



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Zentrale Dienste
Fachbereich Rechtsinformatik

Bern, 29. Oktober 2012

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

betreffend die

Totalrevision des Bundesgesetzes vom 19. Dezember
2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektro-
nischen Signatur (ZertES)

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 28. März 2012 das EJPD ermächtigt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 6. Juli 2012.

Erst am 4. Juni dieses Jahres hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine "Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt" zuhanden des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet. Deshalb war es nicht möglich, die neueren europäischen Entwicklungen schon bei der Erarbeitung der vorliegenden Revision zu berücksichtigen. Der EU-Vorschlag wird aber bei den weiteren Arbeiten berücksichtigt.

2 Liste der Teilnehmenden am Vernehmlassungsverfahren

2.1 Kantone

Es haben sich alle Kantone am Vernehmlassungsverfahren beteiligt.

2.2 In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Folgende in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien haben Stellung genommen:

- Christlichdemokratische Volkspartei CVP
- Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP
- Die Liberalen FDP
- Schweizerische Volkspartei SVP
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP

2.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Von dieser Gruppierung haben der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (Städteverband) am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen.

2.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Der Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), der Schweizerische Gewerbeverband (sgv usam) und der Schweizerische Arbeitgeberverband haben zum oben erwähnten Geschäft eine Stellungnahme eingereicht.

2.5 Schweizerisches Bundesgericht

Das Schweizerische Bundesgericht (BGer) hat sich ebenfalls am Vernehmlassungsverfahren beteiligt.

2.6 Weitere interessierte Kreise

Folgende Kreise haben sich in einer Stellungnahme zum oben erwähnten Geschäft geäußert:

- Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)
- Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI)
- Cyber-Identy AG (CI AG)
- Die Post
- Die Spitäler der Schweiz (Spitäler)
- Fédération des Entreprises Romandes (FER)
- Information Security Society Switzerland (ISSS)
- Interessengemeinschaft ICT Zürcher Gemeinden (IG ICT)
- keyon AG
- KPMG AG
- PrivaSphere
- QuoVadis Trustlink Schweiz AG (QuoVadis)
- Schweizerischer Anwaltsverband (SAV)
- Swisscom (Schweiz) AG
- SwissHoldings
- SwissMem
- SWICO
- Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland (VSUD)

3 Generelle Einschätzung des Vorentwurfs

Die Kantone **UR**, **SG** und **GR** sowie **SP**, **SGV** und **IG ICT** begrüßen die Vorlage vollumfänglich und verzichten auf die Einreichung einer detaillierten Vernehmlassungsantwort.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ist mit der vorliegenden Revision grundsätzlich einverstanden (Kantone **ZH**, **BE**, **LU**, **SZ**, **OW**, **NW**, **GL**, **ZG**, **FR**, **SO**, **BS**, **BL**, **SH**, **AR**, **AI**, **TG**, **AG**, **TI**, **VD**, **VS**, **NE**, **GE** und **JU** sowie **CVP**, **EVP**, **FDP**, **SVP**, **Städteverband**, **economiesuisse**, **sgv usam**, **SAV**, **keyon**, **KPMG**, **Swisscom**, **CI AG**, **SWICO**, **Spitäler**, **PrivaSphere**, **SwissHoldings**, **CVCI**, **AIHK**). Begrüsst wurden insbesondere die Einführung der geregelten elektronischen Signatur, welche auch von juristischen Personen und Behörden genutzt werden kann sowie die terminologische Bereinigung bzw. Vereinfachung der Regelung der elektronischen Signatur in den verschiedenen Gesetzen und Verordnungen.

Das **BGer** hat sich lediglich zum elektronischen Rechtsverkehr geäußert, soweit es von der Vorlage selber betroffen ist. Weiter hielt es fest, dass die Vorlage keine Rechtsschutzbestimmungen enthält und daher die üblichen Bestimmungen der Bundesrechtspflege gelten.

Nach Auffassung von **ISSS** sollte die Totalrevision des ZertES zwar weitergeführt, jedoch erst abgeschlossen werden, wenn die nachstehend umschriebenen Anforderungen erfüllt werden können. Einerseits sollte die Totalrevision im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz auf die Bedürfnisse der Anwender in der Praxis ausgerichtet werden. Weiter sollte sie als Regelung der Rahmenbedingungen für Signaturverfahren in eine umfassende Gesetzgebung über die elektronische Kommunikation im Bereich des privaten und des öffentlichen Rechts eingebettet werden. Zudem ist die Vorlage auf die internationale Entwicklung der elektronischen Kommunikation abzustimmen.

