr. Signatur - Bericht IKT-Zusammenarbeit Bund/Kantone - Org.- und Finanz.-Konzept eGov-Basisinfrastr. - Bericht Pers-Ident. im Justizbereich |

3 Probleme, Erwartungen, Ziele

In einem E-Government-Projekt können sich je nach konkretem Zweck und Ausgestaltung zahlreiche und verschiedene rechtliche Probleme, bzw. Aufgaben stellen.

Die Konstellationen können sich in der Art der rechtlichen Aufgabenstellung unterscheiden:

- Bereitstellung einer fehlenden gesetzlichen Grundlage.
- Beseitigung einer bestehenden Bestimmung, welche die elektronische Abwicklung verunmöglichen würde (z.B. Formvorschriften).
- Erarbeitung rechtlicher Regelungen für Umsetzung und Betrieb einer neuen Anwendung; z.B. für die Einhaltung des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips.
- Durchführung eines Bewilligungsverfahrens, bzw. Anmeldung (z.B. für die Benutzung der AHVN13).

Einige konkrete Beispiele solcher Aufgaben im juristischen Bereich sind:

- Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Ermöglichung eines elektronischen Verfahrens oder evt. gar zur Verpflichtung der Teilnehmer auf das elektronische Verfahren.
- Anpassung der Formvorschriften für die Umstellung auf elektronische Verfahrensabwicklung.
- Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung eines Systems.
- Schaffung der Rechtsgrundlage für eine neue Datensammlung, inkl. Bearbeitungsreglement und Regelung von Datenhoheit, Zugriffsrechten und Datenschutz.
- Schaffung der Rechtsgrundlage für den Zugriff auf eine bestehende Datensammlung mit (besonders heiklen) Personendaten.
- Regelung von Online-Publikationen inkl. Rückzug („Vergessen im Internet“).
- Regelung der Klassierung von Dokumenten und Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips.
- Regelung von Aktenführung und Archivierung für elektronische Akten.

3.1 Problemschilderungen, Erwartungen

Die in den verschiedenen Phasen des bisherigen Projekts – und auch im „Schwesterprojekt“ aus dem Bereich Informationsgesellschaft – geschilderten Probleme reflektieren sämtliche vorstehend geschilderten rechtlichen Fragestellungen, die sich im Kontext von E-Government-Projekten stellen können.

So erwartet man beispielsweise:

- dass die rechtliche Grundlage für die Umstellung eines Verfahrens auf elektronische Abwicklung, inkl. detaillierte Formvorschriften übergeordnet bereitgestellt würden;
- dass eine rechtliche Grundlage für eine gewünschte Datensammlung oder einen Zugriff auf eine bestehende Datensammlung vorgängig durch den Bund oder den Kanton schon bereitgestellt sei;
- dass die Finanzierung von gemeinsamen E-Government-Vorhaben von Bund und Kantonen, inkl. Verteilung der Kosten, auch einheitlich geregelt sei;
- dass eine gesetzliche Grundlage auf Bundesstufe es ermögliche, die AHVN13 als Personenidentifikator in alle E-Government-Anwendungen einzusetzen.

Im bisherigen Verlauf der beiden Rechtsgrundlage-Projekte wurden die Probleme und Erwartungen je schon einmal zusammengefasst, in (Bundesamt für Kommunikation BAKOM, 2009) für den Bereich Informationsgesellschaft und in (Fässler, 2009) für den Bereich E-Government (B1.02).

3.2 Umfrage und Stellungnahmen zum Handlungsbedarf

Die zweite Befragung der Akteure in den federführenden Organisationen vom März 2011 setzte den Fokus auf den Handlungsbedarf und die Beurteilung von verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen zur Behebung der bisher erkannten Probleme und Mängel. Im März 2011 wurden die federführenden Organisationen der priorisierten Vorhaben, die kantonalen Kompetenzzentren für E-Government und die kantonalen Datenschutzbeauftragten eingeladen, zu einem umfangreichen Katalog von priorisierten Handlungsfeldern und Umsetzungs-Massnahmen Stellung zu nehmen.

Die Umfrage (eGovernment Schweiz, 2011) und eine Zusammenfassung der Auswertung (eGovernment Schweiz, 2011) finden sich in der Anlage zu diesem Dokument.

In den meisten Antworten wurden der Handlungsbedarf grundsätzlich bejaht, die Massnahmen begrüsst, eine finanzielle Beteiligung der eigenen Stelle jedoch ausgeschlossen.

Es gibt aber auch zahlreiche Unterschiede in der Einschätzung des Handlungsbedarfs und der konkret vorgeschlagenen Massnahmen. So haben beispielsweise die E-Government-Stelle und die Informatik-Stelle des gleichen Kantons bei mehreren Fragen konträre Stellungnahmen abgegeben.

Allgemein kann man sagen, dass sich eher technisch orientierte Projekt-Beteiligte typischerweise sehr viel von den vorgeschlagenen Massnahmen versprechen, wohingegen rechtlich eher versierte Beteiligte, z.B. die Datenschutzbeauftragten, mehrheitlich der Meinung sind, dass die notwendigen Grundlagen und Werkzeuge grundsätzlich vorhanden seien, dass es aber in der Anwendung und Umsetzung hapere.

3.3 Thesen zur Situation und zum Handlungsbedarf

So enig man sich ist, dass ein Malaise im Bereich der Rechtsgrundlagen besteht, so schwierig fällt der Versuch einer Synthese der eingegangenen Meinungsäusserungen und der Ableitung von griffigen und erfolgsversprechenden Massnahmen zur Verbesserung der Situation. Da gibt es auf der einen Seite zahlreiche plausible und illustrative Schilderungen von unnötigen Behinderungen und Blockaden, auf der anderen Seite aber auch viele Widersprüche in den Aussagen, mangelhafte Kenntnis fundamentaler juristischer und politischer Konzepte oder von Vorgehens-Methodiken, sowie hochgesteckte Erwartungen an Patentlösungen und an tiefgreifende Änderungen.

Da die Schlüsse aus genannten Gründen eben nicht konsistent sind, werden sie nachstehend einmal in der Form von Thesen formuliert, die häufig nur partiell gelten und unter Umständen auch im Widerspruch zu anderen Thesen stehen können.

These 1: Die Zusammenarbeit zwischen den eher technisch-organisatorisch orientierten Mitarbeitenden an Projekten und Juristen bzw. Juristinnen funktioniert schlecht. Die juristische Seite schafft es nur, die rechtliche Schwierigkeit oder den Mangel an rechtlichen Grundlagen zu vermitteln, sie schafft es jedoch nicht, eine brauchbare Hilfe oder Anleitung zur Überwindung der rechtlichen Hindernisse zu vermitteln.

Meist ist weder eine juristisch geschulte Person dem Projektteam zugeordnet noch eine effektive Zusammenarbeit mit einem Rechtsdienst etabliert.

In der Wahrnehmung vieler Projektleiter beschränkt sich der Einsatz juristischer Fachleute auf die Nennung von rechtlichen Problemen und Hindernissen; für die Suche und die Entwicklung einer Lösung sind sie nicht mehr verfügbar oder verfügen nicht über die notwendige Erfahrung in organisatorischen und technischen Fragestellungen. Es gibt keine dediziert bezeichnete Anlaufstelle für Unterstützung in rechtlichen Fragen, welche spezifisch ausgebildet und fähig ist, Lösungen innerhalb der gesetzlichen Schranken zu entwickeln. Sofern rechtliche Unterstützung da ist, setzt sie oft zu spät ein und zieht sich nicht bis zur Betriebsphase durch.

