



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 26. Oktober 2022
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2016.JGK.3831
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG); Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs (Änderung)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	3
2.1	Handlungsbedarf.....	3
2.2	Schweizerische und kantonale Digitalstrategien.....	3
2.3	Gesetz über die digitale Verwaltung.....	5
2.4	Bestrebungen auf Bundesebene hinsichtlich des elektronischen Rechtsverkehrs.....	6
2.5	Begriffe «digital» und «elektronisch».....	7
3.	Grundzüge der Neuregelung	8
3.1	Übersicht.....	8
3.2	Grundsatz: Ermöglichung des elektronischen Rechtsverkehrs inkl. Akteneinsicht in Anlehnung an das VwVG.....	9
3.3	Geltungsbereich.....	9
3.3.1	Geltungsbereich für Behörden.....	9
3.3.2	Geltungsbereich für Private.....	9
3.3.3	Zeitlicher Geltungsbereich.....	10
3.4	Einzelpunkte.....	10
3.4.1	Technische Standards.....	10
3.4.2	Gebühren.....	11
3.4.3	Elektronische Aktenführung.....	11
4.	Erlassform	12
5.	Rechtsvergleich	12
5.1	Bestehendes kantonales Recht.....	12
5.2	Bundesrecht.....	12
5.3	Öffentliches Verfahrensrecht der anderen Kantone.....	13
6.	Umsetzung	14
7.	Erläuterungen zu den Artikeln	14
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	38
9.	Finanzielle Auswirkungen	39
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	39
10.1	Auf die Kantonsverwaltung.....	39
10.2	Auf weitere Betroffene.....	40
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	41

12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	41
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	41
14.	Antrag	41

1. Zusammenfassung

Mit der Änderung des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)¹ soll der politische Grundsatzentscheid gefällt werden, den elektronischen Rechtsverkehr in der ganzen Verwaltung und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuführen, wie dies bereits der Bund und rund die Hälfte der Kantone getan haben. Dazu sollen die gesetzlichen Vorschriften, die für Eingaben sowie für Verfügungen und Entscheide das Erfordernis der Handunterschrift und der Postzustellung vorsehen, dahingehend angepasst werden, dass Eingaben auch elektronisch erfolgen sowie mit Zustimmung der Parteien Verfügungen und Entscheide auch elektronisch eröffnet werden können. Wer professionell mit der Verwaltung bzw. der Verwaltungsjustiz verkehrt, namentlich Behörden, die Anwaltschaft sowie Notarinnen und Notare, wird zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs verpflichtet. Die Spezialgesetzgebung soll, wie dies heute schon vorkommt, weitere Bereiche bezeichnen können, in denen nur noch der elektronische Rechtsverkehr zulässig ist, d.h. Papiereingaben nicht mehr angenommen werden. Die Änderung gilt auch für die kommunalen Behörden, um zu vermeiden, dass Medienbrüche entstehen, wenn ein Geschäft von einer Gemeindebehörde zu einer kantonalen Behörde übergeht, oder wenn Behörden beider Staatsebenen an einem Geschäft beteiligt sind.

Der Kanton wird als technische Infrastruktur für die Abwicklung des elektronischen Behördenverkehrs eine Dokumentenübermittlungsplattform aufbauen. Diese wird über die sichere Webplattform BE-Login (www.be.ch/login) zugänglich sein. Nicht in dieser Vorlage geregelt wird die Umstellung der Behörden auf eine primär elektronische Aktenführung. Die Infrastruktur für den elektronischen Rechtsverkehr sowie die technischen und organisatorischen Aspekte der vorgeschlagenen Lösung werden in Projekten unter Einbezug aller betroffenen Stellen noch zu realisieren sein. Konkrete Aussagen zu den Kosten und zur Zeitdauer des Vorhabens sind daher noch nicht möglich. Anzustreben ist aber eine etappierte Umsetzung. Mit einer Änderung des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)² wird zudem auch ausserhalb des Verfahrensrechts der Grundsatz verankert, dass Personen, die dennoch Leistungen oder Informationen in nicht elektronischer Form beziehen möchten, die dafür entstehenden Mehrkosten über höhere Gebühren mittragen.

Auf Bundesebene ist ein Gesetz über den elektronischen Rechtsverkehr in Vorbereitung. Das Bundesgesetz ist Teil des Projekts Justitia 4.0, das ein gemeinsames Vorhaben der Schweizer Gerichte mit den Straf- und Justizvollzugsbehörden ist und zum Ziel hat, den digitalen Wandel in der Schweizer Justiz in Zivil-, Straf-, und Verwaltungssachen voranzutreiben. Weil die kantonalen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren vom Projekt Justitia 4.0 nicht erfasst sind, ist eine Anpassung des VRPG dennoch erforderlich. Soweit nötig und erforderlich, werden Regelungen des Bundes sinngemäss ins VRPG übernommen, damit der elektronische Rechtsverkehr in Bund und Kanton nach einheitlichen Grundsätzen abläuft. Dies dient dem Ziel, die digitale Abwicklung der Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren zu fördern. Die Gesetzgebungs- und Umsetzungsarbeiten im Kanton werden möglichst auf die entsprechenden Arbeiten auf nationaler Ebene abgestimmt.

¹ BSG 155.21

² BSG 620.0

2. Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf

Mit der fortschreitenden Digitalisierung von Geschäftsprozessen der Verwaltung und von Vorgängen im Alltag der meisten Menschen steigt das Bedürfnis der Bevölkerung und der Wirtschaft, ihre Behördengeschäfte mit weniger Aufwand elektronisch erledigen zu können, und das Bedürfnis der Verwaltung, Geschäftsprozesse möglichst medienbruchfrei (ohne Wechsel zwischen Papier- und elektronischen Unterlagen) abwickeln zu können und damit Einsparungen und Effizienzsteigerungen zu realisieren. Dies ist aber noch nicht möglich, wenn es darum geht, vor den Behörden des Kantons Bern oder der Gemeinden an einem Verwaltungsverfahren oder einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren teilzunehmen, d.h. dem Staat rechtserhebliche Schriftstücke («Eingaben») wie Beschwerden oder Gesuche elektronisch einzureichen oder Verfügungen und Beschwerdeentscheide elektronisch zugestellt zu erhalten. Dies betrifft auch viele Massengeschäfte wie die Verfahren im Steuer-, Bau- und Strassenverkehrsbereich. Diese werden heute weitgehend auf Papier abgewickelt; nur punktuell bestehen schon Regeln für eine elektronische Abwicklung.

2.2 Schweizerische und kantonale Digitalstrategien

Die Schweiz ist im Vergleich mit anderen europäischen Staaten im Rückstand bei der Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung auf elektronischem Weg (E-Government). Ein Grund dafür ist die föderale Struktur des Landes, die es mit sich bringt, dass in vielen Bereichen Geschäftsprozesse von Behörden mehrerer Staatsebenen ineinandergreifen und es schwierig ist, diese aufeinander abzustimmen. Auf nationaler Ebene arbeiten der Bund, die Kantone und die Gemeinden daran, dem Abhilfe zu schaffen, indem sie die *E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023* erlassen haben.³ Unter dem Leitbild «Digital first» werden folgende drei Ziele formuliert (Ziff. 2, S. 10):

- Bund, Kantone und Gemeinden priorisieren die digitale Interaktion gegenüber analogen Angeboten für Bevölkerung und Wirtschaft und steigern so die Dienstleistungsorientierung und die Transparenz ihres Handelns.
- Bund, Kantone und Gemeinden setzen für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf durchgängig digitalisierte Behördenleistungen und steigern so die Effizienz und die Qualität in ihrer Leistungsabwicklung.
- Bund, Kantone und Gemeinden achten auf eine inklusive Umsetzung und beugen einer digitalen Ausgrenzung vor. Weiter achten sie auf eine Minimierung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Umwelt.

Im Kanton Bern erfolgt eine gesamtstaatliche Koordination des Themas in der *Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Bern 2019–2022 (SDV)*⁴. Diese ist verbindlich für die zentrale und die dezentrale Verwaltung des Kantons, nicht jedoch für die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft. Mit der SDV hat der Regierungsrat die Absicht geäußert, die digitale Transformation der Kantonsverwaltung vorantreiben zu wollen. Zu verankern ist insbesondere das elektronische Primat, wonach die Verwaltung primär elektronisch handelt und kommuniziert. Weiter wird festgehalten, für den Ausbau der digitalen Verwaltung seien die rechtlichen Grundlagen darauf auszurichten, dass der Verkehr mit den Behörden wenn immer möglich medienbruchfrei, elektronisch und ohne Handunterschrift abgewickelt werden kann (vgl. Handlungsschwerpunkt HS2). Zu diesem Zweck sind die bestehenden Rechtsgrundlagen in Abstimmung mit der Einführung von elektronischen Dienstleistungen anzupassen oder neue Vorschriften zu erlassen. Um alle Verwaltungsgeschäftsprozesse einschliesslich Verwaltungsverfahren und Verwaltungsbeschwerdeverfahren

³ Die E-Government-Strategie haben der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen sowie die Vorstände des Städte- und des Gemeindeverbandes per Ende 2019 unterzeichnet. Sie löst die E-Government-Strategie Schweiz von 2016 ab («www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/umsetzungsplan/umsetzungsplan-e-government-schweiz»; Stand der Website: 27.7.2022). – Daneben existiert die Strategie «Digitale Schweiz», die der Bundesrat am 11. September 2020 aktualisiert hat (verfügbar unter «www.digitaldialog.swiss/de»; Stand der Website: 27.7.2022).

⁴ Vom Regierungsrat am 26. Juni 2019 verabschiedet (RRB 719/2019; unter «www.rr.be.ch/rrr/de/index/rrbonline/rrbonline.html»).

ren elektronisch abzuwickeln, und um die Grundlagen der Organisation der Behörden im Bereich Digitalisierung in einem Erlass zu verankern, sind auf kantonaler Ebene verschiedene Gesetzesänderungen notwendig (vgl. Ziff. 3).

Die SDV basiert auf den *Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022*⁵. Letztere räumen der Digitalisierung eine hohe Priorität ein. Laut Ziel 2 (Ziff. 2.2) schafft der Kanton die Grundlagen für medienbruchfreie digitale Geschäftsprozesse. Dazu gehört die Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, welches die Grundlagen für den elektronischen Rechtsverkehr schafft, so dass Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren künftig auf elektronischem Weg geführt werden können.

Mit der SDV und den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022 entschied der Regierungsrat, die öffentliche Verwaltung des Kantons Bern konsequent zu digitalisieren. Im Kanton Bern bestehen in Teilbereichen bereits einige wichtige *E-Government-Angebote*, die aufgrund der stets steigenden Nachfrage der Wirtschaft und Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden:

- Elektronische Steuererklärung und elektronische Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden in Steuersachen (Art. 6 der Verordnung vom 30. Januar 2002 über das Veranlagungsverfahren [VVV]⁶, Art. 159 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 [StG]⁷).
- Elektronischer Umzug (eUmzug): Das Projekt befindet sich noch in der Versuchsphase bei verschiedenen Gemeinden (vgl. Versuchsverordnung vom 21. November 2018 zum elektronischen Umzug ([eUmzug VV]⁸).
- Der Antrag auf Prämienverbilligung kann in elektronischer Form erfolgen (Art. 13 Abs. 5 Bst. b der Kantonalen Krankenversicherungsverordnung vom 25. Oktober 2000 [KKVV]⁹).
- Ein weiteres, im Aufbau begriffenes digitales Angebot ist das elektronische Baubewilligungs- und Planerlassverfahren (eBUP, bestehend aus eBau und ePlan). Noch bevor im VRPG der elektronische Rechtsverkehr eingeführt wird, wurde durch eine Anpassung der Bestimmungen zum öffentlichen Baurecht und zum Planungsrecht im Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG)¹⁰, im Dekret über das Baubewilligungsverfahren vom 22. März 1994 (Baubewilligungsdekret, BewD)¹¹ und in der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV)¹² ein erster Schritt in Richtung elektronisches Verfahren gemacht. Die Änderungen sind am 1. März 2022 in Kraft getreten. Die unterschriebenen Papierpläne bleiben weiterhin rechtlich massgeblich, das Baugesuch muss aber zwingend zusätzlich elektronisch eingereicht und von den Behörden elektronisch behandelt werden. – Durch die Einführung von ePlan können die Nutzungsplanungen der Gemeinden und Regionalkonferenzen zukünftig vollständig digital vorgeprüft und genehmigt werden. Es besteht eine Übergangsphase von fünf Jahren. Mit dem Inkrafttreten der eBUP-Gesetzesrevision können die ersten Nutzungsplanungen bereits in elektronischer Form genehmigt werden. Bis zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im VRPG werden Genehmigungsverfügungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung jedoch weiterhin in Papierform eröffnet.¹³

Sobald die vorliegende Änderung des VRPG in Kraft getreten ist, werden die erwähnten spezialrechtlich geregelten Verfahren vollständig digital ablaufen können, soweit in den entsprechenden Rechtsgrundlagen das VRPG als anwendbar erklärt wird. Dies wird insbesondere beim elektronischen Baubewilligungsverfahren der Fall sein.

Alle diese Lösungen verlangen nach gemeinsamen Grundfunktionen, deren (sichere) Umsetzung aufwendig ist. Daher ist es sinnvoll, diese Funktionen zentral zur Verfügung zu stellen. Das kantonale Amt für Informatik und Organisation (KAIO), dessen Aufgabe die ICT-Grundversorgung der Verwaltung ist, will den

⁵ «www.rr.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/regierungsrichtlinien.html».

⁶ BSG 661.521.1

⁷ BSG 661.11

⁸ BSG 122.162

⁹ BSG 842.111.1

¹⁰ BSG 721.0

¹¹ BSG 725.1

¹² BSG 721.1

¹³ Vgl. zum Ganzen BSIG-Nr. 7/721.0/32.6 (Stand 8. November 2021).