Die Post und ihre Tochtergesellschaft **SwissSign** halten den Zeitpunkt für eine Totalrevision des ZertES für verfrüht. Sie schlagen vor, die Einführung des "geregelten Zertifikates" und der "geregelten Signatur" im Rahmen einer Teilrevision einzuführen. Ihre Kernanliegen für die Weiterverfolgung der vorgelegten Revision sind insbesondere, die Verständlichkeit des Gesetzestextes durch sprachliche Massnahmen zu verbessern und die regulatorischen Entwicklungen der EU zu berücksichtigen.

SwissMem erachtet eine Ausdehnung der elektronischen Signatur auf Unternehmen als zurzeit verzichtbar und vertritt die Meinung, dass die Verwendung von elektronischen Mitteln auf freiwilliger Basis beruhen müsse.

Die Kantone **BE**, **FR** und **GE** sowie **Die Post** sind sich durchaus bewusst, dass die Bestimmungen des ZertES ein gewisses Technologieverständnis voraussetzen. Der Gesetzesentwurf und die Erläuterungen seien jedoch in einer Sprache geschrieben, die nur für Personen zugänglich ist, welche mit der Zertifizierungstechnik vertraut sind. Damit die Signaturtechnologie bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie in Verwaltung und Wirtschaft eine breite Akzeptanz findet, sei ein sprachlich verständliches Gesetz unabdingbar.

Im Anhang findet sich eine detaillierte Übersicht zu den eingereichten Stellungnahmen. Einzelheiten sind den entsprechenden Passagen zu entnehmen.

4 Internationale Harmonisierung

Der Kanton **VD** sowie **SVP**, **economiesuisse**, **keyon**, **KPMG**, **ISSS**, **SwissMem**, **Die Post**, **SWICO** und **SwissHoldings** haben im Bereich der elektronischen Signatur auf europäischer Ebene Harmonisierungsdefizite entdeckt.

Der Kanton **VD** sowie **SVP**, **economiesuisse**, **ISSS**, **SwissMem** und **Die Post** führen dazu weiter aus, dass es aufgrund der internationalen Ausrichtung der schweizerischen Wirtschaft wichtig sei, dass die Gesetzgebung unseres Landes über digitale Zertifikate und den elektronischen Geschäfts- und Behördenverkehr auf das harmonisierte internationale Recht und dessen laufende Weiterentwicklung sowie die vorhandenen technischen Standards abgestimmt werde. Die vorliegende Revision berücksichtige neue regulatorische Entwicklungen auf europäischer Ebene nicht. Es wird daher empfohlen, die Vorlage erneut auf ihre Kompa-

bilität hin zu überprüfen und die laufende Weiterentwicklung des internationalen Rechts stets im Auge zu behalten (vgl. dazu den Hinweis in Punkt 1 Ausgangslage).

5 Grundsatzfragen

5.1 Einführung des qualifizierten Zeitstempels

In der Rubrik "Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts" geht es unter anderem um die Anpassung des Obligationenrechts. Zur Diskussion steht eine Variante zu Art. 14 Abs. 2^{bis} OR. Danach wird die qualifizierte elektronische Signatur mit einem obligatorischen Zeitstempel versehen. Die Kantone **ZH, BE, LU, SZ, GL, SO, SH, AG, TI** und **GE** sowie **SAV, CI AG, SWICO** und **SwissHoldings** begrüßen diesen Vorschlag.

Die Kantone **SZ** und **GE** sowie **CI AG** argumentieren dabei insbesondere mit der Beweisproblematik. Im Hinblick auf die höhere Rechtssicherheit sei diese Variante zu bevorzugen. Im Gerichtsverfahren stellen sich immer wieder Beweisprobleme. Mit der Einführung eines qualifizierten Zeitstempels könnte diese Problematik entschärft werden. Auch der Kanton **ZG**, der die Neuformulierung von Art. 14 Abs. 2^{bis} OR ablehnt, schliesst sich dem erwähnten Argument an, sieht aber vorliegend andere Probleme, die in diesem Zusammenhang auftreten können (siehe unten).

Der Kanton **ZH** ist der Ansicht, dass der Zeitstempel zur Vorbeugung von Betrugs- und anderen Fälschungsszenarien dient. Zwar kann auch bei der eigenhändigen Unterschrift nicht festgestellt werden, wann genau sie angebracht wurde. Allerdings ist die eigenhändige Unterschrift gerade durch ihre Eigenhändigkeit besser gegen Fälschungen geschützt, welcher bei der elektronischen Signatur entfällt. Aus diesem Grund erachtet der Kanton **ZH** den Zeitstempel als notwendig.