These 2: Auf technischer-organisatorischer Seite fehlen oft minimale Kenntnisse grundlegender rechtlicher oder rechtspolitischer Konzepte oder Prinzipien, wie z.B. Legalitätsprinzip¹, Verhältnismässigkeitsprinzip² oder Zweckbindung³.

Dies wiederum führt dazu, dass im konkreten Fall keine adäquate Einschätzung der rechtlichen Problemstellung möglich ist; man sieht den Unterschied zwischen einem leicht zu behebenden Mangel und einer fundamentalen rechtspolitischen Barriere nicht. Die rechtlichen Fragestellungen präsentieren sich als undurchsichtig und frustrierend.

So wie Juristen kaum einschätzen können, was informationstechnisch einfach lösbar, nur schwer lösbar oder gar unmöglich ist, so können typische technische Projektleiter kaum einschätzen, welcher Natur die rechtlichen Probleme im konkreten Fall sind und wie diese einer Lösung entgegen geführt werden können. Dies kann zu einem Gefühl von Hilflosigkeit und Machtlosigkeit führen.

These 3: Was von den Projekt-Beteiligten als Lücke, Mangel oder Hindernis rechtlicher Natur wahrgenommen und bemängelt wird, ist sehr oft eine vom Gesetzgeber politisch beabsichtigte Barriere, die dazu führen soll, dass sich die zuständige Instanz im Detail zur Wünschbarkeit der Anwendung, bzw. des notwendigen Datenzugriffs äussern muss.

Als Beispiel kann hier der datenschutzrechtlich geschützte Zugriff auf Personendaten genannt werden, der sehr wohl geregelt ist. Es wird aber – politisch gewollt – verlangt, dass jeder neue Zugriff vom zuständigen Gesetzgeber, meist dem kantonalen, explizit genehmigt wird. Eine gesetzliche Grundlage, die für alle E-Government-Anwendungen Zugriff auf alle Personendaten gewährt, ist kaum denkbar, da sie gegen mehrere wichtige Prinzipien verstossen würde.

Der gleiche Einwand dürfte die oft gehörte Idee eines zentralen, verwaltungsweiten Kundenportals treffen. Gemäss heutigem Stand der politischen Diskussion scheint es eher nicht erwünscht, dass alle Daten einer Person aus allen Verwaltungsbereichen, von den Steuern über das Gesundheitswesen bis zur Polizei, an einem Ort zusammengeführt werden. Der Nutzen eines solchen Vorhabens muss auf politischer Ebene gegenüber anderen Prinzipien wie dem Grundsatz der Zweckbindung³ und der Verhältnismässigkeit², sowie den bereichsspezifischen Geheimhaltungsvorschriften abgewogen und die Wünschbarkeit gegebenenfalls explizit bejaht werden.

These 4: Die Vorstellungen über eine Lösung der rechtlichen Probleme durch den Bund sind zu hoch gesteckt und berücksichtigen die geltenden Rahmenbedingungen nicht. Die Erwartungen an eine solche Pauschallösung durch den Bund sind zu grössten Teilen nicht erfüllbar, was aus Sicht dieses Vorhabens ein deutliches Frustrationspotential birgt.

So würde beispielsweise ein landesweites, umfassendes E-Government-Gesetz in verschiedenen Bereichen die verfassungsmässige Kompetenzverteilung, bzw. das Subsidiaritätsprinzip⁴ tangieren. Etwas

¹ Staatliches Handeln muss sich immer auf eine gesetzliche Grundlage stützen, die hinreichend bestimmt und vom zuständigen Organ erlassen worden ist.

² Staatliches Handeln muss geeignet und notwendig sein, um ein Ziel zu erreichen, das im öffentlichen Interesse liegt. Dies gilt sowohl für die Gesetzgebung wie auch für die Anwendung im konkreten Fall.

³ In diesem Zusammenhang: Daten dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, für welche sie beschafft worden sind.

⁴ In diesem Kontext: Jedes Problem soll von der untersten staatlichen Instanz (Gemeinden, Kantone, Bund) gelöst werden, die dazu fähig ist.

weiter ist der verfassungsmässige Rahmen im Privatrecht gezogen, wo der Bund grundsätzlich eine umfassende Regelungskompetenz hat. Allerdings sind auch hier jeweils zuerst die Grundlagen auf Stufe Gesetz zu schaffen, bevor die eigentliche Umsetzung beginnen kann. Wie eng hier die Grenzen oft gesetzt werden, zeigt sich am Beispiel der elektronischen öffentlichen Beurkundung, bei der zwar eine bundesrechtliche Regelung allseits gewünscht wird, bei der aber unter den heutigen Vorgaben nur gerade die technischen Anforderungen zum Zwecke der Interoperabilität geregelt werden darf, alles was darüber hinaus geht, bleibt vorläufig den Kantonen vorbehalten.

These 5: Soweit andernorts rechtliche Grundlagen, Informationen oder Beispiele zur Behandlung rechtlicher Fragestellungen in E-Government-Projekten existieren, sind sie oft nicht bekannt.
Es gibt keine überzeugend erschlossene Ablage solcher Informationen.

Ein Beispiel mag diesen Sachverhalt illustrieren: Die Frage, ob ein ‚Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten und die formellen gesetzlichen Grundlagen‘ zu erarbeiten sei, wurde von den meisten Interviewpartnern bejaht. Dabei wussten offenbar alle Beteiligten nicht, dass ein solches Dokument schon existiert und auch publiziert ist⁵. (Möglicherweise liegt es in diesem Fall am monströsen Titel dieses sonst sehr aufschlussreichen Dokuments).

4 Handlungsrahmen, Abgrenzungen

Wenn wir uns auf Stufe Bund mit den rechtlichen Grundlagen für das E-Government befassen, denkt man vielleicht als Lösung in erster Line an gesetzliche Grundlagen auf Stufe Bund. Die im Rahmen dieses Projektes gewonnenen Erkenntnisse zeigen aber, in Fortsetzung der vorstehenden Thesen, dass nur ein eher kleiner Teil der Probleme mit Gesetzgebung auf Stufe Bund gelöst werden kann. Daher muss für einen grossen Teil der genannten Problemfelder wohl oder übel an einem anderen Punkt angesetzt werden. Diese alternativen Lösungsansätze seien hier kurz aufgelistet und anschliessend in separaten Kapiteln etwas vertieft ausgeführt und illustriert:

1. Lösung auf Stufe Projekt: So unerfreulich das aus Sicht von Projektverantwortlichen auch tönt, so ist es halt trotzdem so, dass ein grosser Teil der Fragen rund um die rechtlichen Grundlagen für eine E-Government-Lösung direkt im Kontext des Projektes gelöst werden muss. Sei es, weil die rechtliche Grundlage an sich schon existiert, aber richtig befolgt werden muss, sei es, weil der Gesetzgeber will, dass gewisse rechtliche Fragen für jede Anwendung separat abgeklärt und entschieden werden müssen.
2. Lösung auf Stufe Kanton: Die gegebene Verfassungsordnung mit Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip geben die Kompetenz im Normalfall dem Kanton und nur im explizit geregelten Ausnahmefall dem Bund. Dies lässt bundesrechtliche Regelungen auch im E-Government nur in ganz bestimmten Gebieten zu. Synergien und Unterstützung für den einzelnen Kanton kann man hier allenfalls noch über Muster-Gesetzgebungen oder anderweitige Koordination bewirken.