Fachbehörden solche E-Government-Grundfunktionen deshalb als Teil der ICT-Grundversorgung zur Verfügung stellen. Über die Plattform BE-Login (www.be.ch/login), die alle E-Government-Angebote der Verwaltung erschliessen soll, will das KAIO den Fachbehörden bzw. deren Fach- und Konzernapplikationen verschiedene Funktionen anbieten (vgl. hiernach Ziff. 2.3). – Auf Bundesebene verfolgt das schweizweite Vorhaben Justitia 4.0 für den Justizbereich das gleiche Ziel (vgl. hiernach Ziff. 2.4).

2.3 Gesetz über die digitale Verwaltung

Mit dem *Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG)*¹⁴ werden allgemeine rechtliche Grundlagen für die digitale Verwaltung geschaffen. Es ist vom Grossen Rat am 7. März 2022 beschlossen worden und tritt am 1. Januar 2023 in Kraft. Es vermittelt einen rechtlichen Rahmen für den schrittweisen Aufbau einer Organisation und einer technischen Infrastruktur für die Digitalisierung. Es soll sowohl den Kantonsbehörden als auch den Gemeinden und den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben im Kanton als Grundlage für die Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung und für den Aufbau ihrer digitalen Angebote dienen.¹⁵

Das DVG stellt den Grundsatz des digitalen Primats auf: Kanton und Gemeinden handeln und kommunizieren grundsätzlich digital. Weil die Digitalisierung nur wirksam ist, wenn auf parallele Papierprozesse möglichst verzichtet werden kann, werden Behörden, Unternehmen und professionelle Benutzerinnen und Benutzer zum digitalen Verkehr mit dem Staat verpflichtet. Andere Private erhalten Anreize zur Nutzung des digitalen Verkehrs. Das DVG stellt auch weitere wichtige Leitplanken für digitale Leistungen auf, wie die digitale Inklusion, die Zweisprachigkeit sowie die Zulässigkeit von Open-Source- und Open-Data-Angeboten des Staates.

Die vom DVG vorgesehenen gemeinsamen Basisdienste umfassen namentlich das E-Government-Portal «be.ch/login» sowie Verfahren zur elektronischen Identifizierung bei der Nutzung digitaler Leistungen, zum Bezahlen von Leistungen sowie zum Austausch von Dokumenten (Elektronischer Briefkasten).

Einen Bezug zu den im VRPG geregelten Verfahren haben folgende Bestimmungen des DVG:

- Art. 5 DVG hält das *digitale Primat* fest, wonach die Behörden digital handeln, informieren und kommunizieren, ausser wenn sie ihre Aufgaben sonst nicht wirksam erfüllen können (Abs. 1). Nach Abs. 3 bleibt indessen die besondere Gesetzgebung, namentlich die Verfahrensgesetzgebung, vorbehalten. Darunter fällt primär das VRPG, doch können auch Spezialgesetze Verfahrensbestimmungen enthalten.
- Art. 8 Abs. 1 DVG *verpflichtet* folgende Behörden und Personen zum digitalen Verkehr mit Behörden: Behörden, juristische Personen, natürliche Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren, und natürliche Personen, die Staatsbeiträge beantragen oder empfangen. Nach Abs. 4 kann der Regierungsrat in begründeten Fällen die Pflicht zum digitalen Verkehr durch Verordnung erweitern oder einschränken. Die besondere Gesetzgebung bleibt vorbehalten (Abs. 6). Die Vorbehalte in Art. 5 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 6 DVG haben zur Folge, dass, soweit in den Verfahren nach VRPG eine Pflicht für das digitale Handeln und Kommunizieren besteht, diese ausschliesslich im VRPG selbst geregelt wird. Die erwähnten Bestimmungen des DVG haben für das Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren insofern keine Bedeutung.
- Nach Art. 18 Abs. 1 Bst. e DVG gehören zu den vom Regierungsrat zu bestimmenden Basisdiensten solche zum Austausch von Mitteilungen und Dokumenten mit Behörden. Zur Umsetzung erarbeitet das KAIO einen *elektronischen Briefkasten* (eBriefkasten) für den sicheren Austausch von Dokumenten zwischen Privaten und Behörden. Der elektronische Briefkasten dient als Übermittlungssystem (Plattform) nach dem neuen Art. 15a VRPG (vgl. hiernach Ziff. 3.4.1). Die Ausführungsgesetzgebung wird bestimmen, für welche der im VRPG geregelten Verfahren dieser elektronische Briefkasten verwendet

¹⁴ BSG

¹⁵ Dazu und zum Folgenden Vortrag des Regierungsrats zum DVG vom 16. Juni 2021, Ziff. 1.

wird (Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG). Zu regeln wird auch sein, für welche Verfahren die nationale Plattform «E-Justiz-Plattform» nach dem geplanten Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)¹⁶ zur Verfügung steht (dazu hiernach Ziff. 2.4). Der elektronische Briefkasten kann auch als Zwischenlösung für den elektronischen Rechtsverkehr dienen, falls die E-Justiz-Plattform bei Inkrafttreten der vorliegenden VRPG-Änderung noch nicht zur Verfügung steht.

- Art. 24 Abs. 1 DVG ermächtigt den Regierungsrat, zur Digitalisierung *Vereinbarungen* über die Zusammenarbeit des Kantons mit dem Bund und anderen Kantonen abzuschliessen. Dies ermöglicht dem Kanton, sich an der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu beteiligen, die aufgrund des BEKJ gegründet werden soll (dazu hiernach Ziff. 2.4). Die Körperschaft soll die zentrale Plattform aufbauen und betreiben, die der elektronischen Kommunikation und Akteneinsicht dient.¹⁷
- Art. 15 Abs. 1 und 2 DVG halten fest, dass der Regierungsrat die *Verfahren zur Identifikation* bei der Nutzung digitaler Leistungen durch Verordnung regelt. Dabei sieht er vor, dass Identifikationsverfahren, deren Einsatz das Bundesrecht für dessen Vollzug vorschreibt, auch für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Rechts eingesetzt werden müssen, soweit sie sich dazu eignen. Das in der Volksabstimmung abgelehnte Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID) hatte eine elektronische ID (E-ID) vorgesehen, die auch zum Vollzug des kantonalen Rechts, insbesondere für die Anmeldung beim Übermittlungssystem für den elektronischen Rechtsverkehr im VRPG, hätte eingesetzt werden können.

Der Bundesrat hat in der Folge neue Vorschläge für eine nationale elektronische Identifikationslösung unterbreitet: Mit der *neuen elektronischen Identität (E-ID)* sollen sich Nutzerinnen und Nutzer künftig digital ausweisen können. Am 29. Juni 2022 wurde die Vernehmlassung für ein entsprechendes Bundesgesetz¹⁸ eröffnet. Die E-ID soll vom Bund herausgegeben werden, der die nötige Infrastruktur betreiben soll.¹⁹ Bis zum Vorliegen der neuen nationalen Lösung mussten im DVG Rechtsgrundlagen für die bis dann von der Kantonsverwaltung und den anderen Behörden genutzten Anmeldelösungen geschaffen werden, insbesondere den Anmeldedienst BE-Login (www.be.ch/login). Dieser erlaubt den Benutzenden die Wahl zwischen der E-ID «SwissID» von SwissSign und einer eigenen Anmeldelösung der Kantonsverwaltung. Das digitale Identifikationsverfahren kommt auch beim Übermittlungssystem zur Anwendung, das für den elektronischen Rechtsverkehr im VRPG zu benutzen ist (Art. 15a VRPG).

2.4 Bestrebungen auf Bundesebene hinsichtlich des elektronischen Rechtsverkehrs

Im Jahr 2018 wurde das von den eidgenössischen Gerichten, den obersten kantonalen Gerichten und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) getragene *Projekt Justitia 4.0* gestartet, um die elektronische Kommunikation zu vereinfachen und die elektronische Akte bei den Strafverfolgungsbehörden und bei Gerichten flächendeckend zu verankern. Es soll die Schweizer Justiz in eine digitale Zukunft führen. Die Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation in Straf-, Zivil- und betriebsrechtlichen Verfahren existieren seit 2011, in Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden und vor Bundesgericht bereits seit 2007. Die entsprechenden Prozessgesetze des Bundes ermöglichen für gewisse Bereiche also bereits heute den elektronischen Rechtsverkehr.²⁰ Dennoch erhalten die Justizbehörden nur selten elektronische Eingaben. Die Gründe dafür sind die meist papierbasierte Bearbeitung in den Behörden, die Unterschriftserfordernisse und das fehlende Vertrauen in die elektronischen Kommunikationskanäle bzw. deren Stabilität. Ausserdem ist der elektronische Rechtsverkehr grundsätzlich freiwillig. Die in den Nachbarländern gemachten Erfahrungen zeigen, dass die elektronische Kommunikation und Verarbeitung erst genutzt wird, wenn sie einfach und obligatorisch ist.²¹

¹⁶ Stand Vernehmlassungsfassung vom Dezember 2020.

¹⁷ Vgl. insbesondere Art. 4 und 6 E-BEKJ.

¹⁸ Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID).

¹⁹ «www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/staatliche-e-id.html».

²⁰ Es sind im Wesentlichen: Das hauptsächlich für das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, teilweise auch für das Bundesverwaltungsgericht geltende Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272), die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) und das nur für das Verfahren vor Bundesgericht geltende Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

²¹ Vgl. Ulrich Meyer / Jacques Bühler, Das Projekt Justitia 4.0, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2019/1, Rz 1 f.; Jens Piesbergen, Transformation in der Justiz – Evolution oder Revolution?, in *Anwaltsrevue* 2020 S. 20.

Der rechtliche Rahmen für den künftigen elektronischen Rechtsverkehr in Straf-, in Zivil- und in bundesgerichtlichen Verfahren ist das geplante *Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)*, zu dem das Vernehmlassungsverfahren Ende 2020 bis Anfang 2021 stattgefunden hatte²² und das vermutlich 2023 von den eidgenössischen Räten beraten wird (mit dem Inkrafttreten ist nicht vor 2025 zu rechnen). Mit dem Gesetz wird einerseits ein *Obligatorium* eingeführt, welches Gerichte, Behörden und die professionellen Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender (insbesondere die Anwaltschaft) verpflichtet, zukünftig miteinander nur noch elektronisch zu kommunizieren. Geregelt wird auch die elektronische Akteneinsicht. Andererseits wird für Gerichte und Behörden die *elektronische Akte* als massgebliche Verfahrensakte eingeführt. Das BEKJ selbst regelt dabei primär den Aufbau und Betrieb der zu errichtenden *Austauschplattform* sowie die Funktionalitäten, die für den Dokumentenaustausch notwendig sind. Die Plattform wird von Bund und Kantonen gemeinsam betrieben; dafür gründet der Bund mit den Kantonen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. In den mit dem BEKJ geänderten Verfahrensgesetzen²³ wird sodann das Obligatorium zur Benutzung des elektronischen Rechtsverkehrs verankert. Dabei wird ein zentraler Block in die jeweiligen Verfahrensgesetze eingefügt. Darüber hinaus werden Bestimmungen in den Verfahrensgesetzen geändert, um eine medienbruchfreie und durchwegs elektronische Verfahrensführung zu ermöglichen. Das Unterschriftserfordernis wird für die elektronische Kommunikation fallengelassen, da die Authentifizierung an der Plattform und das von der Plattform angebrachte «elektronische Siegel» an die Stelle der Unterschrift treten.

Der elektronische Rechtsverkehr ist jedoch nur dann attraktiv, wenn er im Bund und im Kanton nach den gleichen Grundsätzen abläuft. Dies ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Förderung der Digitalisierung der Verwaltung. Aus diesem Grund lehnen sich zahlreiche der neuen Regelungen des VRPG zum elektronischen Rechtsverkehr an das BEKJ und an die geänderten Prozessgesetze des Bundes an. Die SDV verlangt denn auch ausdrücklich, laufende Rechtsetzungsprojekte des Bundes (und der Kantone) seien zu berücksichtigen (vgl. HS 2 und Ziff. 3.2). Soweit geeignet, werden – im Sinne eines autonomen Nachvollzugs – *Regelungen des Bundes sinngemäss ins VRPG übernommen*, damit der elektronische Rechtsverkehr in Bund und Kanton nach einheitlichen Grundsätzen funktioniert. Dies ist insbesondere der Fall bei den Bestimmungen zum Obligatorium der Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr, zur Fristwahrung bei elektronischen Eingaben und zur Frage, wann Eröffnungen durch die Behörden als zugestellt gelten. Diese Parallelität von Bundesrecht und kantonalem Recht dient dem Ziel, die digitale Abwicklung der Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren zu fördern. Die Gesetzgebungs- und Umsetzungsarbeiten im Kanton werden laufend auf die Gesetzgebungsarbeiten auf nationaler Ebene abgestimmt.

Die vorliegende VRPG-Revision regelt die *Aktenführung* der Behörden nicht (vgl. dazu hiernach Ziff. 3.4.3). Eine Pflicht zur digitalen Aktenführung ergibt sich jedoch aus dem digitalen Primat nach Art. 5 DVG. Zudem hat die neue Bestimmung von Art. 23 Abs. 1b VRPG zur *Akteneinsicht* indirekt einen Einfluss auf die Aktenführung: Danach wird einer Person, die als Benutzerin oder Benutzer des Übermittlungssystems nach Art. 15a VRPG registriert ist, die Akteneinsicht elektronisch gewährt. Dies setzt voraus, dass die Akten in elektronischer Form vorliegen.

2.5 Begriffe «digital» und «elektronisch»

In den neuen Bestimmungen des VRPG zum elektronischen Rechtsverkehr wird konsequent der Begriff «elektronisch» und nicht «digital» verwendet (elektronische Zustelladresse, elektronischer Rechtsverkehr, elektronische Akteneinsicht, elektronische Eingaben). Gleich verfahren das BEKJ und die indirekt geänderten Verfahrensgesetze. «Digitalisierung» wird nur verwendet für das elektronische Einlesen physisch

²² Vgl. BBI 2020 8915 und «www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-kommunikation.html» (Stand Website: 29.7.2022).

