



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Direktion für Inneres und Justiz des
Kantons Bern
Rechtsamt
Münstergasse 2
Postfach
3000 Bern 8

Bern, 25. Januar 2023

**Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs: Änderung des Gesetzes vom
23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat der Stadt Bern bedankt sich für die Gelegenheit, zur Änderung des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) betreffend Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Der Gemeinderat der Stadt Bern ist überzeugt, dass die Errungenschaften der digitalen Technologien in allen Aufgabenbereichen genutzt werden sollen. In der Digitalstrategie der Stadt Bern 2030 sind denn auch als Leitprinzipien Bedürfnisorientierung, Interoperabilität, Lernende Kultur, Durchgängige digitale Verwaltungsprozess mit «Digital first» und «digital only» sowie transparente Datennutzung mit Data Excellence festgehalten. Der Gemeinderat hat sich entsprechend positiv zu den Bestrebungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene geäußert und teilt die Ziele der vorliegenden Revision. Als positiv erachtet er insbesondere, dass professionelle Akteure zur Teilnahme am obligatorischen Rechtsverkehr verpflichtet werden und Anreize zur freiwilligen Teilnahme gesetzt werden.

Die aktuell geplante Umsetzung sieht der Gemeinderat aber auch kritisch. So trägt der Kanton den grossen Auswirkungen der Vorlage auf die Gemeinden nicht genügend Rechnung, wenn er in Ziffer 11 des Vortrags diese in nur drei Sätzen abhandelt. Die obligatorische Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Verwaltungsverfahren betrifft zahlreiche Tätigkeiten und Abläufe der städtischen Verwaltung. Es ist deshalb zwingend sicher zu stellen, dass die geplanten Übermittlungssysteme mit den in der Stadt Bern genutzten Systemen kompatibel sind. Dies erfordert einen frühen und engen

Einbezug der Stadt Bern. Wie der Gemeinderat bereits im Zusammenhang mit der Verordnung über die digitale Verwaltung (DVV) festgestellt hat, ist die Stadt Bern bei der digitalen Entwicklung im Kanton Bern zu wenig einbezogen.

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen erscheinen die Ausführungen im Vortrag lückenhaft. So ist etwa nicht klar, inwieweit sich die Gemeinden an den Kosten in Zusammenhang mit der Beschaffung und Einführung der Übermittlungssysteme beteiligen müssen und welche Kosten ihnen bei der Nutzung anfallen. Die Nutzung der Übermittlungssysteme muss nach Ansicht der Stadt Bern kostenlos möglich sein. Nur wenn es gelingt, viele Personen von der freiwilligen Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs zu überzeugen, können durch die Digitalisierung der Verwaltung auch Kosten eingespart werden. Dafür braucht es auch finanzielle Anreize. Eine indirekte Verrechnung der Kosten der Übermittlungsplattform über die Verfahrensgebühren erscheint deshalb heikel.

Um die Beteiligung am elektronischen Rechtsverkehr zu fördern, braucht es ein hohes Vertrauen in die zur Verfügung gestellten Übermittlungssysteme. Ob dieses mit der vorgeschlagenen Regelung aufgebaut werden kann, erscheint fraglich, zumal die Vorlage bezüglich Datenschutz hinter dem geplanten Bundesgesetz zurückfällt.

In diesem Zusammenhang erlaubt sich der Gemeinderat den Hinweis, dass der vorliegende Entwurf die Regelung relativ vieler Fragen, welche auf Bundesebene im Gesetz festgehalten werden sollen (z.B. die Frage, wer die Plattform betreibt oder wie die Authentifizierung erfolgt), dem Verordnungsgeber überlässt. Zwar ist es nachvollziehbar, dass technische Fragen nicht auf Gesetzesesebene geregelt werden sollen. Grundsatzfragen sollten aber auf Gesetzesesebene geklärt werden.

Dem Gemeinderat stellt sich auch die Frage, ob die vorgelegte Revision zum richtigen Zeitpunkt kommt. Der aktuelle Entwurf orientiert sich stark am Entwurf zum Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz. So schreibt der Regierungsrat etwa, dass die Übermittlung nach dem kantonalen Gesetz grundsätzlich gleich ablaufen soll, wie diejenige nach dem geplanten Bundesgesetz (Vortrag, S. 16). Eine solche Aussage ist jedoch zu einem Zeitpunkt, wo das Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz noch gar nicht beraten wurde, äusserst vage bzw. verfrüht.

Schliesslich ist der Gemeinderat der Meinung, dass der Revisionsvorschlag in redaktioneller und gesetzestechnischer Hinsicht überarbeitet werden sollte. Aus dem aktuellen Entwurf lassen sich die Konsequenzen der geplanten Änderungen nur schwer herauslesen, weil sie sich erst im Zusammenspiel verschiedener kleinerer, vorwiegend formeller Anpassungen ergeben.