Diese Grenzen für eine Lösung auf Stufe Bund sind real, stark und wirkungsvoll. Aus Sicht dieses Projektes bewirken Sie eine starke Reduktion des Erreichbaren und somit auch ein grosses Potential für Frustrationen unter den betroffenen Akteuren. Es bringt aber keinen Nutzen, gegenüber Akteuren in den Projekten einfach weiter die Erwartung zu pflegen, dass die juristischen Probleme auf einmal ‚weiter oben‘ gelöst werden.

⁵ Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten‘ (Bundesamt für Justiz, 2010)
(http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_legistik/ref_andere_hilfsmittel.html)

4.1 Massnahmen auf Stufe Kantone

Für die Stufe Kantone seien hier nur zwei immer wieder genannte Handlungsfelder aufgeführt:

Regelung für Pilotversuche: Fast einhellig wird von allen Akteuren in den Kantonen verlangt, bzw. empfohlen, in den kantonalen Datenschutzgesetzgebungen eine Regelung in der Art von Art. 17a DSG einzufügen, welche es erlauben würde, unter bestimmten Voraussetzungen und für eine begrenzte Zeit Pilotversuche mit Zugriff auf Personendaten zu ermöglichen, bevor die dazu an sich notwendigen formellen gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind. Eine solche Anpassung wird insbesondere auch von vielen kantonalen Datenschutzverantwortlichen empfohlen. Die Vorlagen sind bekannt, die Umsetzung dieser Massnahme muss auf Gesetzesstufe separat in jedem Kanton erfolgen.

E-Government-Gesetz: In verschiedenen Kantonen wird oder wurde die Frage diskutiert, ob ein breit gefasstes E-Government-Gesetz als Rahmengesetzgebung für verschiedene Bereiche angebracht wäre. Es gibt gut dokumentierte Beispiele für Pro- und Kontra-Entscheidungen, die beide interessante Informationen und Hinweise für einzelne Handlungsfelder enthalten. Der Inhalt solcher E-Government-Gesetze kann sehr unterschiedlich sein; oft enthalten sie primär organisatorische und finanzielle Regelungen der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Im Kanton Schwyz wurde im Jahr 2009 ein solches Gesetz angenommen (siehe Gesetz mit Erläuterungen unter http://www.sz.ch/documents/Broschuere_27_09_09_GzD.pdf). Es deckt primär die Zuständigkeiten und die Finanzierung von E-Government-Projekten ab.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde die Vernehmlassung zu einem E-Government-Gesetz im August 2011 abgeschlossen. Hier steht die Bildung einer gemeinsamen Informatik-Betriebs-AG im Zentrum (<http://www.ar.ch/politische-rechte/vernehmlassungen/abgeschlossene-vernehmlassungen>).

Im Fürstentum Liechtenstein wurde Jahr 2011 ein E-Government-Gesetz erarbeitet und Anfang 2012 in Kraft gesetzt (http://www.gesetze.li/get_pdf.jsp?PDF=2011575.pdf).

Ausführlich diskutiert und verworfen wurde das Vorhaben im Kanton Zürich. Der Schlussbericht zum ‚Vorprojekt Regelungsbedarf für E-Government‘ ist als Beschluss des Regierungsrats unter <http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/rrb/suche.html> mit der RRB-Nummer 559 abrufbar.

4.2 Massnahmen auf Stufe Projekt

Am Schluss muss immer das einzelne E-Government-Projekt selbst mit seinen spezifisch gegebenen Rahmenbedingungen umgehen, alle noch bestehenden Hindernisse beseitigen und alle fehlenden Voraussetzungen – also auch die fehlenden Rechtsgrundlagen – schaffen. Unabhängig von den konkreten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind E-Government-Projekte fast immer reichlich komplexe Vorhaben, die nur mit viel Sachverstand, Geschick und Engagement zum Erfolg geführt werden können.

Was die gesetzlichen Rahmenbedingungen und andere rechtliche Aufgaben betrifft, wurden im Rahmen der bisherigen Analyse vier wichtige Elemente für eine erfolgreiche Projektarbeit erkannt:

- Ausreichend juristisches Wissen im Projektteam gewährleisten
Es ist von Beginn weg dafür zu sorgen, dass im Projektteam genügend juristisches Wissen vorhanden ist. Dazu ist normalerweise eine Juristin oder ein Jurist fest und zu einem definierten Prozentsatz der Arbeit zuzuordnen. Es genügt nicht, wenn ein Rechtsdienst gelegentlich mal zu bestimmten Fragen Stellung nimmt oder den Zeigefinger erhebt.
Zusätzlich sollte dafür gesorgt werden, dass die zuständige Datenschutzstelle so früh wie möglich in das Projekt eingebunden ist und auch konkrete Lösungsvorschläge einbringt.
- Projekt in Linie verankern
Typischerweise wird auch dem vorstehenden Aspekt am besten Rechnung getragen, wenn die Federführung für das E-Government-Vorhaben möglichst bei der sachlich zuständigen Stelle bleibt und nicht von einer Informatik-, Organisations- oder E-Government-Stelle übernommen

wird. Die in der Sache zuständige Stelle ist mit den für sie relevanten rechtlichen Grundlagen meistens gut vertraut und kennt auch die Verfahren für Anpassungen.

- Rechtsgrundlage als normaler Task in der Planung

Aufgaben und Ergebnisse im rechtlichen Bereich, wie eben die Schaffung einer rechtlichen Grundlage, die Aufhebung einer hinderlichen Vorschrift oder das Einholen einer Bewilligung sollen nicht ausserhalb des Projekts in einer separaten Planung geführt werden. Sie sollen wie jede andere Aufgabe auch als normaler Tasks in der Projektplanung geführt, verfolgt und erledigt werden. Auf diese Art ist besser gewährleistet, dass ihre Bedeutung und ihr Einfluss auf die Gesamtplanung sichtbar und berücksichtigt werden kann. Dazu gehört insbesondere auch die Berücksichtigung des notwendigen Zeitbedarfs für gesetzliche Anpassungen, welche in der Regel durch die Kantonsparlamente zu beschliessen sind.

- Angepasste Sicherheit: Pragmatische Lösungen, keine sicherheitstechnische Hochrüstung

Wenn ein Verfahrensschritt neu informatisiert wird, soll immer zuerst überlegt werden, wie hoch der Bedarf nach Sicherheit in diesem konkreten Fall wirklich ist. Bestehende Formvorschriften sollen nicht unbesehen übernommen werden. Häufig stammen diese aus einer Zeit, wo nur zwischen Schriftform oder keiner Form gewählt werden konnte. Hohe Sicherheitsvorkehrungen wie die elektronische Signatur sollen nicht einfach verlangt werden, weil es sie gibt, sondern nur, wenn sie im konkreten Fall unabdingbar sind. So dürfte beispielsweise für eine Einsprache in den meisten Fällen ein einfaches Mail durchaus genügen und für amtliche Publikationen sind in vielen Fällen kaum Gründe ersichtlich, warum die elektronische Form nicht genügen sollte.