²³ Im Wesentlichen: VwVG, BGG, ZPO, StPO, Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5), Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1), Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA; SR 935.61).

eingereichter Dokumente durch die Behörden (Art. 28 E-BEKJ).²⁴ Eine scharfe Trennung der Begriffe «digital» und «elektronisch» existiert jedoch nicht. Im Grunde genommen sind es Synonyme, die inhaltlich gleich sind. In der neueren Gesetzgebung, bei der es um die Umsetzung des DVG und der Strategie digitale Verwaltung geht, wird der Begriff «digital» vorgezogen.²⁵ In den Rechtsgebieten dagegen, in denen der Begriff «elektronisch» bereits etabliert ist wie in den Verfahrensgesetzen, wird namentlich wegen des Einflusses des Bundesrechts daran festgehalten.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Übersicht

Zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, d.h. der Zustellung rechtlich relevanter Schriftstücke an Behörden und der Eröffnung behördlicher Entscheide wie Verfügungen, Beschwerdeentscheide oder Urteile durch Behörden, ist eine Gesetzesänderung erforderlich. Das bisherige VRPG schrieb für diese Vorgänge den Postweg sowie eine Unterschrift vor, was gemäss Lehre und Praxis eine eigenhändige Unterschrift auf einem Papierdokument bedeutet. Die entsprechenden *bisher geltenden* Vorschriften lauteten (in kursiver Schrift):

- Art. 32 Abs. 2 VRPG: [Parteieingaben] müssen einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung *sowie eine Unterschrift* enthalten; (...)
- Art. 44 VRPG:
Abs. 1: Verfügungen und Entscheide werden *grundsätzlich durch die Post* zugestellt.
Abs. 2: Ausser bei Massenverfügungen und vorbehältlich anders lautender Gesetzgebung werden Verfügungen und Entscheide entweder *mit eingeschriebener Post oder mit gerichtlicher Urkunde* eröffnet. Die Zustellung kann auch *mit gewöhnlicher Post* erfolgen, soweit kein Zustellungsnachweis erforderlich ist.
- Art. 52 Abs. 1 Bst. g VRPG: Eine Verfügung muss enthalten (...) *die Unterschrift*; bei Massenverfügungen kann darauf verzichtet werden.

Die Änderung dieser Vorschriften bildet den Hauptgegenstand der vorliegenden Änderung des VRPG.

Ein weiterer zentraler Punkt der Revision ist die Akteneinsicht. Weil dies selbstverständlich war, erwähnte die bisherige Regelung von Art. 23 VRPG nicht, dass sich die Akteneinsicht auf *Papierakten* bezieht. Die neue Vorschrift regelt nun, unter welchen Voraussetzungen die Akteneinsicht in elektronischer Form erfolgen kann.

Aufgrund des Unterschieds zum Postweg erfordert die elektronische Übermittlung von Eingaben an die Behörde eigene Vorschriften zur Frage, wann z.B. die *Rechtsmittelfrist gewahrt* ist (neuer Art. 42a Abs. 1 VRPG). Das Gleiche gilt bezüglich der elektronischen Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden durch die Behörde an die Verfahrensbeteiligten: Hier ist zu regeln, wann die eröffneten Verfügungen und Entscheide *als zugestellt gelten* (neuer Art. 44 Abs. 3 VRPG).

Schliesslich muss im Gesetz grundsätzlich geregelt werden, mit welchen technischen Mitteln der elektronische Rechtsverkehr und die elektronische Akteneinsicht erfolgen. Art. 15a VRPG hält fest, dass dafür ein *Übermittlungssystem* zur Verfügung steht. Die *Datenschutzvorschriften* im Zusammenhang mit dem Übermittlungssystem finden sich in den neuen Art. 15e bis 15g VRPG.

²⁴ Vgl. auch die Begriffe im Entwurf für das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (E-EMBAG; BBl 2022 805) und im Entwurf für das Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (E-DNG; BBl 2022 144).

²⁵ Zuweilen wird «Digitalisierung» als Oberbegriff verwendet, der zwei Aspekte enthält: Digitalisierung im technischen Sinn als Vorgang, bei dem elektronische Dokumente hergestellt werden, und als digitale Transformation im Sinne eines Prozesses.

3.2 Grundsatz: Ermöglichung des elektronischen Rechtsverkehrs inkl. Akteneinsicht in Anlehnung an das VwVG

Als Grundsatz sieht der Entwurf für das mit dem BEKJ geänderte Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG)²⁶ vor, dass elektronische Eingaben unter Beachtung der vorgeschriebenen technischen Standards und elektronische Zustellungen mit Zustimmung der Adressaten zulässig sind. Für gewisse Verfahrensbeteiligte und für die Behörden ist die Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr obligatorisch. Dies wird im geänderten VRPG grundsätzlich übernommen. Wie im geänderten VwVG und verschiedenen kantonalen Gesetzen wird im VRPG auch die elektronische Akteneinsicht ermöglicht. Die elektronische Akteneinsicht setzt die (primär) elektronische Aktenführung durch die Behörde voraus, d.h. dass die massgebliche Akte digital ist.

3.3 Geltungsbereich

3.3.1 Geltungsbereich für Behörden

Die geplante Änderung betrifft alle Behörden nach Art. 2 Abs. 1 VRPG, die das VRPG anwenden. Dies sind die Organe des Kantons, seiner Anstalten und seiner Körperschaften; die Organe der Gemeinden, ihrer Anstalten und von Körperschaften, soweit diese dem Gemeindegesetz unterstellt sind; Private, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben verfügen; sowie die Organe der Landeskirchen und ihrer regionalen Einheiten. Im Weiteren betrifft die Änderungen die «Verwaltungsbehörden» im Sinne von Art. 2 Abs. 2 VRPG, worunter alle Personen und Organisationen inner- und ausserhalb der Verwaltung fallen, die Verfügungen zu erlassen haben.²⁷ Diese Behörden werden somit verpflichtet, elektronische Eingaben entgegenzunehmen und zu diesem Zweck das Übermittlungssystem nach Art. 15a VRPG zu benutzen. Der Miteinbezug der Gemeinden in die Änderung drängt sich auf, weil in vielen Gebieten des Verwaltungsrechts kommunale Behörden nicht nur verfügen, sondern an Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren als Vorinstanz oder als sonstige Verfahrensbeteiligte mitwirken. Daher ist es notwendig, dass in den Fällen, in denen die Parteien den elektronischen Weg wählen bzw. aufgrund des Obligatoriums wählen müssen, alle beteiligten Behörden in der Lage sind, sich elektronisch am Verfahren zu beteiligen, um Medienbrüche zu vermeiden.

Die Verpflichtung zur Annahme elektronischer Eingaben gilt auch für die Verwaltungsjustizbehörden und für die verwaltungsunabhängigen Justizbehörden. Es wäre den Rechtsuchenden gegenüber nicht zu begründen, wieso sie vor Verwaltungsbehörden sowie (kraft Bundesrecht) vor Zivil- und Strafgerichten elektronisch am Verfahren teilnehmen können, nicht aber vor den obersten kantonalen Gerichten und den anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden (Art. 85 VRPG).

3.3.2 Geltungsbereich für Private

Grundsätzlich entscheiden die Privaten darüber, ob sie den elektronischen oder den konventionellen Verkehr mit den Behörden wählen. Um die Nutzung des elektronischen Wegs als Normalfall zu etablieren, sieht der Entwurf jedoch vor, dass Personen, die sich bei der kantonalen E-Government-Plattform (Übermittlungssystem) als Benutzerinnen oder Benutzer anmelden, damit grundsätzlich zustimmen, alle behördlichen Verfügungen und Entscheide nur noch elektronisch zu erhalten und selbst Eingaben nur in elektronischer Form bei den Behörden einzureichen (neue Art. 32a und 44 VRPG). Darauf werden sie bei der Anmeldung hingewiesen. Die Zustimmung zur elektronischen Übermittlung gilt grundsätzlich für ein bestimmtes Verfahren bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss.

²⁶ SR 172.021

²⁷ MICHEL DAUM, in Herzog/Daum (Hrsg.), Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 2 N. 1.

In bestimmten Verwaltungsbereichen steht der Staat Personen gegenüber, die vom Staat Leistungen verlangen oder in der Nutzung des Internets erfahren sind. Dazu gehören Gebiete wie das höhere Bildungswesen, das Staatsbeitragswesen, die öffentlichen Beschaffungen und das Baubewilligungsverfahren. In diesen Bereichen kann es angebracht sein vorzuschreiben, dass Eingaben von sämtlichen Privaten nur elektronisch erfolgen dürfen. Der Grund dafür ist, dass gerade bei Massengeschäften ein bedeutendes Rationalisierungspotenzial nur dadurch realisiert werden kann, indem die gesamten Geschäftsprozesse auf eine medienbruchfreie elektronische Abwicklung ausgerichtet werden und der aufwendigere Papierweg nicht auch berücksichtigt werden muss. Daher soll die Spezialgesetzgebung, also Gesetze, Dekrete oder Verordnungen, vorsehen können, dass in einzelnen Verwaltungsbereichen der elektronische Rechtsverkehr *obligatorisch* ist. Papiereingaben würden diesfalls – gleich wie heute E-Mail-Eingaben oder Eingaben ohne Unterschrift – zur Verbesserung zurückgewiesen.

Für die *Anwaltschaft* und andere Personen, die beruflich als Parteivertreterinnen oder Parteivertreter tätig sind, sowie für die *Notarinnen und Notare* im Rahmen ihrer hauptberuflichen Tätigkeit sieht das VRPG eine Verpflichtung vor, Eingaben nur elektronisch zu tätigen und Zustellungen stets elektronisch entgegenzunehmen. Dies rechtfertigt sich, weil ihnen als professionelle Benutzerinnen und Benutzer des Justiz- und Verwaltungsapparats zuzumuten ist, ihre Arbeitsabläufe gemäss dem heutigen Stand der Technik elektronisch auszugestalten.

3.3.3 Zeitlicher Geltungsbereich

Der Regierungsrat kann in den Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass der elektronische Rechtsverkehr in einer *Test- oder Pilotphase* vorerst nur für Verfahren vor einzelnen Behörden gilt. Dies erlaubt ein Testen des Systems unter realen Bedingungen, bevor es schrittweise auf alle Verfahren ausgedehnt wird. Die neue Regelung im VRPG sieht vor, dass der Regierungsrat die neuen Bestimmungen – wozu auch das Obligatorium gehört – vorerst nur für bestimmte Verfahren in Kraft setzen kann. Weiter soll sich der Kanton an einem möglichen Versuchsbetrieb für die E-Justiz-Plattform gemäss BEKJ beteiligen können.

Für die Einführung des Obligatoriums zur Registrierung im Übermittlungssystem, dem die beruflichen Parteivertreterinnen und –vertreter unterliegen, kann der Regierungsrat eine *Übergangsfrist* vorsehen.

3.4 Einzelpunkte

3.4.1 Technische Standards

Das VRPG gibt nicht vor, welche Plattform bzw. welches Übermittlungssystem verwendet werden soll. Für das Verwaltungsrecht wird das übergeordnete Recht²⁸ nur vorschreiben, dass die kantonalen Vorinstanzen mit dem Bundesgericht über die dort vorgesehene Plattform verkehren müssen (vgl. auch hiavor Ziff. 2.4). Auf Gesetzesebene wird zudem darauf verzichtet, bestimmte technische Standards vorzugeben; vielmehr wird dies dem Ordnungsgeber überlassen. Dies rechtfertigt sich auch deshalb, weil sich die Standards und Vorschriften des Bundes immer noch rasch weiterentwickeln. An den Regierungsrat wird in Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG die Kompetenz delegiert, die zu verwendenden Übermittlungssysteme festzulegen (vgl. die Erläuterungen zu dieser Bestimmung).

²⁸ Vgl. der mit dem E-BEKJ geänderte Art. 38c Abs. 1 E-BGG.

3.4.2 Gebühren

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs für die Benutzerinnen und Benutzer kostenlos ist bzw. über die Verfahrensgebühren gedeckt wird. Damit soll der elektronische Rechtsverkehr möglichst attraktiv angeboten werden. Selbst tragen müssen diese allerdings die allfälligen *Kosten individueller Authentifizierungsmittel* wie z.B. für die in Art. 15 DVG vorgesehenen Identifikationsverfahren. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes, dass Gebühren kostendeckend sein sollen (Art. 69 Abs. 1 FLG), ist es daher angebracht, bisher bestehende Pauschalgebühren, die auf konventionellen, nicht digitalen Arbeitsprozessen basieren, tiefer anzusetzen, wenn das elektronische Verfahren gewählt wird. Dies wirkt sich auch als *Anreiz* zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs aus. Im geltenden Recht sieht bereits die Quellensteuerverordnung²⁹ für elektronische Eingaben eine tiefere Bezugsprovision vor als für solche auf Papier.

3.4.3 Elektronische Aktenführung

Die vorliegende Gesetzesänderung regelt nur die elektronische Eröffnung und Eingabe, nicht aber auch die elektronische Aktenführung durch Behörden. Nach bisherigem Recht war nicht vorgeschrieben, ob die Behörden ihre Akten in elektronischer oder in Papierform führen, denn das Gesetz schreibt nur die *Schriftlichkeit* des Verfahrens vor (Art. 31 VRPG), nicht aber, ob die schriftlichen Akten gedruckt oder elektronisch vorliegen müssen³⁰. Eine grundsätzliche Pflicht zur digitalen Aktenführung für die Behörden ergibt sich neu aus dem digitalen Primat nach Art. 5 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 DVG, wobei die besondere Gesetzgebung, namentlich die Verfahrensgesetzgebung, vorbehalten bleibt. In der Kantonsverwaltung gilt bereits seit der *GEVER-Weisung* des Regierungsrates vom 4. Februar 2015 (RRB 113/2015) das digitale Primat, d.h. Akten müssen elektronisch geführt werden, soweit nicht gesetzliche Formvorschriften dem entgegenstehen.