Zum Vortrag

Ziffer 3.4.2:

Die Formulierung, «dass die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs für die Benutzerinnen und Benutzer kostenlos ist bzw. über die Verfahrensgebühren gedeckt wird» ist widersprüchlich. Aus Sicht des Gemeinderats ist für die Förderung der freiwilligen Registrierung auf der Übermittlungsplattform zentral, dass durch die Nutzung des elekt-

ronischen Rechtsverkehrs auch ein finanzieller Vorteil entsteht. Bei der Deckung von Kosten der Plattform über die Verfahrensgebühren ist deshalb Zurückhaltung geboten.

Ziffer 6:

Die Umsetzung der Teilrevision soll gemäss Vortrag unter Einbezug aller betroffenen Interessengruppen «wie den Gemeinden und der Anwaltschaft» erfolgen (Vortrag, S. 14). Vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden erheblich von der vorliegenden Revision betroffen sind, sind ihnen angemessene Mitspracherechte zu gewähren. So müssen die Übermittlungssysteme gemeinsam geplant und der Zeitpunkt des Inkrafttretens gemeinsam entschieden werden. Wie bereits im Zusammenhang mit der Rückmeldung zur Verordnung über die digitale Verwaltung angemerkt, genügen die bisherigen Strukturen dafür nicht.

Ziffer 9:

Wie oben erwähnt, erscheinen die Ausführungen im Vortrag zu den finanziellen Auswirkungen lückenhaft. Im Zusammenhang mit den Kosten zur Beschaffung und Einführung der Basisdienste wird auf Artikel 19 des Gesetzes über die digitale Verwaltung verwiesen. Dort sind aber nur die Kosten für die Nutzung der Basisdienste – nicht aber für die Beschaffung – geregelt. Gleichzeitig widerspricht die kostenpflichtige Nutzung der Basisdienste, der Kostenlosigkeit der Nutzung des Übermittlungssystems (Art. 132d Abs. 1 VRPG).

Ziffer 11:

Die kurzen Ausführungen werden der Tatsache, dass die Gemeinden erheblich von der Vorlage betroffen sind, nicht gerecht. Die Auswirkungen auf die Gemeinden sollten detailliert abgeklärt und die Gemeinden angemessenen in alle Projektschritte einbezogen werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Vorbemerkungen

Der aktuelle Entwurf erscheint insgesamt nicht sehr übersichtlich und schwer verständlich. Die Systematik sollte vor diesem Hintergrund noch einmal überprüft werden. Der Gemeinderat regt insbesondere an, im neuen Titel zuerst den Grundsatz, dass Verfahren elektronisch geführt werden (können) festzuhalten, dies etwa analog von § 26 des Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern (VRG; SRL Nr. 40). Gleich zu Beginn sollte auch festgehalten werden, in welchen Fällen die Kommunikation ausschliesslich noch elektronisch erfolgen wird (Verweis auf die neuen Bestimmungen nach Art. 15a, Art. 32a und Art. 44).

Artikel 15a:

Die nach Absatz 2 geplanten Übermittlungssysteme sollen nach den Ausführungen des Regierungsrats durch das kantonale Amt für Informatik und Organisation aufgebaut werden. Weshalb für Aufbau und Betrieb, anders als auf Bundesebene, keine eigene Körperschaft geplant ist, scheint aus Sicht der Stadt Bern zumindest erklärungsbedürftig.

Die geplanten Übermittlungssysteme müssen zwingend unter Einbezug der Gemeinden konzipiert werden, damit sichergestellt ist, dass die Schnittstellen mit allen in den bernischen Gemeinden genutzten Geschäftsverwaltungssystemen kompatibel sind.

Der Vorbehalt der Spezialgesetzgebung gemäss Absatz 2 Satz 2 sollte auf die Artikel 15b bis 15d beschränkt werden. Bezüglich der datenschutzrechtlichen Bestimmungen von Artikel 15e bis 15g muss hingegen klargestellt werden, dass die Spezialgesetzgebung nur vorbehalten bleibt, wenn sie einen mindestens gleich hohen Schutz gewährleistet.

Artikel 15b:

Artikel 15 ist mit «Registrierung» übertitelt und enthält dem Wortlaut nach auch nur die Verpflichtung zur «Registrierung». Mit der Registrierungspflicht ist aber auch die Pflicht zur Benutzung des Übermittlungssystems verbunden (Vortrag, S. 17), was mit erheblich grösseren Konsequenzen verbunden ist, als der Titel vermuten lässt. Die Überschrift sollte entsprechend angepasst und der Artikel ergänzt werden.