4.3 Voraussetzungen für weitere Massnahmen auf Stufe Bund

Auch wenn alle Beteiligten E-Government fördern wollen, lassen sich doch die herrschenden politischen und juristischen Prinzipien wie Föderalismus, Legalitätsprinzip und Verhältnismässigkeit im Regelfall auch für E-Government-Vorhaben nicht auf die Seite schieben. Will man hier die Grenzziehung für weitergehende Regelungen auf Stufe Bund massgeblich verschieben, müssten zuerst auf Verfassungs- und Gesetzesstufe die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden.

Auch in Gebieten, wo verfassungsmässig eine genügend umfassende Kompetenz gegeben ist, beispielsweise im Zivil- und Zivilprozessrecht oder im Post- und Fernmeldewesen, müssen zur Implementation einer konkreten Regelung zuerst noch die Grundlagen auf Gesetzesstufe geschaffen werden, wie das z.B. [Artikel 45a ZGB](#) für die zentrale Zivilstands-Anwendung Infostar tut.

Ferner ist es natürlich möglich, eine landesweite Regulierung nicht via Bund, sondern über ein Konkordat aller Kantone gemeinsam oder mindestens harmonisiert bereitzustellen. Für E-Government würde sich hier insbesondere die vertragliche und institutionelle Stärkung der Umsetzungs-Organisation ‚eGovernment Schweiz‘ über die entsprechende Rahmenvereinbarung anbieten. Auf dieser Basis öffnet sich ein weites Feld von gemeinsamen Entwicklungen an, bis hin zu verbindlichen Standards für Regulierungen, Fachverfahren und Informatik-Anwendungen.

Weitere Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der IKT-Infrastruktur finden sich nachstehend unter Kapitel 5.2 und insbesondere im dort aufgeführten Gutachten des Bundesamtes für Justiz (Bundesamt für Justiz, 2012).

Die vorstehend aufgeführten potentiellen Veränderungen des Handlungsspielraums sind grösstenteils mittel- bis langfristiger Natur, wohingegen die nachfolgend (siehe Kapitel 6) ausgeführten und empfohlenen Massnahmen auf Stufe Bund unter den bestehenden Rahmenbedingungen machbar sein müssen.

5 Erledigte Arbeiten

Das Thema der Rechtsgrundlagen für E-Government ist nun schon einige Jahre auf dem Tapet und wird, wie wir einführend aufzeigten, auch im Kontext der Informationsgesellschaft angegangen. Es gibt daher eine Reihe von inzwischen schon umgesetzten Vorhaben zur Verbesserung der Situation aus beiden Bereichen.

5.1 Entwicklungen im elektronischen Behördenverkehr

Mit der Einführung der neuen Prozessordnungen⁶ per 1. Januar 2011, der damit verbundenen Verpflichtung der Behörden, elektronische Eingaben entgegen nehmen zu müssen und den beiden Umsetzungsverordnungen [VeÜ-VwV](#) und [VeÜ-ZSSchK](#) wurde ein komplettes regulatorisches Modell für den elektronischen Geschäftsverkehr eingeführt, das als Muster insbesondere auch für kantonale Regulierungen verwendet werden kann.

Eine weitere modellhafte Gesetzgebung liegt inzwischen mit dem Entwurf der Verordnung für die elektronische öffentliche Beurkundung⁷ (Bundesamt für Justiz, 2010) vor. Die Umsetzung dieser Entwicklung in den Kantonen wird mit dem weiter unten im Kapitel 6.1.4 vorgestellten Vorhaben unterstützt.

Schliesslich wurde mit der SuisseID unter Federführung des SECO ein leicht verfügbares Werkzeug für starke Authentisierung, rechtsgültige elektronische Signatur und starke Funktionsnachweise konzipiert, bereitgestellt und – mit dem Mitgliederausweis des Schweizerischen Anwaltsverbandes SAV – auch in der juristischen Welt in der Praxis eingeführt.

Gemäss ZPO Art. 130 Abs. 2 und StPO Art. 110 Abs. 2 kann der Bundesrat das Format der Eingaben festlegen. Nur wenn künftig auch strukturierte Daten übermittelt werden, können bei Behörden und Gerichten echte Effizienzgewinne durch automatisches Einspeisen in die internen Systeme realisiert werden. Diese Format-Definitionen sind an sich auf der Basis der Vorarbeiten des Projekts JusLink weitgehend fertiggestellt. Vor einer Einführung müssten sie nun aber in einer weiteren Phase pilotiert und umfassend getestet werden, wozu aber keine finanziellen Mittel bereitgestellt sind.

Darüber hinaus wird es bezüglich elektronischem Geschäftsverkehr und digitaler Signatur in Zukunft vor allem noch darum gehen, eine breite Basis von Praktikern mit den Techniken vertraut zu machen und durch Ausbildungsmassnahmen und Unterstützung die verschiedenen noch existierenden Unsicherheiten und Missverständnisse auszuräumen. Diese Aktivitäten sollen hier innerhalb des weiter unten beschriebenen Massnahmen-Pakets 3, Wissensvermittlung, abgedeckt werden.

5.2 Verschiedene Gutachten, Anleitungen

1. Leitfaden rechtliche Grundlagen zur Bearbeitung von Personendaten

Wie vorstehend schon erwähnt, wurde im Jahr 2010 vom Bundesamt für Justiz ein ausführlicher (18 Seiten) ‚[Leitfaden zur Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten](#)‘ erarbeitet und im Internet publiziert (Bundesamt für Justiz, 2010).

⁶ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, [SR 272](#)), und Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, [SR 312.0](#)).

⁷ Teil der Vorlage zur Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts (unten auf Seite): http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/wirtschaft/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/immobiliarsachenrecht.html

2. Kapitel Recht im Leitfaden E-Government vom März 2009

Umfangreiche Erklärungen und Hinweise zu rechtlichen Fragestellungen im Umfeld E-Government finden sich auch im neu hinzugefügten Kapitel ‚4.4 Recht‘ der erweiterten Ausgabe des ‚[Leitfaden E-Government](#)‘ des ISB, bzw. der Geschäftsstelle E-Government Schweiz vom März 2009 (Informatikstrategieorgan Bund ISB, 2009).

3. BJ-Gutachten zur IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen

Mit Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 2011 (Umsetzung der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft: Sicherstellung der Rechtsgrundlagen) hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, „bis Ende 2011 die Frage der Rechtsgrundlagen einer IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen abzuklären und den Handlungsbedarf aufzuzeigen.“

Per 22. Dezember 2011 hat das BJ ein Gutachten mit dem Titel „Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen“ fertiggestellt (Bundesamt für Justiz, 2012). Das Gutachten wurde vom Bundesrat zur Kenntnis genommen, anschliessend der Geschäftsstelle von eGovernment Schweiz zur Traktandierung im Steuerungsausschuss zugestellt und im Mai 2012 in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) [publiziert](#).