Keine Frage der Aktenführung ist die vorliegend eingeführte Pflicht der Behörden, elektronische Eingaben entgegenzunehmen (Art. 32a VRPG) und Verfügungen und Entscheide denjenigen Adressaten elektronisch zuzustellen, die elektronisch mit den Behörden verkehren (Art. 44 VRPG). Reicht die Behörde selbst Eingaben ein, z.B. an die nächsthöhere Beschwerdeinstanz, ist sie verpflichtet, diese ebenfalls in elektronischer Form zu übermitteln. Der Grund ist, dass Behörden sich zwingend im Übermittlungssystem zu registrieren haben (neuer Art. 15b Abs. 1 Bst. a VRPG). Dies hat zur Folge, dass Eingaben und Verfügungen bzw. Entscheide von Behörde zu Behörde in elektronischer Form erfolgen müssen. Offensichtlich ist dabei, dass die Entgegennahme und der Versand elektronischer Dokumente indirekt Einfluss auf die Aktenführung haben wird. Weil auch nach der vorliegenden Gesetzesänderung Eingaben und Eröffnungen in beiden Formen (in Papierform und elektronisch) möglich sind, werden sich die Behörden jedoch darauf einrichten müssen, mit Aktenstücken in beiden Formen umzugehen.

Bei Dokumenten ist die jeweilige Form, in der es übermittelt wird (elektronisch oder auf Papier), das Original. In gewissen Fällen kommen auch im elektronischen Rechtsverkehr Dokumente in Papierform vor, so dass diese Form massgeblich ist (vgl. den Regelungsbedarf in Art. 132c Abs. 1 Bst. f VRPG). In den Ausführungsbestimmungen werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen in Papierform eingereichte Dokumente in elektronische Dokumente umgewandelt werden können (Art. 132c Abs. 1 Bst. h VRPG).

²⁹ Art. 22 Abs. 3 der Quellensteuerverordnung vom 16. September 2020 (QSV; BSG 661.711.1).

³⁰ Im vorliegend geänderten VRPG wird «schriftlich» als Gegensatz zu «mündlich» verstanden. Dies war bereits im bisherigen VRPG der Fall, wie aus Art. 23 Abs. 2 und Art. 31 VRPG hervorgeht. Praxisgemäss bedeutete «Schriftlichkeit» jedoch stets die Papierform, weil elektronische Eingaben z.B. per E-Mail nicht zugelassen waren (MICHEL DAUM, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 31 N. 1). In Art. 21a E-VwVG ist die elektronische Eingabe eine Sonderform der schriftlichen Eingabe i.S.v. Art. 21 VwVG (s. auch Art. 34 VwVG). Diesem Konzept folgt das geänderte VRPG. Aus diesem Grund sind auch elektronische Eingaben eine *schriftliche* Form wie die Eingaben auf Papier.

4. Erlassform

Die Vorlage enthält eine Änderung des VRPG und eine geringfügige indirekte Änderung des Steuergesetzes. Das VRPG delegiert die Ausführungsbestimmungen technischer und organisatorischer Natur auf die Verordnungsebene und gegebenenfalls auf die Direktionsverordnungsebene (vgl. Art. 132c VRPG). Dazu gehören namentlich die technischen und organisatorischen Standards einschliesslich der anzuwendenden Authentifizierungs- und Verschlüsselungsmethoden

5. Rechtsvergleich

5.1 Bestehendes kantonales Recht

Eine Durchsicht der Bernischen Systematischen Gesetzessammlung (BSG) zeigt, dass 19 Erlasse bereits in Spezialbereichen den elektronischen Rechtsverkehr zwischen Behörden und Privaten regeln. Dabei geht es teilweise um Umsetzung von Bundesrecht, das den elektronischen Rechtsverkehr vorsieht, und teilweise um Recht, das der Kanton aus eigener Kompetenz erlassen hat. Oft wird in diesen Bestimmungen die Übermittlung von Gesuchen oder Daten, die Grundlage staatlicher Leistungen sind, auf elektronischem Weg geregelt, wobei dies in unterschiedlichen Formen und Detaillierungsgraden erfolgt. Teilweise ist die elektronische Übermittlung freiwillig, teilweise aber auch obligatorisch (z.B. für Gesuche um Ausrichtung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft). Die meisten dieser Vorschriften wurden auf Verordnungsebene erlassen.

Weitere wichtige Bereiche, in denen das kantonale Recht den elektronischen Rechtsverkehr bereits vorsieht, sind der elektronische Geschäftsverkehr mit den Grundbuchämtern, die Erhebung und Nachführung von Leitungskatasterdaten durch Werkeigentümerinnen und Werkeigentümer, die elektronische Einreichung von Steuererklärungen sowie die elektronische Abrechnung der Quellensteuer. Im Bereich der Zustellung behördlicher Entscheide ist namentlich die elektronische Zustellung von Steuerverfügungen und Steuerrechnungen sowie von Rechnungen des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes besonders geregelt. Noch häufiger sind Bestimmungen zu finden, die den elektronischen Verkehr von Behörden untereinander regeln. Zum Beispiel mussten die Gemeinden bereits vor Einführung von eBUP dem Kanton baurechtliche Erlasse und Pläne nicht nur auf Papier, sondern zusätzlich auch elektronisch zur Genehmigung einreichen.³¹ Diese «government to government»-Geschäftsprozesse unterstehen in der Regel nicht dem VRPG und sind von der vorliegenden Änderung dieses Gesetzes nicht betroffen. Mit dem DVG wird das digitale Primat eingeführt, das die Behörden verpflichtet, auch untereinander digital zu kommunizieren.

5.2 Bundesrecht

Nach den Verfahrensgesetzen des Bundes ist der elektronische Rechtsverkehr bereits seit 2007 bzw. 2011 zugelassen, hat sich aber in der Praxis noch nicht durchgesetzt. Die Verwaltungsverfahren und Verwaltungsbeschwerdeverfahren des Bundes sind im VwVG geregelt. Das VwVG lässt den elektronischen Rechtsverkehr seit 2007 zu.³² Die indirekte Änderung des VwVG durch das BEKJ ist Teil des Projektes Justitia 4.0, das den elektronischen Rechtsverkehr in den bundesrechtlichen Verfahren neu regelt (ausführlich dazu hiernach Ziff. 2.4). Weil der Anwendungsbereich des VwVG grundsätzlich demjenigen des VRPG entspricht, ist es naheliegend, bestimmte Regelungen zum elektronischen Rechtsverkehr sinngemäss in das kantonale Recht zu übernehmen, soweit sie sich dazu eignen. Welche Bestimmungen davon betroffen sind, wird in den Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen (Ziff. 7) dargelegt.

³¹ Vgl. auch oben Ziff. 2.2.

³² Seit 1. Januar 2017 gilt eine überarbeitete Fassung dieser Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr, die im Rahmen des total revidierten Bundesgesetzes vom 18. März 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES; SR 943.03) erlassen wurden. Die technischen Einzelheiten sind in der Verordnung vom 18. Juni 2010 über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV, SR 172.021.2) geregelt.

5.3 Öffentliches Verfahrensrecht der anderen Kantone

Der Rechtsvergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass nur vereinzelte Kantonen daran sind, ihr öffentliches Verfahrensrecht auf die künftige Gesetzgebung des Bundes abzustimmen und den elektronischen Rechtsverkehr an den Grundsätzen des BEKJ auszurichten. Soweit bekannt, haben neben Bern nur die Kantone *Zürich* und *Graubünden* entsprechende Projekte öffentlich gemacht:

- Im Kanton Zürich hat 2021 die Vernehmlassung stattgefunden für die Vorlage «Rechtliche Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr (DigiLex)». Mit einer Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) sowie Nebenänderungen in weiteren Gesetzen sollen die Grundlagen für den rechtsgültigen elektronischen Geschäftsverkehr mit den öffentlichen Organen im Kanton Zürich geschaffen werden. Es berücksichtigt die Auswirkungen des Projekts Justitia 4.0.³³
- Der Kanton Graubünden plant ein E-Government-Gesetz, mit dem indirekt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) geändert wird und das den elektronischen Rechtsverkehr in Verwaltungsvorfahren ermöglicht. Die Auswirkungen des Projekts Justitia 4.0 und des E-BEKJ sind bereits berücksichtigt. Das Vernehmlassungsverfahren hat im August 2022 begonnen.³⁴

Eine Durchsicht der Verwaltungsrechtspflegegesetze der Kantone ergibt, dass die nachstehend genannten Kantone unabhängig vom Projekt Justitia 4.0 bereits den elektronischen Behördenverkehr in Verwaltungssachen ganz oder in Teilbereichen kennen.³⁵ Es zeigt sich, dass die Kantone verschiedenen Konzepten folgen, wie sie den elektronischen Rechtsverkehr in ihre Gesetzgebung integrieren:

- Die folgenden Kantone nehmen nach dem Vorbild des VwVG eine organische *Integration der Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr in den allgemeinen Verfahrensrechtserlass* vor: *Zug, Luzern, Tessin* und *Thurgau*.
Aargau hat 2022 eine Revision des VRPG in die Wege geleitet. Bereits in Kraft getreten ist am 1. Juli 2022 die revidierte Verordnung über die elektronische Übermittlung in Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden (Übermittlungsverordnung, ÜmV)³⁶. Ziel ist es, auch fristgebundene, erstinstanzliche Eingaben über das Behördenportal des Kantons rechtssicher empfangen zu können; zudem sollen auch formelle Entscheide rechtssicher zugestellt werden können. Die Auswirkungen des Projekts Justitia 4.0 auf den Kanton sind dabei nicht berücksichtigt.³⁷
- In den Kantonen *Schaffhausen* und *Solothurn* wird der elektronische Rechtsverkehr an die *Exekutive* delegiert. Als Sonderfall erlässt im Kanton *Uri* das Parlament eine Parlamentsverordnung.
- Eine Gruppe anderer Kantone regelt den elektronischen Rechtsverkehr nicht im Verwaltungsrechtspflegegesetz, sondern in einem eigenen *E-Government-Spezialerlass*. Es sind dies die Kantone *Jura, Neuchâtel* und *Basel-Stadt*.
- In den Kantonen *Appenzell Ausserrhoden* und *Schwyz* beschränkt sich der Gesetzgeber darauf, Kanton und Gemeinden zwecks dauernder Verbesserung ihrer Aufgabenerfüllung und Vereinfachung des Geschäftsverkehrs zur Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien zu verpflichten. Regelungen zum Verhältnis der Behörden zu den Bürgerinnen und Bürgern enthält das Gesetz nicht. Der Kanton *Graubünden* kennt noch *keine Vorschriften* bezüglich elektronischer Kommunikation mit der Verwaltung, sondern hat lediglich programmatische Bestimmungen, wonach der elektronische Rechtsverkehr angestrebt wird.^{38, 39} Per Ende 2023 ist die Einführung des elektronischen Baubewilligungsverfahrens (eBBV) geplant.⁴⁰
- Folgende Kantone haben den elektronischen Rechtsverkehr dadurch geregelt, dass sie parallel zum Verwaltungsrechtspflegegesetz eine *spezialgesetzliche Regelung* getroffen haben: *Sankt Gallen, Freiburg* und *Genève*.

³³ Vorentwurf mit erläuterndem Bericht unter «[www.notes.zh.ch/sk/VNL/vnl.nsf/vw-alldocuments/5851E7FA83C9A0DCC1258714003C04A6/\\$File/Erläuternder%20Bericht.pdf](http://www.notes.zh.ch/sk/VNL/vnl.nsf/vw-alldocuments/5851E7FA83C9A0DCC1258714003C04A6/$File/Erläuternder%20Bericht.pdf)» (Stand der Website: 29.7.2022).

³⁴ Vgl. Erläuternder Bericht zum E-Government-Gesetz (E-Gov-G; BR 177.100); Vernehmlassungsverfahren 15.8. bis 13.11.2022 (Unterlagen unter «www.gr.ch/DE/publikationen/vernehmlassungen/Seiten/Laufende.aspx»; Stand der Website: 7.9.2022).

³⁵ Stand Ende 2019. Die Aufzählung folgt der Übersicht von Andreas Glaser / Marco Ehrat «E-Government-Gesetzgebung durch die Kantone – Integration in die Verfahrenskodifikation oder Auslagerung in Spezialerlasse?», in: LeGes 30 (2019) 3.

³⁶ 271.215

³⁷ Erläuterungen zur ÜmV, Ziff. 3.1 und 3.2.1.

³⁸ Glaser/Ehrat (a.a.O., Ziff. 2.2.2) bezeichnen dies als suggestive spezialgesetzliche Regelung.

³⁹ Gemäss bisherigem Recht und vor der Umsetzung des geplanten E-Government-Gesetzes.

⁴⁰ «[www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/projekte/Seiten/Elektronisches-Baubewilligungsverfahren-\(eBBV\).aspx](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/are/projekte/Seiten/Elektronisches-Baubewilligungsverfahren-(eBBV).aspx)» (Stand der Website: 5.8.2022).