Artikel 15d:

Bezüglich Authentifizierung verweist Absatz 1 auf die Gesetzgebung über die digitale Verwaltung. Das Gesetz über die digitale Verwaltung äusserst sich aber kaum zu Fragen der Authentifizierung. Im Zusammenhang mit der Authentifizierung bleiben somit wesentliche Fragen offen, die aus der Sicht des Gemeinderats geklärt werden müssten.

Artikel 15e:

Gemäss Vortrag orientiert sich der Entwurf an den Datenschutzbestimmungen gemäss Artikel 26 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz. Gemäss der dortigen Regelung in Absatz 1 sind die Daten auf der E-Justiz-Plattform nach schweizerischem Recht in der Schweiz zu halten und zu bearbeiten. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass sich eine entsprechende Regelung im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege erübrige, weil bereits eine entsprechende Bestimmung im Gesetz über die digitale Verwaltung bestehe (Vortrag, S. 21). Diese geht aber klar weniger weit als die bundesrechtliche Bestimmung. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass in einem Gesetz, das der Umgang mit sehr sensiblen Daten regelt, einen Hinweis analog Artikel 26 Absatz 1 E-BEKJ aufgenommen werden sollte.

Artikel 15f:

Auf der Plattform werden sehr sensible Daten zwischen Gerichten, Behörden und anderen Personen ausgetauscht. Dies erfordert ein hohes Mass an Sicherheit. Das geplante Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz sieht deshalb in Artikel 27 Absatz 2 vor, dass eine Aufsicht für die Informationssicherheit bezeichnet wird, welche die Datensicherheit der E-Justiz-Plattform regelmässig überprüft. Aus Sicht des Gemeinderats der Stadt Bern wäre eine analoge Regelung im Kanton Bern zumindest zu prüfen.

Artikel 15g:

Aus dem jetzigen Entwurf geht nicht hervor, wer für die Löschung der Daten zuständig ist. Eventuell kann Absatz 2 wie folgt angepasst werden:

² Der Regierungsrat regelt den Zeitpunkt **und die Zuständigkeit** der Vernichtung.

Artikel 23:

Absatz 1a bezieht sich gemäss Vortrag auf Personen, die nicht im Übermittlungssystem registriert sind (Vortrag, S. 23). Dies würde deutlicher ersichtlich, wenn der jetzige Absatz 1a nach dem jetzigen Absatz 1b eingefügt würde.

Bei Absatz 1a handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, was nach dem Dafürhalten des Gemeinderats auch richtig ist. Es obliegt den Behörden zu entscheiden, ob sie sich für die elektronische oder die Einsicht auf Papier entscheiden. Dies ist sinnvoll, ist doch die Einsicht in elektronische Akten bei nicht im Übermittlungssystem registrierten Personen sehr aufwändig, wenn diese, wie im Vortrag auf S. 23 ausgeführt, vor Ort auf einem Bildschirm bei der Behörde erfolgt. Nicht alle Behörden verfügen über eine entsprechende Infrastruktur mit Zugang zu Behördensystemen durch verwaltungsexterne Personen.

Absatz 1b sieht keine Ausnahmen vor, solche sind aber gemäss Vortrag vorgesehen, namentlich, wenn gewisse Akten elektronisch nicht vorhanden sind (Vortrag, S. 24). Es fehlt in der Bestimmung somit ein Hinweis auf entsprechende Ausnahmen und wo diese konkretisiert werden.

Artikel 32a:

Angesichts der Bedeutung der sicheren Zuordnung einer Eingabe zu einer Person wäre es in den Augen des Gemeinderats wichtig, gewisse im Zusammenhang mit Absatz 2 geltende Grundsätze im Gesetz zu regeln oder zumindest explizit darauf zu verweisen, dass der Regierungsrat die Details in einer Verordnung regelt.

Gemäss verschiedenen Stellen im Vortrag bestimmt die erste Eingabe die Art des Verfahrens (Vortrag, S. 26 und 27). Gemäss der aktuellen Formulierung von Absatz 3 würde aber auch mit einer elektronischen Eingabe im laufenden Verfahren dem elektronischen Rechtsverkehr für das weitere Verfahren zugestimmt. Gesetzestext und Vortrag sind hier nicht präzise. Die Stadt Bern vertritt die Ansicht, dass jederzeit auf den elektronischen Rechtsverkehr gewechselt werden können soll, dieser Wechsel aber jeweils (mit Ausnahme besonderer Umstände nach Absatz 4) verbindlich ist. Dabei ist für die Akzeptanz wichtig, dass Personen bei der elektronischen Eingabe deutlich auf diese Konsequenz hingewiesen werden.