SWICO und **SwissHoldings** erachten den Zeitstempel als wesentlichen Bestandteil der elektronischen Signatur. Beide teilen die Auffassung, dass hiermit die Möglichkeit geschaffen wird Dokumente so elektronisch zu kennzeichnen, dass dessen Herkunft/Urheber nachvollziehbar und garantiert werden kann.

Die Kantone **SO, VD** und **VS** begrüßen, dass sich das ZertES selbst zu dieser Frage nicht äussert und dieses Erfordernis bei Bedarf in der jeweiligen (Spezial-) Gesetzgebung vorgesehen wird.

Die Kantone **ZG, TG** und **JU** sowie **Die Post** und **PrivaSphere** halten hingegen an der bisherigen Formulierung von Art. 14 Abs. 2^{bis} OR fest und lehnen die Einführung des qualifizierten Zeitstempels ab. Der Kanton **ZG, Die Post** und **PrivaSphere** sehen vorliegend das Problem im Zusammenhang mit der Online-Verbindung. Das Anbringen eines qualifizierten Zeitstempels bedingt eine Online-Verbindung. Das bedeutet, dass man für die Einbetung eines Zeitstempels in die elektronische Signatur zum Zeitpunkt des Signierens mit dem Internet verbunden sein muss. Die Praxiserfahrung zeigt, dass diese Online-Verbindung nicht immer gegeben ist. Folglich bewirkt die Einführung der Zeitstempelungspflicht, dass elektronische Signaturen nicht mehr "offline" erstellt werden können. Aus diesem Grund ist die Pflicht jeder qualifizierten elektronischen Signatur einen qualifizierten Zeitstempel beizufügen aktuell abzulehnen. Gemäss **PrivaSphere** wäre vorliegend eine Kann-Formulierung ins Auge zu fas-

sen, nach welcher der Bundesrat die qualifizierten Zeitstempel zu einem späteren Zeitpunkt obligatorisch erklären könnte.

5.2 Haftung für Signaturschlüssel (Art. 59a Abs. 1 OR)

Die Kantone **ZH**, **GL** und **JU** sowie **FDP**, **Städteverband**, **economiesuisse**, **SAV**, **ISSS**, **CI AG**, **Die Post**, **SWICO**, **BIT**, **PrivaSphere**, **SwissHoldings** und **CVCI** erachten die in Art. 59a Abs. 1 OR geregelte Haftung für Signaturschlüssel als nicht unproblematisch. Die Mehrheit empfiehlt diese Bestimmung ersatzlos zu streichen. **SAV**, **Die Post** und **PrivaSphere** vertreten die Auffassung, dass Art. 59a Abs. 1 OR beibehalten werden kann, sofern eine Lockerung vorgenommen wird.

Laut der Stellungnahme **der Post** sei es nur sinnvoll, den Inhaber der geheimen kryptographischen Schlüssel in die Haftung zu nehmen, wenn auch die Drittperson in die Pflicht genommen wird. Daher erachtet sie es als wichtig, dass im Gesetz alle Akteure, deren Rechte und Pflichten erwähnt werden und verlangt eine Herabstufung der gesetzlich verankerten Sicherheitsanforderung.

Economiesuisse, **ISSS**, **SWICO** und **SwissHoldings** sehen Art. 59a Abs. 1 OR als einen der wesentlichen Gründe für die ungenügende Akzeptanz der elektronischen Signatur im Rechtsverkehr. Eine derartige verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung der Schlüssel-inhaber sei auch dem harmonisierten europäischen Signaturrecht (Europäische Signaturrichtlinie 1999/93/EG) fremd. Es erscheint als wichtig und zwingend, in diesem Punkt keine vom Recht der EU abweichende Haftungsregelung vorzusehen.

Die Kantone **ZH** und **GL** sowie **economiesuisse** halten diese Bestimmung für überflüssig. Der Kanton **ZH** fragt sich, ob nicht bereits die allgemeinen vertraglichen bzw. ausservertraglichen Haftungsbestimmungen des OR genügen. Er schlägt diesbezüglich eine Prüfung vor. Der Kanton **GL** sieht in Art. 41 OR bereits eine ausreichende Grundlage für allfällige Schäden. **Economiesuisse** erachtet Art. 59a Abs. 1 OR als unnötige Bestimmung. Denn es ergebe sich bereits aus Art. 14 Abs. 2^{bis} OR, dass jeder Benutzer von elektronischen Signaturen bzw. Zertifikaten im Rahmen der gesetzlichen und vertraglichen Regelungen grundsätzlich rechtlich verbindlich kommuniziert.

Die Haftungsklausel Art. 59a Abs. 1 OR führt nach der Auffassung der **FDP** zu einer rechtlichen Ungleichbehandlung der elektronischen und handschriftlichen Signatur.