- In folgenden Kantonen besteht die Möglichkeit des elektronischen Rechtsverkehrs bloss *punktuell in fachrechtlichen Spezialerlassen: Zürich⁴¹, Basel-Landschaft, Wallis, Waadt, Nidwalden, Obwalden und Appenzell Innerrhoden.*

In der vorstehenden Übersicht fällt auf, dass keiner der Kantone beim bereits bestehenden elektronischen Rechtsverkehr ein Obligatorium kennt, diesen zu benutzen. Was das Konzept betrifft, wie die Kantone den elektronischen Rechtsverkehr gesetzgeberisch umsetzen, zeigen sich grosse Unterschiede. Der Kanton Bern zieht das Konzept vor, die Regelungen zum elektronischen Rechtsverkehr *in den allgemeinen Verfahrensrechtserlass vollständig zu integrieren*. Damit ist der Rechtssicherheit am besten gedient.⁴² Vorbild ist hierbei der *Kanton Zug*. Im DVG als allgemeinem E-Government-Erlass ist hinsichtlich des elektronischen Rechtsverkehrs lediglich das digitale *Identifikationsverfahren* und ein *Übermittlungssystem* (eBriefkasten) geregelt. Es würde die Rechtssicherheit und Effizienz gefährden, wenn der elektronische Rechtsverkehr in einem Spezialgesetz oder – wie es bisher im Kanton Bern der Fall war – in verschiedenen Sacherlassen für jedes Rechtsgebiet gesondert geregelt wäre. Die stärkste potenzielle Gefährdung des Rechtsschutzauftrages geht von der derogierenden Spezialgesetzgebung aus, wenn also von den Bestimmungen des allgemeinen Verfahrensrechtserlasses durch Spezialgesetz abgewichen wird. Dies gilt umso mehr, wenn sich die derogierenden Bestimmungen in einer Verordnung anstelle eines Gesetzes befinden. In jedem Fall wird die Rechtslage aber verkompliziert, da in der Rechtsanwendung jeweils zu prüfen ist, welche Rechtsquelle einschlägig ist. Für Bürgerinnen und Bürger, die vermutlich regelmässig eher mit dem allgemeinen Verfahrensrechtserlass in Berührung kommen als mit einer Spezialverordnung, dürfte eine derartige Rechtsetzungstechnik unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit kaum noch nachvollziehbar sein. Die schnellleibigen *technischen Voraussetzungen* von E-Government bedingen die Regelung in flexiblen und anpassungsfähigen Rechtsquellen. Das formelle Gesetz, zumal in Form einer als besonders stabil erachteten Verfahrensrechtskodifikation, ist auf eine Auslagerung wichtiger technischer Fragen in die Verordnung angewiesen.⁴³ Der Kanton Bern setzt dies um, indem technische und organisatorische Ausführungsbestimmungen an den Regierungsrat und an die Direktionen bzw. die Staatskanzlei delegiert werden (Art. 132c VRPG).

6. Umsetzung

Die Umsetzung erfolgt durch ein gesamtstaatliches Organisations- und ICT-Projekt oder gegebenenfalls durch mehrere Projekte unter Einbezug aller betroffenen Interessengruppen wie den Gemeinden und der Anwaltschaft. In diesem Rahmen wird das geplante Übermittlungssystem konzipiert und beschafft, werden die Abgrenzungen zu bestehenden Systemen des elektronischen Behördenverkehrs festgelegt und werden gestützt darauf die Ausführungsbestimmungen entworfen. Die Zeitplanung und Organisation wird sich aus der SDV und den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022 ergeben. Erst nach dem Abschluss der Umsetzungsprojekte wird die Gesetzesänderung vollständig in Kraft treten und das System in Betrieb genommen werden können.

Wie unter Ziff. 3.3.3 ausgeführt wird, können für bestimmte Bereiche ein Pilotbetrieb und eine Übergangsfrist vorgesehen werden.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 15 Vertretung

⁴¹ Gemäss bisherigem Recht und vor der Umsetzung der Vorlage «DigiLex».

⁴² Glaser/Ehret, a.a.O., Ziff. 3.1. Als weniger zielführend erweist sich dabei nach Glaser/Ehret die blosse Anfügung eines Anhangs zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, wie dies im Kanton Freiburg gehandhabt wurde.

⁴³ Glaser/Ehret, a.a.O., Ziff. 3.3.

Absatz 2

Der Begriff «Zustellungsdomizil» ist für elektronische Eingaben nicht passend und wird ersetzt durch «Zustelladresse». Diese kann eine postalische oder eine elektronische sein. Mit der Bezeichnung einer einzigen Zustelladresse müssen sich die beteiligten Personen auch auf eine Zustellform einigen. Wird eine elektronische bzw. eine postalische Adresse genannt, gilt sie jeweils für alle beteiligten Personen.

Absätze 3, 4 und 5

Die Änderungen sind rechtsetzungstechnischer Natur.

Absatz 7

Die bisherige Bestimmung wird präziser formuliert. Sie umfasst auch juristische Personen («Sitz») und wurde aus dem Steuerrecht (Art. 159 StG) übernommen.

Neu muss unterschieden werden zwischen der postalischen und der elektronischen Zustellung. Für erstere muss wie bisher eine Adresse bekannt sein, für die elektronische Zustellung muss sich die Partei als Benutzer bzw. Benutzerin des Übermittlungssystems registrieren, wenn sie nicht ohnehin zu demjenigen Personenkreis gehört, der nach Art. 15b VRPG dazu verpflichtet ist. Die Registrierung im Übermittlungssystem ist also eine Alternative zur Zustelladresse in der Schweiz. Aus Art. 11b Abs. 2 E-VwVG und Art. 39 Abs. 4 E-BGG ist zu schliessen, dass der Bund bei Parteien mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland die Zustellung an die elektronische Adresse als völkerrechtskonform betrachtet.

Die Folgen, wenn keine postalische oder elektronische Zustelladresse angegeben wird, werden neu in Art. 44d Abs. 1 Bst. b VRPG geregelt. Es war unbefriedigend, dass im bisherigen Recht die Publikation im Amtsblatt bei fehlender Zustelladresse an zwei Orten erwähnt war, nämlich sowohl in Art. 15 Abs. 7 Satz 2 VRPG als auch in Art. 44 Abs. 5 Bst. a VRPG. Neu ist die Publikation im Amtsblatt nur noch in Art. 44d VRPG geregelt.

Weiter wird die im bisherigen Art. 15 Abs. 7 Satz 2 VRPG erwähnte Möglichkeit, dass statt der Amtsblattpublikation eine Zustellung an die Parteien überhaupt *unterbleiben* kann, verzichtet. Es bestehen Zweifel, ob eine solche Nichtzustellung mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA)⁴⁴ vereinbar ist. Ohnehin sind keine Fälle denkbar, in denen nicht zumindest eine Publikation im Amtsblatt möglich ist.

Absatz 8

Abs. 8 ist eine *Alternative* zur Angabe einer Postadresse gemäss dem obenstehenden neuen Abs. 7 Satz 1. Die Behörde kann darauf verzichten, eine Postadresse zu verlangen, wenn das Völkerrecht oder die zuständige ausländische Stelle eine *direkte Zustellung* gestatten. Die Bestimmung lehnt sich an Art. 11b Abs. 1 E-VwVG an. Diese Bestimmung wurde seinerzeit an das Europäische Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland⁴⁵ angepasst, das für die Schweiz am 1. Oktober 2019 in Kraft getreten ist. Direkte grenzüberschreitende Zustellungen von Schriftstücken können sich aber auch auf andere staatsvertragliche oder gesetzliche Bestimmungen stützen. Im Unterschied zu Art. 11b Abs. 1 E-VwVG wird in Abs. 8 ausdrücklich erwähnt, dass es sich um eine «Kann»-Vorschrift handelt. Dies bedeutet, dass selbst dann, wenn eine direkte Zustellung ins Ausland in Frage käme, die Behörde dennoch eine Postadresse verlangen darf. Verfügt die Behörde über eine elektronische Zustelladresse, ist die direkte Zustellung via Plattform zulässig. Diesfalls wird die Behörde keine Postadresse verlangen können (Abs. 7).

⁴⁴ SR 0.142.112.681

⁴⁵ SR 0.172.030.5. Das Übereinkommen hat zum Ziel, dass Schriftstücke an Empfänger im Ausland einfacher und rascher zugestellt werden können. Es regelt u.a., ob und wie schweizerische Behörden solche Dokumente an Personen, die sich in einem der Vertragsstaaten befinden, rechtswirksam zustellen können.

Titel 1.4. Übermittlungssystem

Um das Gesetz zu gliedern, wird der neue Titel 1.4. geschaffen. Er umfasst alle Bestimmungen zum Übermittlungssystem mit Einschluss des damit zusammenhängenden Datenschutzes.

Art. 15a Übermittlungssystem

Absatz 1

Unter Übermittlungssystem wird die technische Einrichtung verstanden, die für die vollständige digitale Abwicklung des Rechtsverkehrs erforderlich ist. Über das System soll der Informationsaustausch vollumfänglich abgewickelt werden. Neben den Eingaben der Parteien gehören dazu die Zustellung bzw. Eröffnung der Verfügungen und Entscheide der Behörden sowie die Akteneinsicht.

Das Übermittlungssystem nach dem E-BEKJ heisst «E-Justiz-Plattform» (Art. 1 Abs. 2 Bst. a und Art. 17 ff. E-BEKJ). Die Regelungen des E-BEKJ zur Plattform verlangen einerseits eine *Anmeldung (Authentifizierung)* der Benutzerinnen und Benutzer an der Plattform (Art. 19 und 20 E-BEKJ) und andererseits, dass die Plattform ein *geregeltes elektronisches Siegel* anbringt (Art. 21 Abs. 2 und 3 E-BEKJ). Diese beiden Elemente ersetzen die bisherige Unterschrift⁴⁶. Die Authentifizierung ist *personenbezogen* und dient dazu, dass nachvollzogen werden kann, *welche Person* eine Übermittlung auf der Plattform vorgenommen hat. Authentifizieren müssen sich alle privaten Benutzerinnen und Benutzer und diejenigen bei den Behörden. Das elektronische Siegel nach Art. 2 Bst. d ZertES dagegen ist *organisationsbezogen*⁴⁷. Alle Personen in einer Organisation können das Siegel anbringen, wenn sie über die erforderlichen Rechte verfügen. Mit dem Siegel kann überprüft werden, ob das in Frage stehende Dokument tatsächlich *von einer bestimmten Organisation* stammt und ob es *unverändert* ist. Werden Dokumente von privaten Benutzerinnen und Benutzern übermittelt, so bringt die *Plattform* selbst ein geregeltes elektronisches Siegel an, welches die Unverändertheit bestätigt. Das Siegel bietet ein höheres Schutzniveau als die herkömmliche eigenhändige Unterschrift.

Die Übermittlung nach dem VRPG soll grundsätzlich gleich ablaufen wie diejenige nach dem BEKJ, und der Kanton könnte gewisse Funktionen der E-Justiz-Plattform übernehmen. Weil denkbar ist, dass die E-Justiz-Plattform auch für bestimmte kantonale, im VRPG geregelte Verfahren der Verwaltungsjustiz zur Verfügung steht (vgl. die Erläuterungen zu Abs. 3 hiernach), ist es sinnvoll, im VRPG für die Übermittlung über das kantonale Übermittlungssystem grundsätzlich die gleichen Anforderungen zu stellen wie im BEKJ. Dies erfolgt insbesondere durch die Bestimmungen über die Unveränderbarkeit der elektronischen Eingaben und Verfügungen und deren sichere Zuordnung zur Person bzw. zur Behörde (Art. 32a Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1b VRPG). Das VRPG definiert damit gewisse Anforderungen an das Übermittlungssystem. Die Regelungen im VRPG sind allgemeiner gehalten als diejenigen im E-BEKJ, und die Ausführungsbestimmungen werden die Details zum Übermittlungssystem regeln (Art. 132c Abs. 1 VRPG). In den Ausführungsbestimmungen werden insbesondere Bestimmungen enthalten sein, wie sichergestellt werden kann, ob ein Dokument von einer bestimmten Organisation (Behörde) stammt und ob es unverändert (gemäss E-BEKJ erfüllt das elektronische Siegel diese Aufgabe). Das Verfahren der Authentifizierung beim Übermittlungssystem regelt Art. 15d VRPG, indem es auf die Gesetzgebung über die digitale Verwaltung verweist.

Absatz 2

Wie unter Ziff. 2.3 ausgeführt, wird der Kanton einen elektronischen Briefkasten betreiben, der als Übermittlungssystem dient. Die folgenden Art. 15b bis Art. 15g enthalten die Bestimmungen mit Einschluss des Datenschutzes, die für dieses kantonale Übermittlungssystem gelten. Daneben existiert eine Reihe von

⁴⁶ Dazu und zum Folgenden: Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des BEKJ, Version für die Vernehmlassung (fortan: Erläuterungen BEKJ), Erläuterungen zu Art. 21 E-BEKJ.

⁴⁷ Damit unterscheidet es sich von der *qualifizierten* elektronischen Signatur nach Art. 2 Bst. e i.V.m. Art. 8 ZertES, die auf eine natürliche Person ausgestellt wird.

bestehenden *spezialgesetzlichen* Plattformen für Verwaltungsverfahren, die den Bedürfnissen der jeweiligen Geschäftsprozesse angepasst sind, wie z.B. das elektronisches Baubewilligungsverfahren (eBau), das Umzugsverfahren in elektronischer Form (eUmzug) oder das Agrarinformationssystem GELAN. Für diese Übermittlungssysteme gelten die Art. 15b bis Art. 15g ebenfalls, wobei die Spezialgesetzgebung davon abweichende Regelungen treffen kann. Der Vorbehalt der Spezialgesetzgebung betrifft insbesondere die Art. 15b (Registrierung) und Art. 15c (Adressverzeichnis). Schliesslich kann das übergeordnete Recht eine bestimmte Plattform vorschreiben, was bei der elektronischen Plattform von Bund, Kantonen und Gemeinden für das öffentliche Beschaffungswesen (simap.ch) der Fall ist.

Absatz 3

Gemäss E-BEKJ ist die nationale Plattform «E-Justiz-Plattform» für die bundesrechtlichen Verfahren als Übermittlungssystem vorgesehen. Das BEKJ ist anwendbar, soweit das jeweilige Verfahrensrecht dies vorsieht (Art. 2 E-BEKJ). Insbesondere verweisen die mit dem E-BEKJ geänderten Art. 6a E-VwVG, Art. 128a E-ZPO und Art. 103a E-StPO auf das BEKJ.