Die wichtigsten Schlüsse des Gutachtens sind:

1. Es existiert aktuell keine Verfassungsgrundlage, die dem Bund eine allgemeine Regelungskompetenz für die IKT-Zusammenarbeit mit den Kantonen einräumen würde. Will man vom Bund aus eine einheitliche elektronische Verwaltungslandschaft verbindlich vorzuschreiben, wäre eine solche Grundlage auf dem Wege der Verfassungsänderung zuerst zu schaffen.
2. Hingegen existieren solche verfassungsmässigen Grundlagen in verschiedenen Teilbereichen, namentlich im Zivil- und Zivilprozessrecht, im Straf- und Strafprozessrecht und beispielsweise nach Artikel 92 Absatz 1 BV auch für das Post- und Fernmeldewesen.
3. In diesen Gebieten, wo die Bundesverfassung dem Bund eine umfassende, nicht nur auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkte Gesetzgebungskompetenz einräumt, kann der Bund auch Fragen der IKT-Zusammenarbeit regeln, soweit die Regelung dem Vollzug des Bundesrechts dient und verhältnismässig ist.
4. Das Vorliegen einer verfassungsmässigen Kompetenz entbindet den Bund nicht davon, im konkreten Anwendungsfall zuerst eine formelle gesetzliche Grundlage schaffen zu müssen.
5. Alternativen für eine Bundesregelung basierend auf einer verfassungsmässigen Grundlage sind Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen wie die Beteiligung des Bundes an der SIK-Vereinbarung und der Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz oder die Förderung von freiwilligen Standards und „Best Practices“.

6 Vorgeschlagene Massnahmen (in drei Paketen)

Die nach den verschiedenen Abgrenzungen verbleibenden Massnahmen zur Komplettierung der rechtlichen Grundlagen für E-Government und zur Lösung gewisser rechtlicher Fragestellungen im Kontext von E-Government werden nachfolgend aufgrund ihres unterschiedlichen Charakters in drei Pakete unterteilt:

1. Massnahmen-Paket 1: Gesetzgebung
2. Massnahmen-Paket 2: Nationale E-Government-Infrastruktur-Komponenten
3. Massnahmen-Paket 3: Wissensvermittlung

Ein Teil der vorgeschlagenen Massnahmen ist schon beauftragt oder in Umsetzung begriffen, andere Teile müssen erst noch aufgesetzt werden, was u.a. bedeutet, dass auf Stufe Bund ein Departement die Federführung für die Erarbeitung des nächsten Umsetzungs-Schrittes übernimmt.

6.1 Massnahmen-Paket 1: Gesetzgebung

Auch wenn der Raum für die Schaffung von rechtlichen Grundlagen auf Stufe Bund – wie vorstehend ausgeführt – eher klein ist, gibt es nichts desto trotz ein paar Bereiche, in welchen eine Verbesserung der Situation auf Stufe Bund und im weiteren Umfeld der Gesetzgebung erreicht werden kann.

6.1.1 Weiterentwicklung der elektronischen Signatur

Nachdem das ZertES zur Regelung der elektronischen Signatur nun seit 2003 in Kraft ist und darauf basierend inzwischen zwei Generationen von Signaturkarten auf den Markt gekommen sind, sollen nun ein paar erkannte Schwachstellen und Mängel behoben werden. So fehlen bisher die internationale Anerkennung der erzeugten Signaturen mindestens innerhalb Europas und eine klare rechtliche Positionierung von Firmen- und Server-Zertifikaten, bzw. –Signaturen. Ebenfalls ist zu prüfen, ob nicht obligatorisch jede qualifizierte Signatur mit einem anerkannten Zeitstempel versehen sein müsste.

Umsetzung: Im Kontext der Sicherstellung der Rechtsgrundlagen für die Informationsgesellschaft Schweiz (siehe Kapitel 2) hat der Bundesrat im Juli 2011 das EJPD beauftragt, zu diesen Fragen bis Anfang 2012 einen vernehmlassungsreifen Vorentwurf mit erläuterndem Bericht zu erstellen. Mit Entscheidung des Bundesrates vom 28.03.2012 wurde die Vernehmlassung bis Anfang Juli 2012 eröffnet. In der zweiten Hälfte 2012 sollen die Vernehmlassung ausgewertet und die Botschaft ans Parlament erarbeitet werden.

6.1.2 Weiterentwicklung elektronischer Behördenverkehr

Mit den Bestimmungen zur elektronischen Eingabe und Zustellung in den neuen Prozessordnungen und den beiden Übermittlungs-Verordnungen VeÜ-VwV und VeÜ-ZSSchK wurde ein erster grösserer Schritt hin zum elektronischen Behördenverkehr abgeschlossen.

Dieser Prozess muss aber weiter geführt werden und der Bund muss hier mit seinen Verfahren weiterhin die Pionierrolle übernehmen. Einerseits durch die Einführung von Übermittlungen mit strukturierten Daten, andererseits durch Ausweitung auf weitere Bereiche, in denen die elektronische Übermittlung mindestens ermöglicht wird, schliesslich aber auch durch einzelne und dann immer weitere Verfahren, in denen die elektronische Übermittlung ausschliesslich und für alle beteiligten Partner obligatorisch praktiziert wird. In Frage kommen Übermittlungen in bundesrechtlich geregelten Verfahren wie z.B. Zivilstandswesen, Handelsregister, Militär, Flugwesen, und Seilbahnen. Dabei ist nicht nur der Verkehr zwischen Privaten und den Behörden anzuschauen, sondern insbesondere auch der Verkehr zwischen Behörden, wo die Einführung elektronischer Verfahren eigentlich besonders rasch möglich sein sollte.

Umsetzung: Das EJPD erarbeitet Vorgaben für strukturierte Eingaben in Verfahren nach ZPO und StPO, pilotiert sie und setzt sie per Anfang 2014 in Kraft.

Umsetzung: Das EJPD erstellt ein Inventar von bundesrechtlichen Verfahren und ihrer Informatisierungs-Stufe (elektr. Eingabe und Zustellung: nicht möglich / teilweise möglich / möglich / obligatorisch) und erstattet dem Steuerungsausschuss jährlich einen aktualisierten Bericht über den Stand.

Weitere Form zwischen Formlosigkeit und Schriftform: Eine bedeutende Barriere für den elektronischen Geschäftsverkehr ist immer wieder die Tatsache, dass in der Schweiz ‚unterhalb‘ der Schriftform keine Form mit einer definierten rechtlichen Bedeutung existiert. Ein Schriftstück ohne Unterschrift, ein E-Mail, ein Gespräch und Rauchzeichen sind in dieser Hinsicht alle gleichwertig. Einzig der Telefax hat – wenn auch primär nur in der Praxis und ein Stück weit in der Doktrin – in dieser Hinsicht eine gewisse Anerkennung erlangt. Dies bedeutet, dass für den elektronischen Rechtsverkehr die unterste juristisch definierte Form die elektronische Signatur nach ZertES ist, was eine sehr hohe Hürde darstellt. Diese juristische ‚Bedeutungslosigkeit‘ aller anderen Formen steht auch in deutlichem Kontrast zur täglichen Praxis, wo gerade E-Mails im Geschäftsverkehr eine grosse Bedeutung zukommt. Auch wenn eine Veränderung bei den Formvorschriften recht fundamentale Konzepte berührt, sollte die Einführung einer oder mehrerer Formen ‚unterhalb‘ der Schriftform geprüft werden. Als ein mögliches Modell steht hier die ‚[Textform](#)‘ nach deutschem Recht, [§ 126b BGB](#) zur Verfügung.

Umsetzung: Das EJPD prüft die Einführung einer oder mehrerer Formen mit im Vergleich zur Schriftform reduzierten Anforderungen und erstellt dazu bis Mitte 2013 ein Gutachten.