Der Kanton **JU** sowie **Städteverband**, **CI AG** und **CVCI** weisen in ihrer Stellungnahme auf einen Widerspruch hin, der ihrer Meinung nach beseitigt werden müsse. Zu Art. 59a Abs. 1 OR wird im erläuternden Bericht gesagt, dass hier der Begriff "Signaturschlüssel" nicht durch den generellen Begriff "kryptographischer Schlüssel" ersetzt werde. Tatsächlich ist im Entwurf dann aber vom Inhaber eines geheimen "kryptographischen Schlüssels" die Rede. Vorliegend müsste weiterhin der Begriff "Signaturschlüssel" verwendet werden, um die Haftung (wie beabsichtigt) auf Signaturanwendungen zu beschränken.

5.3 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

5.3.1 Verwaltungsverfahrensgesetz

Zu Art. 21a Abs. 2 VwVG:

Für **Die Post** ist nicht einsichtig, weshalb hier nicht eine qualifizierte elektronische Signatur gefordert wird und schlägt vor diesen Begriff an Stelle der "geregelten elektronischen Signatur" in Art. 21a Abs. 2 VwVG aufzunehmen. (Gilt auch für Art. 42 Abs. 4 BGG; Art. 130 Abs. 2 ZPO und Art. 110 Abs. 2 StPO).

Der **SAV** schlägt eine Änderung von Art. 21a Abs. 2 VwVG vor. Der entsprechende Formulierungsvorschlag und weitere Bemerkungen zu Artikeln des VwVG, die nicht Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfes sind, können im Anhang entnommen werden.

5.3.2 Bundesgerichtsgesetz

Zu Art. 42 Abs. 4 BGG:

Das **BGer** begrüsst, dass an Stelle der "anerkannten elektronischen Signatur" neu die "geregelte elektronische Signatur" tritt. Es weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Verwendung dieses Begriffes in Art. 42 Abs. 4 BGG zu Fehlinterpretationen verleite. Es kann jedenfalls nicht angehen, dass beliebige Angestellte von Anwaltskanzleien, die sich als juristische Personen konstituiert haben, beim Bundesgericht fristwahrende Eingaben machen können. Dieses Recht steht nur den im Anwaltsregister eingetragenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten zu. Für solche Eingaben muss das BGer weiterhin eine qualifizierte elektronische Unterschrift verlangen können.

Der **SAV** schlägt eine Änderung von Art. 42 Abs. 4 BGG vor. Der entsprechende Formulierungsvorschlag und weitere Bemerkungen zu Artikeln des BGG, die nicht Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfes sind, können im Anhang entnommen werden.

5.3.3 Zivil- und Strafprozessordnung

Der **SAV** wünscht, dass im Zuge der Umsetzung des elektronischen Rechtsverkehrs je nach zu regelnden Abläufen geprüft wird, ob der Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur überhaupt notwendig sei oder bereits der Einsatz einer geregelten elektronischen Signatur den berechtigten Anliegen an die Identifizierung des Absenders / Berechtigten genüge. Er schlägt deshalb vor, der Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur auf das absolut Notwendige zu beschränken.

So ist es beispielsweise nicht notwendig, Beilagen zu einer Eingabe an ein Gericht oder eine Behörde mit einer Signatur zu versehen. Demgegenüber kann es angezeigt sein, eine Eingabe mit einer qualifizierten Signatur zu versehen.

Zu Art. 130 Abs. 2 ZPO/Art. 110 Abs. 2 StPO:

ISSS begrüsst, dass neu die "geregelte elektronische Signatur" sowohl für die Übermittlung von Parteieingaben im Zivilprozess wie auch im Strafverfahren verlangt wird. Aufgrund der Erfahrungen mit dem ZertES von 2003 dürfte dies jedoch nicht ausreichen, damit sich in der Praxis der elektronische Verkehr mit den Zivil- und Strafgerichten ohne grosse Einschränkungen und Verzögerungen durchsetzen wird. Aus diesem Grund beantragt **ISSS**, dass verfahrensbeteiligte Private das Recht erhalten sollten, die elektronische Kommunikation zu verlangen. Dies im Gegensatz zur heutigen Praxis, welche die elektronische Kommunikation nur

mit solchen Behörden erlaubt, welche der Aufnahme in eine entsprechende Liste zugestimmt hätten.

Zu Art. 130, 139 und 143 Abs. 2 ZPO/Art. 86 StPO:

Es handelt sich hierbei um Bestimmungen, die nicht Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfes sind. Einzelheiten zu diesen Bestimmungen sind im Anhang (Übersicht über die eingereichten Stellungnahmen) zu finden.