Mit dem nicht vom Kanton betriebenen Übermittlungssystem ist primär die E-Justiz-Plattform angesprochen. Möglicherweise steht die E-Justiz-Plattform nämlich auch für kantonale geregelte Verfahren der Verwaltungsrechtspflege zur Verfügung, wobei die Verfahren der Verwaltungsjustiz (verwaltunginterne Beschwerdeverfahren nach Art. 60 ff. VRPG und Beschwerdeverfahren vor verwaltungsexternen Justizbehörden nach Art. 74 ff. VRPG) im Vordergrund stehen dürften. Weil dies noch nicht feststeht, wird der Regierungsrat bestimmen, welches Übermittlungssystem verwendet wird (Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG).

Absatz 4

Diese Bestimmung lehnt sich an Art. 18 Abs. 2 E-BEKJ an, die eine Schnittstelle für die Anbindung von Fachapplikationen an die E-Justice-Plattform vorsieht. Mit Fachapplikationen sind Geschäftsverwaltungssysteme von Gerichten, Behörden und Anwaltskanzleien gemeint, die direkt mit der Plattform kommunizieren können. Dies ermöglicht, dass Fachapplikationen automatisiert Dokumente an die Plattform übermitteln und abrufen können.⁴⁸ Die Schnittstelle ist Voraussetzung für die Ausnahmeregelung bei der Authentifizierung von Art. 15d Abs. 2 Bst. b VRPG.

Die Ausführungsgesetzgebung wird regeln, ob darüber hinaus eine Schnittstelle zu anderen Übermittlungssystemen geschaffen wird (Art. 132c Abs. 1 Bst. c). Damit ist insbesondere die E-Justice-Plattform gemeint. Die Schnittstelle wird relevant, falls auch kantonale Verfahren, die im VRPG geregelt sind, über die E-Justice-Plattform ablaufen. Die Schnittstelle würde den Übergang von der einen zur anderen Plattform erleichtern. Die Ausführungsgesetzgebung wird, wie bei Abs. 3 erläutert, bestimmen müssen, welche Übermittlungssysteme bzw. Plattformen für welche Verfahren zu benutzen sind (Art. 132c Abs. 1 Bst. b).

Artikel 15b Registrierung

Absatz 1

Eine umfassende Verpflichtung für alle natürlichen und juristischen Personen ist (zurzeit) nicht angezeigt. Das VRPG weicht damit ab von Art. 8 Abs. 1 Bst. b DVG, der eine Verpflichtung zum digitalen Verkehr mit Behörden für alle natürlichen Personen vorsieht, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren. Vorgesehen ist im VRPG jedoch, bestimmte Personen- bzw. Berufskategorien zu elektronischen Eingaben zu verpflichten. Zu diesem Zweck unterliegen sie der Registrierungspflicht für das Übermittlungssystem. Mit der Registrierungspflicht ist auch die Pflicht (aber auch das Recht) zur Benutzung verbunden, d.h. die Eingaben müssen über das Übermittlungssystem erfolgen, und die Verfügungen und Entscheide der Behörden werden über das System zugestellt.

⁴⁸ Erläuterungen BEKJ, Art. 18 Abs. 2 und 3 BEKJ.

Buchstabe a

Für die Behörden ist die Benutzung des Übermittlungssystems obligatorisch. Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 6b E-VwVG und Art. 38c Abs. 1 E-BGG.

Buchstabe b

Damit sind einerseits die Anwältinnen und Anwälte gemeint, die nach der Anwaltsgesetzgebung zur Parteivertretung berechtigt sind. Es ist die gleiche Personengruppe, die von Art. 15 Abs. 3 und 4 VRPG erfasst wird. Die Anwaltsgesetzgebung umfasst im Wesentlichen das Kantonale Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG)⁴⁹ und das BGFA. Das BGFA erlaubt auch Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA, unter gewissen Voraussetzungen in der Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden zu vertreten (Art. 21-33 BGFA). Die europäische Freizügigkeit der Anwaltschaft ist eine Folge des FZA. Nebst dem FZA kann ein anderer Staatsvertrag Anwältinnen und Anwälte zur Parteivertretung in der Schweiz berechtigen.

Ebenfalls der Verpflichtung zur Registrierung unterliegen Personen *ausserhalb des Anwaltsmonopols*, die bereit sind, in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen die Vertretung zu übernehmen. Nach Art. 15 Abs. 4 VRPG bestehen im Sozialversicherungsrecht und in einzelnen Rechtsgebieten gemäss Spezialgesetzgebung Ausnahmen vom Anwaltsmonopol⁵⁰. Nach Art. 52 Abs. 4 des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG)⁵¹ etwa kann jedermann Parteien vertreten⁵². Unter die Registrierungspflicht von Art. 15b Bst. b VRPG fallen sämtliche Personen, die aufgrund der Spezialgesetzgebung ausserhalb des Anwaltsmonopols Parteien vertreten dürfen. Voraussetzung dafür ist, dass sie dies *berufsmässig tun*.⁵³ Vorliegende Bestimmung übernimmt die analogen Regelungen von Art. 47a Abs. 2 Bst. a E-VwVG⁵⁴ und Art. 38c Abs. 2 Bst. a E-BGG. Wesentlich ist, dass sie die Vertretung nicht bloss gelegentlich ausüben. Dabei spielt keine Rolle, ob die Vertretung gegen Entgelt erfolgt oder nicht. Die Verpflichtung zur Registrierung gilt überdies nur dann, wenn die genannten, unter die Registrierungspflicht fallenden Personen im Rahmen der *Parteivertretung* handeln. Wenn sie in eigener Sache tätig sind, entfällt die Verpflichtung.

Buchstabe c

Bei der Berufsgruppe der Notare und Notarinnen ist zu beachten, dass einzelne Bereiche ihrer Berufstätigkeit vom Bundesrecht geregelt sind und kein Raum für kantonal-rechtliche Bestimmungen besteht. Insbesondere der Verkehr mit den Grundbuchämtern und mit dem Handelsregisteramt ist hauptsächlich bundesrechtlich geregelt. Die Bestimmung des VRPG greift deshalb nur dort, wo keine bundesrechtlichen Regelungen entgegenstehen. Dies ist insbesondere im Rahmen der Parteivertretung der Fall. Die Pflicht gilt nur für die *hauptberufliche* Tätigkeit als Abgrenzung zur nebenberuflichen Tätigkeit (Art. 20 des Notariatsgesetzes vom 22. November 2005 [NG])⁵⁵.

Buchstabe d

In der Spezialgesetzgebung können weitere Personen oder Personengruppen als registrierungspflichtig bezeichnet werden.

⁴⁹ BSG 168.11

⁵⁰ Vgl. die Übersicht bei MICHEL DAUM, a.a.O., Art. 15 N. 24.

⁵¹ BSG 860.1

⁵² Vergleichbar ist die Regelung von Art. 11 VwVG.

⁵³ Der Begriff der berufsmässigen Vertretung stammt aus Art. 68 Abs. 2 Bst. a ZPO. Nach BGE 140 III 555 E. 2 handelt ein Vertreter bereits dann berufsmässig, wenn er bereit ist, in einer unbestimmten Zahl von Fällen tätig zu werden.

⁵⁴ Weitere Hinweise in den Erläuterungen BEKJ, Art. 47a Abs. 1 und 2 E-VwVG.

⁵⁵ BSG 169.11

Absatz 2

Wer nicht dem Obligatorium nach Bst. a bis c untersteht, kann sich freiwillig registrieren lassen. Dies betrifft natürliche und juristische Personen, denen die Prozessfähigkeit nach Art. 11 VRPG zukommt⁵⁶. Im Interesse einer möglichst grossen Verbreitung des elektronischen Rechtsverkehrs ist diese Möglichkeit sinnvoll. Die freiwillige Registrierung hat zur Folge, dass die einmal registrierte Verfahrenspartei verpflichtet ist, alle zukünftigen Eingaben in elektronischer Form zu verfassen und umgekehrt Zustellungen in elektronischer Form zu akzeptieren. Die Verpflichtung gilt bis zum rechtskräftigen Abschluss des (kantonalen) Verfahrens (Art. 32a Abs. 4 VRPG).

Absatz 3

Es kann vorkommen, dass die Registrierungspflicht nach Abs. 1 Bst. a für gewisse Behörden einen erheblichen administrativen Aufwand verursacht und daher unverhältnismässig wäre. Dies ist etwa bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Boden- oder Waldverbesserungsgenossenschaften der Fall. Aus diesem Grund besteht die Möglichkeit, dass der Regierungsrat die Registrierungspflicht für Behörden nach Abs. 1 Bst. a einschränkt. Art. 8 Abs. 4 DVG enthält eine vergleichbare Regelung.

Artikel 15c Adressverzeichnis

Absatz 1

Das Verzeichnis ist Bestandteil des Übermittlungssystems und enthält die Adressen der Benutzerinnen und Benutzer. Damit sind nicht die Postadressen gemeint, sondern die elektronischen Adressen für die Erreichbarkeit im Übermittlungssystem. Welche Angaben zu den Benutzerinnen und Benutzern darüber hinaus im System gespeichert werden, regelt der Regierungsrat gestützt auf Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG. Die Angaben müssen sich auf die Namen und die Postadresse beschränken, weil diese zur näheren Identifikation notwendig sind. Bei Anwältinnen und Anwälte können noch Titel und Berufsbezeichnungen dazu kommen. Darüberhinausgehende Angaben müssen nicht gespeichert werden.

Beim Adressverzeichnis handelt es sich um eine Datensammlung, welche eine gesetzliche Grundlage benötigt, weil das Sammeln und Aufbewahren von Personendaten eine Datenbearbeitung ist (Art. 2 Abs. 4 KDSG). Art. 15c Abs. 1 VRPG enthält die erforderliche gesetzliche Grundlage. Die Bestimmung entspricht der Regelung von Art. 17 Abs. 1 E-BEKJ.

Absatz 2

Diese Bestimmung enthält die gesetzliche Grundlage für den *Zugriff* der Behörden auf die Einträge im Adressverzeichnis. Sie ist eine Spezialregelung zur allgemeinen Zugriffsregelung von Art. 15e Abs. 2. Beim Zugriff handelt es sich um ein Abrufverfahren, das sich dadurch auszeichnet, dass der Zugriff besteht, ohne dass ein Gesuch gestellt werden muss und ohne dass die Behörde einzeln den Zugriff bewilligen muss.

Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit in Bezug auf das Adressverzeichnis regeln die Art. 15e und Art. 15f VRPG (vgl. insbesondere die Erläuterungen zu Art. 15f).

Mit der «verfahrensleitenden Behörde» ist die Behörde gemeint, die für ein Verfahren zuständig ist, indem sie verfügungsberechtigt oder Rechtsmittelinstanz ist. Der Begriff beschränkt sich somit nicht auf die instruierende Behörde, deren Zuständigkeit das VRPG an verschiedenen Stellen regelt, z.B. in Art. 69 Abs. 1 VRPG.

⁵⁶ Vgl. MICHEL DAUM, a.a.O., Art. 11 N. 4.

Absatz 3

Der Zugriff der übrigen Benutzerinnen und Benutzer beschränkt sich auf die Adressen der Behörden. Wie Abs. 2 lehnt sich Abs. 3 an die entsprechende Regelung des BEKJ an (Art. 17 Abs. 3 E-BEKJ).

Artikel 15d Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer

Absatz 1

Die Authentifizierung beim Übermittlungssystem richtet sich nach der Gesetzgebung über die digitale Verwaltung. Damit ist das DVG und dessen Ausführungsverordnung⁵⁷ gemeint. Die Art. 32a Abs. 2 und Art. 52 Abs. 1b VRPG verlangen, dass *Eingaben* dem Verfasser und *Verfügungen* der Behörde sicher zugeordnet werden können. Dies betrifft nur die Authentizität des *Absenders* und nicht auch jene des *Empfängers*. Zur Feststellung der Authentizität des Empfängers müssen Benutzerinnen und Benutzer deshalb auch beim *Abruf* von Eingaben und Verfügungen sicher authentifiziert und autorisiert werden. Die Authentifizierungspflicht betrifft sowohl Behörden als auch Private, welche das Übermittlungssystem benutzen. Die Anforderungen dafür regelt die Gesetzgebung über die digitale Verwaltung: Nach Art. 15 DVG regelt der Regierungsrat die Verfahren zur Identifikation bei der Nutzung digitaler Leistungen durch Verordnung (Abs. 1). Er sieht vor, dass Identifikationsverfahren, deren Einsatz das Bundesrecht für den Vollzug des Bundesrechts vorschreibt, auch für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Rechts eingesetzt werden müssen, soweit sie sich dazu eignen (Abs. 2 von Art. 15 DVG).⁵⁸

Die Anwaltsgesetzgebung (KAG und BGFA) berechtigt Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA sind, unter gewissen Voraussetzungen zur Parteivertretung in der Schweiz. Diese sind zur Registrierung beim Übermittlungssystem verpflichtet (Art. 15b Abs. 1 Bst. b). Die Ausführungsgesetzgebung muss somit sicherstellen, dass auch Anwältinnen und Anwälte mit Wohnsitz im Ausland die notwendigen Identifikationsmittel erhalten können.⁵⁹

Absatz 2

Wenn eine Behörde eine Fachapplikation benutzt, mit der sie über eine *Schnittstelle* (Art. 15a Abs. 4 VRPG) auf das Übermittlungssystem gelangt, müssen sich die Personen, die für diese Behörde handeln, nicht beim Übermittlungssystem authentifizieren. Voraussetzung ist, dass die Authentifizierung bei der Fachapplikation das gleiche Sicherheitsniveau aufweist wie bei der Authentifizierung beim Übermittlungssystem nach Abs. 1. Das E-BEKJ sieht in Art. 20 eine vergleichbare Regelung vor. Wie im E-BEKJ betrifft die Ausnahmeregelung von Art. 15d Abs. 2 VRPG nur Fachapplikationen von *Behörden*, nicht aber solche von Privaten wie etwa Anwaltskanzleien.