Regelungsbedarf besteht auch für den Aspekt der **Zustellung**, und zwar über den Behördenverkehr hinaus auch im privatwirtschaftlichen Bereich. Durch die Liberalisierung der Briefpost haben sich die Verhältnisse in den letzten Jahren wesentlich geändert, ohne dass die darauf aufbauenden rechtlichen Konzepte genügend klar und prominent angepasst wurden. Wichtige und juristisch relevante Elemente der Übermittlung, wie Vertraulichkeit, Zustellungsbestätigung und Abgrenzung der Zuständigkeiten bzw. der Haftung sind unter Einbezug der neuen Akteure zu regeln.

In diesem Kontext ist ebenfalls zu prüfen, ob nicht auch die Schweiz nach dem Beispiel von Deutschland (‚[De-Mail](#)‘) und anderen Ländern eine Regulierung⁸ für besonders vertrauenswürdige und entsprechend verbindliche E-Mail-Dienste einführen sollte, u.U. in Verbindung mit der SuisseID oder der künftigen Identitätskarte.

Umsetzung: Das UVEK erstellt bis Mitte 2013 eine Projektskizze für eine solche Gesetzgebung.

6.1.3 Standards und Regelungsmuster für den Trägerwandel

Wir befinden uns in der Phase der Verlagerung von papierbasierten zu elektronischen Verfahren. In dieser Übergangszeit, die noch zwei bis drei Jahrzehnte dauern dürfte, werden im Behördenverkehr Papierdokumente und elektronische Dokumente parallel existieren, was in zahlreichen Fällen eine Transformation vom einen Träger zum andern notwendig macht, wobei man wichtige Eigenschaften des Dokuments, wie z.B. den Beweiswert, möglichst vom einen Träger auf den neuen retten möchte. In den nächsten Jahren werden alle kantonalen Gesetzgeber und eine grosse Zahl von verantwortlichen Organen in der Privatwirtschaft Vorschriften für den Trägerwandel erarbeiten müssen, und Hunderte bis Tausende für die Registratur oder Archivierung Zuständige in Firmen und Behörden werden die Vorschriften in der Praxis umsetzen müssen. Dabei stellt sich akut die Frage, wie der Trägerwandel von Papierdokumenten zu elektronischen Dokumenten (P->E) und umgekehrt (E->P) in den verschiedensten Bereichen durch Vorgaben und Standards schweizweit möglichst effizient und einheitlich geregelt werden könnte. Gelingt es, noch rechtzeitig ein gemeinsames, praktikables Fundament für die Vielzahl von kommenden Vorschriften und Lösungen bereitzustellen, ergibt sich daraus ein grosser Nutzen für alle Beteiligten. Ein Wirrwarr von unterschiedlichen, nicht vergleichbaren Lösungen kann

⁸ Vergleiche das deutsche [Gesetz zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften](#) vom 28. April 2011.

verhindert werden, was Verständlichkeit und Übersicht erhöht und eine übergreifende Lehre und Ausbildung überhaupt erst ermöglicht.

Umsetzung: Das EJPD erarbeitet bis Mitte 2012 eine Situationsanalyse und ein Grobkonzept für eine übergreifende Regelung des Trägerwandels und gibt es in eine breite Konsultation.

6.1.4 Mustergesetzgebung für kant. Umsetzung der elektr. öffentlichen Beurkundung

Ausgelöst durch das vorstehend (Kapitel 5.1) erwähnte Gesetzgebungsverfahren zur Regelung der elektronischen öffentlichen Beurkundung durch den Bund werden zurzeit in Zusammenarbeit mit dem schweizerischen Notarenverband die kantonalen gesetzlichen Grundlagen zur Beurkundung evaluiert, der Anpassungsbedarf erhoben, und Hilfsmittel für die kantonalen Reformprojekte erarbeitet.

Umsetzung: Das EJPD erarbeitet in Zusammenarbeit mit dem Notarenverband eine Anleitung und ein Muster für eine kantonale Ausführungs-Gesetzgebung zur Umsetzung der elektronischen öffentlichen Beurkundung.

6.2 Massnahmen-Paket 2:

Nationale E-Government-Basisinfrastruktur-Komponenten

Die Vorhaben in diesem Paket haben das Schwergewicht auf der organisatorisch-konzeptionellen Ebene. Es ist noch offen, ob und in welche Art von Gesetzgebungsvorhaben sie münden werden.

6.2.1 Konzept für einen nationalen E-Government-Personenidentifikator

Nach langjährigen Diskussionen über einen übergreifenden Personenidentifikator wurde die Diskussion 2004 mit dem Entscheid für die neue AHV-Nummer (AHVN13) abgebrochen. Seit 2007 steht nun für ausgewählte Bereiche, insbesondere Sozialversicherung, eigentliche Personenregister, Bildung und Steuern die AHVN13 zur Verfügung. Die Frage der eindeutigen Identifikation von Personen und der Identifikatoren stellt sich aber in zahlreichen weiteren Bereichen von E-Government, wie z.B. im Handelsregister, im Grundbuch oder im Gesundheitswesen.

Bund und Kantone haben in den letzten Jahren für gewisse weitere Bereiche die gesetzlichen Grundlagen (nach [Artikel 50e des AHV-Gesetzes](#)) für die Benutzung der AHVN13 geschaffen. Mit diesen schrittweisen Entwicklungen ist inzwischen nicht mehr klar, ob und unter welchen Bedingungen sich die AHVN13 zu einem generellen E-Government-Personenidentifikator entwickeln könnte oder was die Alternative dazu wäre. Diese Fragestellung wurde in den letzten Monaten aus verschiedenen Richtungen gestellt und muss auf Stufe Bund behandelt und zügig entschieden werden.

Umsetzung: Es ist ein Konzept-Vorschlag für Personenidentifikatoren für den gesamten Bereich des E-Government und für private Anwendungen zu entwickeln. Die Zuständigkeit ist noch zu regeln.

6.2.2 Konzept für Organisation und Finanzierung nationaler E-Government-Basis-Infrastrukturen

Mit zunehmender Intensität der Interaktionen zwischen verschiedenen Behörden macht es immer weniger Sinn, Basis-Infrastrukturen wie beispielsweise Register, Verzeichnisse oder IAM-Services dezentral und mehrfach zu betreiben. In der Realität fehlt aber meist eine Trägerschaft, die für alle Beteiligten akzeptabel ist und welche die wichtigsten Funktionen in finanzieller, führungsmässiger und betrieblicher Hinsicht aus dem Stand fair und kompetent übernehmen kann.

Das BJ ist daran, für den Betrieb der Register in seinem Zuständigkeitsbereich eine solche Trägerorganisation zu konzipieren und stufenweise aufzubauen. Dieses Vorhaben soll in seiner Zielsetzung verbreitert werden auf alle Infrastrukturen und Services, die in einer optimalen E-Government-Architektur sinnvollerweise auf nationaler Stufe betrieben werden.

In einer separaten Spur innerhalb eines solchen Konzepts ist zu prüfen, ob allenfalls für die künftige Aufgabenteilung inkl. Finanzierung von nationalen E-Government-Infrastruktur-Komponenten gar eine Grundlage auf Verfassungsebene geschaffen werden sollte.

Umsetzung: Mit Beschluss vom 12. Juli 2011 ist das EJPD beauftragt, dem Bundesrat ein Konzept für die Organisation und Finanzierung von nationalen Basisinfrastrukturen im Bereich E-Government vorzulegen.