Der Gemeinderat ist der Meinung, dass bereits hier erwähnt werden sollte, dass bei elektronischen Eingaben eine Quittung mit dem Zeitpunkt der Entgegennahme der Dokumente ausgestellt wird (vgl. Bemerkung zu Artikel 42a).

Artikel 42a:

Absatz 1 ist schwer verständlich, wenn an dieser Stelle die Eingangsquittung das erste Mal erwähnt wird (vgl. Bemerkung zu Artikel 32a).

Unklar ist, wie die Nichterreichbarkeit eines elektronischen Systems glaubhaft gemacht werden kann. Entsprechende Ausführungen im Vortrag wären aus Sicht des Gemeinderats begrüssenswert. Auf die Anforderung der Glaubhaftmachung sollte hingegen in Fällen, wo dem Betreiber des Übermittlungssystems der Ausfall bekannt ist, verzichtet werden.

Artikel 44:

Gemäss den Ausführungen zu Absatz 2 kann eine Behörde bei einem Verfahren, das von Amtes wegen eingeleitet wird, mit der ersten Zustellung die Verfahrensart für das gesamte Verfahren bestimmen, wenn eine Person freiwillig registriert ist. Gemäss Artikel 32a Absatz 3 stimmen freiwillig registrierte Personen aber jeweils nur für das jeweilige Verfahren dem elektronischen Rechtsverkehr zu. Die Bedeutung dieser Freiwilligkeit wird in den Ausführungen zu Artikel 44 nochmals betont (Vortrag, S. 27). Absatz 1a muss deshalb angepasst werden. Freiwillig registrierte Personen müssen bei neuen Verfahren – auch solchen die von Amtes wegen ausgelöst werden – die Möglichkeit haben, ihre Zustimmung zum elektronischen Rechtsverkehr zu entziehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass freiwillige Registrierungen selten sind bzw. nach einzelnen Verfahren wieder gelöscht werden.

Artikel 132c:

Gemäss Absatz 1 Buchstabe b rechnet der Regierungsrat damit, dass in Zukunft mehrere Übermittlungssysteme relevant sein werden: Verwaltungsverfahren würden über einen durch das kantonale Amt für Informatik und Organisation nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe e des Gesetzes über die digitale Verwaltung aufzubauenden elektronischen Briefkasten (eBriefkasten, erreichbar über die Webplattform BE-Login) abgewickelt. Für kantonale Verfahren der Verwaltungsjustiz steht hingegen die Nutzung der E-Justiz-Plattform des Bundes zur Diskussion. Schliesslich sollen in bestimmten Verwaltungsverfahren bereits bestehende Konzern- und Fachapplikationen für den elektronischen Rechtsverkehr Anwendung finden. Zur Frage, ob letzteres «bei Bedarf» oder «nur noch ausnahmsweise» der Fall sein soll, äusserst sich der Vortrag widersprüchlich (vgl. Ausführungen auf S. 34 des Vortrags). Aus Sicht der Stadt Bern ist anzustreben, dass möglichst wenige Übermittlungssysteme angewendet werden, um Schnittstellenprobleme zu vermeiden.

Gemäss Absatz 1 Buchstabe d regelt der Regierungsrat die Verteilung der Kosten zwischen dem Kanton und den Gemeinden bzw. den einzelnen Behörden. Aus Sicht der Stadt Bern müssen Kosten, die auf Gemeindeebene anfallen, mindestens im Grundsatz auf Gesetzebene geregelt werden. Dies gilt insbesondere, weil nicht klar ist, welche Kosten gemeint sind. Der Vortrag verweist auf Artikel 19 des Gesetzes über die digitale Verwaltung. Dort werden aber nur Kosten für die Nutzung der Basisdienste geregelt. Ob die Kostenaufschlüsselung nach Artikel 19 dem «Selbstkostenpreis» gemäss Vortrag entspricht, ist unklar (Vortrag, S. 35).

Artikel 132d:

Aus Sicht des Gemeinderats ist nicht klar, wie sich die in diesem Artikel stipulierte Kostenlosigkeit zu der Verrechnung von E-Government-Leistungen des Kantons zum Selbstkostenpreis (Vortrag, S. 35) verhält. Zudem ist Kostenlosigkeit nicht gleichbedeutend mit der Deckung der Kosten der Plattform über die Verfahrensgebühren, wie sie in Ziffer 3.4.3 erwähnt wird (vgl. dazu oben zu Ziffer 3.4.4)

Der Gemeinderat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Hinweise.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. von Graffenried'.

Alec von Graffenried
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Mannhart'.

Dr. Claudia Mannhart
Stadtschreiberin