Artikel 15e Bearbeiten von Personendaten

Absatz 1

Nach Art. 4 Abs. 2 Bst. c des Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG)⁶⁰ findet dieses Gesetz keine Anwendung auf hängige Verfahren der Zivil- oder Strafrechtspflege, auf hängige Verfahren der Verwaltungsrechtspflege mit Ausnahme der Verwaltungsverfahren sowie auf Ermittlungen einer parlamentarischen Untersuchungskommission. Das VRPG hat deshalb die Datenschutzvorschriften für die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehres eigenständig zu regeln; das KDSG gilt subsidiär.

⁵⁷ Verordnung vom ... über die digitale Verwaltung (DVV, BSG ...). Das Identifikationsverfahren ist in Art. 9 DVV geregelt (gemäss Fassung für Mitbericht).

⁵⁸ Im BEKJ ist diese Materie in Art. 19 geregelt. – Vgl. dazu auch Ziff. 2.3 a.E. hiervor zu Art. 15 Abs. 1 und 2 DVG.

⁵⁹ Zu dieser Frage im BEKJ siehe Erläuterungen BEKJ, Art. 19 Abs. 3 BEKJ mit Hinweis auf BBl 2018 3915, Ziff. 1.5.5, S. 3943.

⁶⁰ BSG 152.04

Art. 15e Abs. 1 VRPG entspricht im Grundsatz Art. 26 Abs. 2 E-BEKJ, welcher die Datenbearbeitung auf der E-Justiz-Plattform regelt. Wird in Anwendung von Art. 15a Abs. 3 VRPG ein kantonales VRPG-Verfahren über diese Plattform durchgeführt, gelten für diese Plattform die Datenschutzbestimmungen des E-BEKJ. Nach Art. 26 Abs. 3 E-BEKJ bleiben die Bestimmungen des anwendbaren Verfahrensrechts zum Datenschutz vorbehalten. Für bundesrechtliche Verfahren sind dies VwVG, ZPO, BGG etc. Für kantonale VRPG-Verfahren bedeutet dies aber, dass die vorliegenden Datenschutzbestimmungen des VRPG gelten, wenn es nicht um die E-Justiz-Plattform geht, sondern etwa um den Inhalt der Dokumente in den Verfahren⁶¹.

Abs. 1 enthält die formell-gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von gewöhnlichen und von besonders schützenswerten Personendaten (vgl. Art. 5 und 6 KDSG). Die Datenbearbeitung beschränkt sich auf die *Erfüllung von Aufgaben* im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr. Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips muss die Datenbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben der Behörde geeignet und notwendig sein (Art. 5 Abs. 3 KDSG). Die konkreten Aufgaben finden sich in den verschiedenen Bestimmungen des VRPG. Diese Bestimmungen sehen vor, dass die Parteien ihre Eingaben auf elektronischem Weg über das Übermittlungssystem an die Behörden schicken, und auf dem gleichen Weg eröffnen die Behörden ihre Verfügungen und Entscheide den Parteien (Art. 32a und Art. 44 VRPG). Ausserdem besteht die Möglichkeit der Akteneinsicht in elektronischer Form (Art. 23 VRPG). Diese Aufgaben erfordern, dass Personendaten im Übermittlungssystem bearbeitet und insbesondere gespeichert werden (vgl. Art. 2 Abs. 4 KDSG).

Ein Spezialfall sind die Personendaten im Adressverzeichnis, das in Art. 15c VRPG geregelt wird (vgl. die Erläuterungen zu Art. 15c Abs. 2 VRPG).

Art. 26 Abs. 1 Satz 1 E-BEKJ schreibt vor, dass die Daten auf der E-Justiz-Plattform nach schweizerischem Recht in der Schweiz zu halten und zu bearbeiten sind. Eine entsprechende Vorschrift im VRPG erübrigt sich, weil bereits Art. 12 Abs. 3 DVG bestimmt, dass die Behörden Daten gemäss Abs. 1 – also namentlich Personendaten – nicht im Ausland aufbewahren, wenn das ausländische Recht oder vertragliche, technische oder organisatorische Massnahmen eine solche Kontrolle nicht ermöglichen.

Absatz 2

Abs. 2 enthält die allgemeine Berechtigungsregel für den *Zugriff* von Behörden auf Daten im Übermittlungssystem. Er lehnt sich an Art. 9 Bst. b des Gesetzes vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungsgesetz, PDSG)⁶² an, welcher Vorgaben macht, wie Berechtigungsregeln für den Zugriff auf zentrale Personendatensammlungen auszugestalten sind. Wie bei Abs. 1 muss der Zugriff zur Erfüllung der Aufgaben der Behörde geeignet und notwendig sein (Art. 5 Abs. 3 KDSG). Die Aufgaben und die betroffenen Daten ergeben sich aus dem VRPG. Die konkreten Zugriffe für die einzelnen Aufgaben werden in einem Berechtigungskonzept zu regeln sein.

Nach Satz 2 wird der Zugriff der Behörden auf die Daten des *Adressverzeichnisses* in Art. 15c Abs. 2 VRPG geregelt.

Artikel 15f Informationssicherheit und Datenschutz

Personendaten müssen richtig und, soweit es der Zweck des Bearbeitens verlangt, auch vollständig sein (Art. 7 Abs. 1 KDSG). Nach Art. 8 Abs. 1 KDSG ist jene Behörde für den Datenschutz verantwortlich, die die Personendaten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben bearbeitet oder bearbeiten lässt. Das Übermittlungssystem wird vom Kanton (KAIO) betrieben. Indem die für das jeweilige Verfahren zuständigen Behörden über das System Eingaben von Verfahrensbeteiligten entgegennehmen (Art. 32a VRPG), Verfü-

⁶¹ Erläuterungen BEKJ, Art. 26 Abs. 3 E-BEKJ.

⁶² BSG 152.05

gungen und Entscheide zustellen (Art. 44 VRPG) und die Akteneinsicht gewähren (Art. 23 VRPG), gelangen damit zusammenhängende Personendaten auf das Übermittlungssystem. Die Personendaten bleiben im Übermittlungssystem nicht ständig gespeichert, sondern nur solange, als es notwendig ist (vgl. Art. 15g VRPG). Eingaben nach Art. 32a VRPG bleiben solange gespeichert, bis sie von der Behörde abgerufen werden. Sinngemäss gleich verhält es sich mit elektronischen Zustellungen, die nur solange im Übermittlungssystem vorhanden sein müssen, bis die Verfahrenspartei sie abgerufen hat bzw. die Zustellfiktion abgelaufen ist (Art. 44 Abs. 3 VRPG).

Der Betreiber des Übermittlungssystems (KAIO) verantwortet die *Integrität* (Unverfälschtheit) der Daten, indem er dafür sorgt, dass sie unverändert vom System empfangen, zwischengespeichert und weitergeleitet werden. Die das System nutzenden Behörden steuern und verantworten dagegen die inhaltliche *Richtigkeit* der Daten im fachlichen Sinne (richtiger Adressat, richtiger Inhalt, richtige Beilagen etc.).⁶³ Auch wenn die Dokumente im Übermittlungssystem nur temporär aufbewahrt werden, bevor sie an die Empfänger weitergegeben werden, ist dies eine Datenbearbeitung. In Bezug auf letzteren Punkt verantwortet der Betreiber des Übermittlungssystems (KAIO), dass die *Zugriffssteuerung* sicher funktioniert und nur den als Berechtigte hinterlegten Personen Zugang zu den Dokumenten verschafft. Dagegen verantworten die empfangenden Behörden, welche Mitarbeitenden im System die *Berechtigung* erhalten, weil sie den Zugang zur Aufgabenerfüllung benötigen.⁶⁴ Aufgrund dieser beiderseitigen Verantwortlichkeiten hält nun Art. 15f VRPG fest, dass der Betreiber des Übermittlungssystems (KAIO) und die nutzenden Behörden in ihrem *Herrschaftsbereich* für Informationssicherheit und Datenschutz verantwortlich sind.⁶⁵ Dies gilt ebenfalls für das Adressverzeichnis von Art. 15c VRPG, das Teil des Übermittlungssystems ist, insbesondere wenn es um Mutationen einer Adresse geht (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 15c Abs. 2 VRPG). Hier ist zu beachten, dass die Registrierung sowie die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der erfassten Adressen (welche nicht nur für besonders schützenswerte Personendaten zu gewährleisten sind, sondern für alle) der Betreiber (KAIO) verantwortet. Jedoch muss die nutzende Behörde mit geeigneten organisatorischen Massnahmen dafür sorgen, dass eine Sendung an die richtige Person adressiert wird.

Anwendbar sind primär die besondere Gesetzgebung mit Einschluss des VRPG selbst, welche die materiell-rechtliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten enthält. Subsidiär gilt das KDSG. Art. 17 KDSG enthält den allgemeinen Grundsatz, dass, wer Personendaten bearbeitet, für deren Sicherung sorgt. Analog zu Art. 14 Abs. 1 PDSG wird statt «Datensicherung» (wie in Art. 17 KDSG) der zeitgemässere Begriff der «Informationssicherheit» verwendet.⁶⁶ Die entsprechende Vorschrift des Bundesrechts zur Informationssicherheit findet sich in Art. 27 E-BEKJ.

Artikel 15g Vernichtung der Personendaten

Absatz 1

Daten dürfen nur solange bearbeitet werden, als es notwendig ist. Wenn dies nicht mehr der Fall ist, sind sie zu löschen. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz von Art. 19 Abs. 1 KDSG (vgl. auch Art. 16 PDSG). Diese Regel gilt für das eigentliche Übermittlungssystem und für das Adressverzeichnis, das einen Bestandteil des Übermittlungssystems bildet.

Absatz 2

Der Regierungsrat wird festlegen, wann die Personendaten im Übermittlungssystem und im Adressverzeichnis zu vernichten sind. Er regelt dies einheitlich für alle Behörden, die das System benutzen⁶⁷. Im eigentlichen Übermittlungssystem bleiben die Daten, die in den *Dokumenten* enthalten sind, grundsätzlich

⁶³ Vgl. Art. 13 Abs. 1 PDSG.

⁶⁴ Dabei ist das Gesetz- und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (so ausdrücklich Art. 9 PDSG).

⁶⁵ Sinngemäss gleich Art. 14 PDSG.

⁶⁶ Geplant ist im Übrigen ein Gesetz über die Informations- und Cybersicherheit (ICSG).

⁶⁷ Anders Art. 19 Abs. 2 KDSG, demgemäss jede einzelne verantwortliche Behörde für jede Datensammlung festlegt, wann die Personendaten zu vernichten sind.

nur kurze Zeit gespeichert. Benötigt werden sie nur so lange, bis sie abgerufen werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 15f). Im Adressverzeichnis bleiben die Daten aufgrund seiner Funktion länger gespeichert, d.h. so lange, als die darin enthaltenen Behörden und Personen am elektronische Rechtsverkehr teilnehmen.

Artikel 23 Akteneinsicht

Absatz 1a

Der bisherige Art. 23 wird ergänzt durch eine Regelung zu den Akten in elektronischer Form. Abs. 1a gilt für Personen, die nicht im Übermittlungssystem registriert sind. Soweit solche elektronischen Akten überhaupt vorliegen, *kann* die Behörde die Einsicht elektronisch gewähren. Der Behörde ist es jedoch freigestellt, elektronische Akten auszudrucken und die Einsicht in die Papierform der Akten zu gewähren. Die elektronische Einsicht in elektronische Akten wird jedoch der Regelfall sein. Auch nicht anwaltlich vertretenen Parteien wird auf Antrag hin eine (elektronische) Kopie der elektronischen Akten zur Verfügung zu stellen sein.

Im Gegensatz zum Bundesrecht, das die Einsicht am Sitz der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde vorsieht, lässt das VRPG den Ort und die Form der Einsichtnahme offen. Die Einzelheiten regelt die Ausführungsverordnung (vgl. Art. 132c Abs. 1 Bst. a VRPG). Bei nicht im Übermittlungssystem registrierten Personen wird die Einsicht in elektronische Akten in der Regel *vor Ort* auf einem Bildschirm bei der Behörde erfolgen. Die Ausführungsverordnung kann auch vorsehen, dass elektronische Akten z.B. per E-Mail zur Einsicht zugestellt werden können.

Die Regelung des Bundes zur elektronischen Akteneinsicht gemäss Art. 26 Abs. 1 und 1^{bis} E-VwVG unterscheidet sich von der vorliegenden des VRPG: Nach der vorgesehenen Regelung im E-VwVG hat die Partei einen *Anspruch* darauf, die Akten am Sitz der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde *in der Form einzusehen, in der sie vorliegen*, also je nachdem in elektronischer oder in Papierform. Die Einsicht erfolgt somit zwingend in der Form, wie die Verfahrensakten vorliegen.⁶⁸ Nach dem VRPG dagegen liegt es im *Ermessen* der Behörde, ob sie die Akteneinsicht elektronisch gewähren will. Es besteht keine Notwendigkeit, bei der Ausgestaltung der Akteneinsicht dem Bund zu folgen. Im Kanton Bern sollen sich die Behörden je nach Art, Umfang und rechtlicher Bedeutung der Akten für die elektronische oder die Einsicht auf Papier entscheiden können.

Absatz 1b

Parteien, die als Benutzerinnen oder Benutzer des Übermittlungssystems registriert sind, wird die Akteneinsicht grundsätzlich elektronisch gewährt. Hier erfolgt die Akteneinsicht über das Übermittlungssystem bzw. über die Plattform. Auch hier regelt die Ausführungsverordnung die Einzelheiten. Dass das Recht bzw. die Pflicht nur dann zum Zuge kommen kann, wenn die Akten in elektronischer Form vorhanden sind, ist selbstverständlich. Die Akten können allenfalls deshalb nur in Papierform zur Verfügung stehen, weil die technischen Möglichkeiten fehlen, Dokumente einzuscannen, oder weil das Einscannen aus rechtlichen Gründen nicht in Frage kommt, weil dadurch Informationen (z.B. über die Echtheit einer Unterschrift) verloren gehen können. Diesfalls erfolgt die Akteneinsicht somit in Papierform.