6.2.3 ‚Interkantonale Standard-Anwendungen‘ von eGovernment Schweiz

Es geschieht immer wieder, dass in den Kantonen Anwendungen neu entwickelt werden, obwohl es schon mehrere taugliche Anwendungen in anderen Kantonen gibt, oder dass mehrere Kantone gleichzeitig eine Anwendung für den gleichen Bereich realisieren. Aus der Sicht der zuständigen Informatiker und Linienchefs gibt es für solche Entwicklungen meist gute Gründe, indem z.B. irgendeine Spezialanforderung des entsprechenden Kantons nur mit einer Eigenentwicklung optimal abgedeckt werden kann. Aus finanzieller Sicht und aus übergeordneter Sicht sind das sehr oft unnötige Doppelspurigkeiten. Trotz Koordination durch eGovernment Schweiz, die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) und andere Gremien entstehend laufend neue Doppelspurigkeiten der beschriebenen Art.

Ein Instrument, hier einen gewissen Druck Richtung Mehrfachnutzung, Harmonisierung und gemeinsame Entwicklung auszuüben, wäre das Konzept der ‚*interkantonalen Standard-Anwendungen*‘. Die Gremien von eGovernment Schweiz bzw. der Steuerungsausschuss könnten bestimmte bestehende oder in Entwicklung befindliche Anwendungen nach einem vordefinierten Verfahren zu ‚Standard-Anwendungen‘ für einen bestimmten Bereich definieren. Sobald für einen Anwendungsbereich eine oder mehrere Standard-Anwendung existieren oder in Entwicklung sind, entwickelt kein anderer Kanton mehr etwas in diesem Bereich. Ausnahmen müssten einerseits von den zuständigen Liniendiensten beim Kanton, und andererseits auf Antrag des Kantons beim Steuerungsausschuss eGovernment Schweiz in einem vordefinierten Verfahren bewilligt werden. Selbstverständlich kann ein solches Instrument nur eingeführt werden, wenn sich die Kantone vorgängig diesem Instrument freiwillig unterstellen, z.B. durch die eine entsprechende Klausel in die Rahmenvereinbarung.

Ähnliche Instrumente werden beim Bund für die interdepartementale Koordination und in Deutschland für die Justiz-Informatik-Koordination zwischen den Ländern relativ erfolgreich eingesetzt.

Umsetzung: Der Steuerungsausschuss sorgt für die Ausarbeitung eines Konzeptes für das Instrument der ‚Interkantonalen Standard-Anwendungen‘ und entscheidet darüber bis Mitte 2013.

6.3 Massnahmen-Paket 3: Wissensvermittlung

Bei der vorstehenden Auswertung der Probleme und Erwartungen haben wir gesehen, dass für eine effiziente Erledigung der rechtlichen Aufgaben sehr oft einfach das erforderliche Fachwissen fehlt, bzw. dass die Antwort oder Lösung im Prinzip schon irgendwo entwickelt wurde, aber im vorliegenden Projekt nicht bekannt ist. Aus diesem Grund liegt die Lösung der Probleme mit den Rechtsgrundlagen schwergewichtig in einer besseren und effizienteren Wissensvermittlung.

Diese Wissensvermittlung soll einerseits über eine ausgefeilte spezialisiert Plattform, über ein Angebot von Ausbildungskursen und schliesslich über ein Kompetenzzentrum bewerkstelligt werden. Diese drei Pfeiler einer künftigen, besseren Wissensvermittlung sollen hier nur einmal grob skizziert werden, damit beurteilt werden kann, ob sie genügend erfolgversprechend sind, um sie in der Folge detailliert zu konzipieren und dann umzusetzen.

6.3.1 Wissensplattform Rechtsgrundlagen E-Government

Eine Wissensplattform auf dem Internet mag heutzutage trivial erscheinen. Verschiedene reale Implementationen zeigen aber, dass ein solches Angebot bei optimaler Kombination und Ausnützung aller heute verfügbaren Möglichkeiten, attraktiver Gestaltung und laufender Aktualisierung zu einem sehr wertvollen Werkzeug für eine spezialisierte Gruppe werden kann.

In unserem Fall könnte die Wissensplattform beispielsweise folgende Elemente umfassen:

- Ein vollständiges *Verzeichnis aller E-Government-Vorhaben*, auch ausserhalb der priorisierten Vorhaben mit nützlichen Informationen zu jedem Vorhaben.

- *Verzeichnis aller rechtlichen Grundlagen* zu E-Government auf nationaler, kantonaler und auch internationaler Ebene. Gesetze, Verordnungen, Konkordate und ähnliches.
- *Vorlagen* von Gesetzen, Verträgen, Formularen zu ausgewählten Themen.
- Gut erschlossene Sammlung von *Gutachten, Anleitungen und Leitfäden* zu verschiedenen Teil-Themen methodischer oder sachlicher Ausrichtung.
- Sammlung von *Abstracts zu Einzelfragen*, bzw. FAQ.
- Ein *Diskussionsforum* (Q&A) mit dauernd gewährleisteter Beteiligung spezialisierter Juristinnen und Juristen aus BJ, ISB, EDÖB, BAKOM, Kantonen, privaten Advokaturen etc.
- Ein *Wiki* zur gemeinsamen Redaktion bzw. laufenden Pflege und Verbesserung von Vorlagen, Leitfäden etc.

Für die meisten vorstehenden Angebote ist entscheidend, dass sie über eine auf die Praktiker ausgegerichtete, problemorientierte Systematik gut erschlossen sind. Eine solche Systematik kann mittelfristig zu einem zentralen Element eines Fachthemas werden, fehlt aber bisher für das Thema Rechtsgrundlagen E-Government.

6.3.2 Kompetenzzentrum Rechtsgrundlagen E-Government

Wenn schon eine Stelle mit dem Aufbau und der Pflege der vorstehend geschilderten Wissensplattform befasst ist, könnte sie mit einem etwas grösseren Personalbestand gleich auch noch ein paar zusätzliche Dienstleistungen eines ‚Kompetenzzentrums für Rechtsgrundlagen im E-Government‘ anbieten, wie etwa:

- Verfassen von juristischen Gutachten und Antworten auf Anfragen;
- Verfassen weiterer Anleitungen zu den brennendsten Themen (z. B. Anleitung für die Wahl der Signatur- und Authentisierungsmethode);
- Durchführen von Audits von Projekten und Systemen
- evt. Mitwirkung als Rechts-Spezialisten in E-Government-Vorhaben

Für ein solches Kompetenzzentrum braucht es ein minimales Reservoir von eigenen Ressourcen. Gewisse Aufgaben können aber auch koordinativ verteilt werden auf spezialisierte Juristinnen und Juristen bei Behörden und in der Privatwirtschaft oder in Zusammenarbeit mit einschlägigen Hochschulinstituten.

6.3.3 Ausbildungsangebot Rechtsgrundlagen E-Government

In den Stellungnahmen wurde oft das fast vollständig fehlende Ausbildungs-Angebot in diesem Themenbereich bemängelt. Basierend auf den Aktivitäten auf der Wissenplattform und den Erfahrungen mit Anfragenden könnte das Kompetenzzentrum – evt. wiederum in Zusammenarbeit mit einem einschlägigen Hochschulinstitut – ein Set von Kursen zusammenstellen und gelegentlich auch Tagungen oder Konferenzen zu aktuellen Themen veranstalten.

6.3.4 Umsetzung, Zuständigkeit

Das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) wird beauftragt, das Massnahmenpaket 3 in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle E-Government Schweiz direkt umzusetzen. Es baut die Stelle für den Aufbau und die Pflege der Wissensdatenbank auf.

Für das ‚Kompetenzzentrum Rechtsgrundlagen E-Government‘ übernimmt es die Federführung und arbeitet in der Umsetzung und im Betrieb mit dem Bundesamt für Justiz und dem Verein eJustice.CH (ehemals SVRI) zusammen.

Unter der Voraussetzung, dass sich die Kantone hälftig an diesem Vorhaben beteiligen, beantragt das EFD auf dem Budgetweg 5 zusätzliche Stellen und einen jährlichen Kredit von 1 Mio. Franken als Beitrag des Bundes zur Umsetzung dieses gemeinsamen Vorhabens.

7 Weiteres Vorgehen, Umsetzung

Mit diesem Papier soll die Phase der Analyse und Lösungssuche für das Vorhaben B1.02 abgeschlossen werden. Aus all den Workshops, Analysen, Befragungen und Überlegungen sind die hier vorgeschlagenen drei Pakete von Massnahmen als sinnvolle und machbare Umsetzungsaktivitäten auf Stufe Schweiz entwickelt worden. Es ist nun an den Auftraggebern, Entscheid-Instanzen und beauftragten Departementen, darüber zu befinden, ob die vorgeschlagenen Massnahmen beauftragt, finanziert und umgesetzt werden sollen.

Zusammenstellung der vorstehend aufgeführten Umsetzungs-Aufträge:

| Nr. | Kapitel | Fedf. | Auftrag | Termin |
|--|---------|---------|--|-------------|
| Massnahmen-Paket 1: Gesetzgebung | | | | |
| 1. | 6.1.1 | EJPD | Durchführung und Auswertung Vernehmlassung zum revidierten ZertES, Erarbeitung Botschaft | Ende 2012 |
| 2. | 6.1.2 | EJPD | Erarbeitet, pilotiert und setzt Vorgaben für strukturierte Eingaben in Verfahren nach ZPO und StPO in Kraft. | Anfang 2014 |
| 3. | 6.1.2 | EJPD | Erstellt Inventar bundesrechtlicher Verfahren und ihrer Informatisierungs-Stufe (elektr. nicht möglich / möglich / obligatorisch) | Anfang 2013 |
| 4. | 6.1.2 | EJPD | Erstellt Gutachten zur Frage der Einführung einer weiteren juristisch definierten Form zwischen Formlosigkeit und Schriftform | Mitte 2013 |
| 5. | 6.1.2 | UVEK | Erstellt Projektskizze für Zustellungs-Gesetzgebung inkl. staatlich reguliertes E-Mail | Mitte 2013 |
| 6. | 6.1.3 | EJPD | Erarbeitet Situationsanalyse und Grobkonzept für eine übergreifende Regelung des Trägerwandels | Mitte 2012 |
| 7. | 6.1.4 | EJPD | Erarbeitet in Zusammenarbeit mit Notarenverband eine Anleitung und ein Muster für eine kantonale Ausführungs-Gesetzgebung zur Umsetzung der elektronischen öffentlichen Beurkundung | Ende 2012 |
| Massnahmen-Paket 2: Nationale E-Government-Basisinfrastruktur-Komponenten | | | | |
| 8. | 6.2.1 | offen | Erarbeitet Konzeptvorschlag für Personenidentifikatoren in allen öffentlichen und privaten Anwendungen (In Zusammenhang mit Auftrag des BR vom 12.7.11, die Einführung eines Personenidentifikators im Justizbereich zu prüfen). | offen |
| 9. | 6.2.2 | EJPD | Gemäss Auftrag des BR vom Juli 2011: Verfasst Konzept für Organisation und Finanzierung von nationalen Basisinfrastrukturen im Bereich E-Government | Mitte 2012 |
| 10. | 6.2.3 | eGov-CH | Erarbeitet ein Konzept für das Instrument von ‚Interkantonalen Standard-Anwendungen‘ zur forcierten Mehrfachnutzung bis Frühjahr 2013 und entscheidet darüber bis Mitte 2013. | Mitte 2013 |
| Massnahmen-Paket 3: Wissensvermittlung | | | | |
| 11. | 6.3.4 | EFD | Setzt Massnahmenpaket 3 (Wissensvermittlung) in Zusammenarbeit mit Geschäftsstelle E-Government Schweiz um. | |
| 12. | 6.3.4 | EFD | Baut in Zusammenarbeit mit BJ und Verein eJustice das ‚Kompetenzzentrum Rechtsgrundlagen E-Government‘ auf. | |

Wenn einmal über die Umsetzung entschieden und die einzelnen Umsetzungs-Massnahmen gemäss vorstehendem Katalog beauftragt sein werden, sehen wir zwei Varianten für das weitere Vorgehen im Gesamtvorhaben B1.02, über die ebenfalls entschieden werden muss:

- A) Das Vorhaben B1.02 existiert weiter, geht aber für die weitere Federführung zurück an die Geschäftsstelle von eGovernment Schweiz;
- B) Das Vorhaben B1.02 als solches wird beendet.
Das Thema selbst bleibt aber natürlich und soll innerhalb der Führung von E-Government weiterhin beobachtet und gelegentlich traktandiert werden. Für den Rest sind es nun aber die Umsetzungsmassnahmen, die in der Art von Projekten geführt sind. Je nach Entwicklung kann die Frage der Rechtsgrundlagen dann in ein paar Jahren wieder einmal mit einem neuen Auftrag evaluiert werden.

8 Anhänge

- I. **B1.02 Rechtsgrundlagen: Umfrage zum Handlungsbedarf - Fragebogen**
- II. **B1.02 Rechtsgrundlagen: Umfrage zum Handlungsbedarf - Auswertung**

9 Literaturverzeichnis

Bundesamt für Justiz. (16. Dezember 2010). Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten.

Bundesamt für Justiz. (1.. Mai 2012). Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen. *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden*, VPB 2012 (1), S. 1-17.

Bundesamt für Justiz. (2010). Verordnung über die elektronische öffentliche Beurkundung (VeöB). *Entwurf vom 20. September 2010*.

<http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/wirtschaft/gesetzgebung/immobiliarsachenrecht/entw-veoeb-d.pdf>.

Bundesamt für Kommunikation BAKOM. (Dezember 2009). Sicherstellung der Rechtsgrundlagen - Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe über die Ergebnisse des Prüfauftrags.

eGovernment Schweiz. (2011). Priorisiertes Vorhaben B1.02: Umfrage zum Handlungsbedarf - Auswertung.

eGovernment Schweiz. (2011). Priorisiertes Vorhaben B1.02: Umfrage zum Handlungsbedarf - Fragebogen.

http://www.fsdz.ch/cms/uploaded/file/Umfragebogen_d_Formular.pdf.

Fässler, L. (14. 07. 2009). Resultate Workshop "Rechtsgrundlagen" - ffO-Workshop 18. Juni 2009.

egovernment schweiz suisse svizzera.

Informatikstrategieorgan Bund ISB. (2009). Leitfaden E-Government - Ein praxisorientiertes Vorgehen für den Ausbau von E-Government-Dienstleistungen. *Neue und erweiterte Ausgabe März 2009*. egovernment schweiz suisse svizzera.