Absatz 3

Die Berichtigung des Zitats des KDSG ist redaktioneller Natur.

⁶⁸ Erläuterungen BEKJ, Art. 26 Abs. 1 E-BEKJ.

Artikel 32 Form und Sprache von Parteieingaben

Die Bestimmung gilt grundsätzlich sowohl für Papier- als auch für elektronische Eingaben. Soweit Unterschiede bestehen, sind sie im nachfolgenden Art. 32a VRPG geregelt. Gesetzssystematisch kommen die postalischen Eingaben vor den elektronischen, wogegen bei der Regelung der Zustellungen die Gesetzssystematik gewollt umgekehrt ist (Art. 44 bis 44b VRPG).

Absatz 2

Die Unterschrift ist nur bei Papiereingaben notwendig. Auf welche Weise elektronische Eingaben der verfassenden Person eindeutig zugeordnet werden können, wird in Art. 32a VRPG geregelt.

Absatz 3

Das Einreichen von Doppeln macht nur noch bei Papiereingaben Sinn, weshalb Satz 1 entsprechend angepasst wird.

Artikel 32a Elektronische Eingaben

Der Begriff der Eingabe wird bereits heute im VRPG verwendet und erhält mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs keine neue Bedeutung. Jede Information an eine Behörde, sei es auf elektronischem Weg oder sei es in Papierform, ist vom Begriff der Eingabe erfasst. Dies gilt insbesondere auch für die Informationsübermittlung zwischen Behörden, beispielsweise Stellungnahmen von unteren Instanzen zuhanden der oberen Instanz. Eingaben umfassen jeweils auch die *Beilagen*. Reicht eine Behörde an die obere Instanz – etwa zusammen mit einer Beschwerdevernehmlassung – die *Vorakten* ein, gelten diese ebenfalls als Beilagen, die in elektronischer Form einzureichen sind. Art. 132c Abs. 1 Bst. f VRPG sieht vor, dass in der Ausführungsverordnung zum VRPG die Voraussetzungen geregelt werden, unter denen Beilagen zu elektronischen Eingaben ausnahmsweise in Papierform eingereicht werden können.

Absatz 1

Keine Bemerkungen.

Absatz 2

Die dauerhafte *sichere Zuordnung* einer Eingabe zu einer Verfasserin oder einem Verfasser und die *Unveränderbarkeit* eines Dokuments sind zentrale Elemente für die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs.

Wie in den Erläuterungen zu Art. 15a Abs. 1 VRPG ausgeführt, verlangen die Regelungen des E-BEKJ zur E-Justiz-Plattform einerseits eine Anmeldung (Authentifizierung) der Benutzerinnen und Benutzer an der Plattform und andererseits, dass die Plattform ein geregeltes elektronisches Siegel anbringt. Die Authentifizierung dient dazu, dass nachvollzogen werden kann, *welche Person* eine Übermittlung auf der Plattform vorgenommen hat. Authentifizieren müssen sich alle Benutzerinnen und Benutzer (private und bei den Behörden tätige Personen). Alle Personen in einer Organisation können das elektronische Siegel anbringen. Mit dem Siegel kann überprüft werden, ob das in Frage stehende Dokument tatsächlich von einer *bestimmten Organisation* stammt und ob es *unverändert* ist. Werden Dokumente von privaten Benutzerinnen und Benutzern übermittelt, so bringt die Plattform selbst ein geregeltes elektronisches Siegel an, welches die Unverändertheit bestätigt.

Die Anforderungen von Art. 32a Abs. 2 VRPG an die sichere Zuordnung einer Eingabe zu einer Person – hier der Verfasserin oder dem Verfasser einer Eingabe – und an die Unveränderbarkeit eines Dokuments entsprechen im Wesentlichen dem E-BEKJ. Der Regierungsrat wird in den Ausführungsbestimmungen

regeln, wie diese Anforderungen an die sichere Zuordnung zu einer Person und die Unveränderbarkeit des Dokuments zu erfüllen sind und inwiefern der Kanton die Funktionen des BEKJ übernimmt (Art. 132c Abs. 1 Bst. a und b). Art. 15d VRPG regelt das Verfahren der Authentifizierung beim Übermittlungssystem, indem er auf die Gesetzgebung über die digitale Verwaltung verweist.

Absatz 3

Die Bestimmung entspricht einer analogen Regelung im geänderten Bundesrecht (Art. 11b Abs. 2 E-VwVG). Wer (auf freiwilliger Basis) eine elektronische Eingabe einreicht, ist auch für weitere Eingaben auf den elektronischen Weg verpflichtet. Ebenso akzeptiert er, dass ihm Verfügungen und Entscheide der Behörden elektronisch zugestellt werden. Ebenso ist damit die Zustimmung zur elektronischen Akteneinsicht verbunden. Ein Medienwechsel während eines Verfahrens wäre ineffizient und führte zu Rechtsunsicherheit. Die Verpflichtung zum elektronischen Rechtsverkehr gilt bis zum rechtskräftigen Abschluss des (kantonalen) Verfahrens (vgl. hiernach Abs. 4). In der Ausführungsverordnung kann vorgesehen werden, dass die Anmeldenden anlässlich der Registrierung beim Übermittlungssystem auf diese Folgen aufmerksam zu machen sind.

Vorbehalten bleiben die Ausnahmen nach Art. 44a Abs. 2 VRPG.

Keiner ausdrücklichen Regelung bedarf der umgekehrte Fall: Wer im Laufe eines Verfahrens vom postalischen Weg zum elektronischen Weg wechseln will, kann dies ohne Weiteres in die Wege leiten, wenn er sich bei der Übermittlungsplattform registriert. Seitens der Behörde führt dieser Schritt nicht zu einem organisatorischen oder administrativen Zusatzaufwand, weil sie ohnehin die Akten elektronisch führt.

Absatz 4

Die Zustimmung zum elektronischen Rechtsverkehr und zur elektronischen Akteneinsicht gilt nach Abs. 3 für das jeweilige Verfahren. Abs. 4 präzisiert, dass die Zustimmung bis zum rechtskräftigen Abschluss vor der letzten kantonalen Instanz gilt. Vorher kann nicht zum Verkehr auf Papier gewechselt werden, es sei denn, aufgrund besonderer Umstände sei es praktisch nicht mehr möglich oder unzumutbar, auf elektronischem Weg mit den Behörden zu kommunizieren.

Grundsätzlich ist es voraussetzungslos möglich, in einem *neuen Verfahren* den Verkehr auf Papier zu wählen, nachdem im vorherigen, rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren der elektronische Rechtsverkehr gewählt worden war. Umgekehrt ist es hingegen – wie hiervoor bei Abs. 3 erwähnt – jederzeit möglich, vom Verkehr auf Papier zum elektronischen Rechtsverkehr zu wechseln. Es genügt, eine elektronische Eingabe einzureichen und damit das Einverständnis kundzutun. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass das geänderte Bundesgerichtsgesetz in Art. 38c Abs. 3 E-BGG bestimmt, dass, wer vor der Vorinstanz zur Benutzung des elektronischen Rechtsverkehrs verpflichtet war oder dies freiwillig getan hat, auch vor Bundesgericht dazu verpflichtet ist.

Ein denkbarer Fall für das Vorliegen *besonderer Umstände* ist, dass die Anwältin oder der Anwalt einer Verfahrenspartei während des Verfahrens sein Mandat niederlegt und die Partei für die Fortsetzung des Verfahrens auf eine anwaltliche Vertretung verzichtet. Da die Partei nicht verpflichtet ist, sich im Übermittlungssystem zu registrieren, muss sie die Möglichkeit haben, auf den Papierweg zu wechseln.

Absatz 5

Diese Bestimmung übernimmt wörtlich Art. 21a Abs. 3 Bst. a E-VwVG. Sie kommt zur Anwendung, wenn es Gründe gibt, dass die Behörde eine Eingabe dringend benötigt, um sie bearbeiten zu können, diese aber aus technischen Gründen elektronisch nicht vorliegt. Diese Regelung darf aber nicht dazu führen, dass die Behörden standardmässig die Nachreichung auf Papier verlangen.

Artikel 33 Rückweisung zur Verbesserung

Absatz 1

Abs. 1 wird als Aufzählung neu formuliert und die Rückweisungsgründe werden ergänzt. Nach Bst. d können Eingaben von Parteien in Papierform zum einen zurückgewiesen werden, wenn die Parteien der Pflicht zum elektronischen Rechtsverkehr nach Art. 15b Abs. 1 unterliegen. Zum anderen erfolgt eine Rückweisung, wenn eine freiwillig registrierte Partei ihre erste Eingabe elektronisch eingereicht hatte (Art. 32a Abs. 3 VRPG), im Verlauf des Verfahrens aber trotzdem eine Papiereingabe einreicht. Aus Art. 32a Abs. 3 VRPG geht hervor, dass, wer freiwillig registriert ist, mit der *ersten Eingabe* bestimmt, in welcher Form das Verfahren abläuft. Auch früher bereits (freiwillig) registrierten Personen ist es unbenommen, in einem bestimmten Verfahren ihre erste Eingabe in Papierform einzureichen mit der Folge, dass das Verfahren bis zur Rechtskraft nicht elektronisch abläuft (Umkehrschluss aus Art. 32a Abs. 3 i.V.m. Abs. 4 VRPG).

Artikel 42 Wahrung

Absatz 2

Abs. 2 gilt nur für Eingaben in Papierform. Dies wird am Anfang des Satzes präzisiert als Abgrenzung zu Art. 42a VRPG, der die Fristwahrung von elektronischen Eingaben betrifft.

Artikel 42a Wahrung bei elektronischen Eingaben

Absatz 1

Ähnlich einer Postaufgabequittung wird beim *Eingang* einer Eingabe auf der Plattform eine Quittung (Eingangsquittung) erstellt und dem Absender und dem Adressaten elektronisch zugestellt. Das Datum bzw. der Zeitpunkt der (automatischen) Ausstellung dieser Quittung ist massgebend für die Fristwahrung. Nicht relevant ist, wann eine Eingabe dem System übergeben wurde.

Die Regelung entspricht den vorgesehenen neuen Bestimmungen des E-VwVG bzw. des E-BEKJ. Art. 21a Abs. 1 E-VwVG enthält die zu Art. 42a Abs. 1 VRPG analoge Bestimmung zur Fristwahrung, während das BEKJ die von der *Plattform* ausgestellte Eingangsquittung regelt (Art. 21 Abs. 4 E-BEKJ).

Absatz 2

Die Regelung übernimmt inhaltlich die Bestimmung des Bundes (Art. 25 E-BEKJ). Mit der fehlenden Erreichbarkeit sind technische Probleme des Übermittlungssystems gemeint, die Eingaben oder Zustellungen verunmöglichen. Dazu gehören auch Ausfälle beim Internetprovider, nicht jedoch Probleme im Einflussbereich der Benutzerinnen und Benutzer, wie z.B. Störungen auf dem Eingabegerät beim Zugang ins Internet. Mit Folgetag ist der erste Tag gemeint, an dem die Plattform den ganzen Tag wieder reibungslos funktioniert. Fällt die Plattform z.B. an einem Mittwoch aus und funktioniert sie ab Donnerstagmittag wieder normal, ist die Frist gewahrt, wenn die Eingangsquittung das Datum des darauffolgenden Freitags trägt.

Bei der Bestimmung von Abs. 2 handelt es sich um einen Spezialfall der Wiederherstellung von Art. 43 Abs. 2 VRPG. Wenn das Übermittlungssystem nicht erreichbar ist, verlängert sich die Frist nach der vorliegenden Regel von Abs. 2. In diesem Fall kann nicht zusätzlich oder alternativ ein Gesuch um Wiederherstellung der Frist nach Art. 43 Abs. 2 VRPG gestellt werden.

Der Nachweis, dass das Übermittlungssystem nicht funktioniert hat, ist von demjenigen zu erbringen, der eine Eingabe nicht fristgerecht eingereicht hat. Dabei genügt es nach Bst. c, die fehlende Erreichbarkeit glaubhaft zu machen.⁶⁹ Ein Beweis wird nicht verlangt.

Artikel 44 Elektronische Zustellung

Absatz 1

Die Bestimmung verpflichtet die Behörden, elektronisch zuzustellen, wenn die Person (freiwillig oder obligatorisch) registriert ist. Sinngemäss entspricht dies Art. 11b Abs. 2 E-VwVG. Die Behörde hat nicht die Wahl, postalisch oder elektronisch zuzustellen (vgl. aber die Ausnahmen im neuen Art. 44a Abs. 2 VRPG). Der Zusatz «und das Verfahren in elektronischer Form durchgeführt wird» nimmt Bezug auf den Fall, dass eine freiwillig registrierte Partei ihre erste Eingabe nicht auf Papier eingereicht hat – wozu sie berechtigt gewesen wäre, – sondern elektronisch, was bewirkt, dass das Verfahren bis zur Rechtskraft zwingend elektronisch abläuft (Art. 32a Abs. 3 und 4 VRPG). Bei nicht der Registrierungspflicht unterstehenden Personen bedeutet eine Registrierung nicht zwingend, dass ein bestimmtes Verfahren auch effektiv elektronisch abgewickelt wird. In diesen Fällen bestimmt vielmehr die *erste Eingabe* die Verfahrensart. Eine elektronische Zustellung an (freiwillig) registrierte Adressatinnen oder Adressaten erfolgt also nur, wenn das konkrete Verfahren auch tatsächlich elektronisch abläuft.

Mit «Vertretung» ist nicht nur die gewillkürte Vertretung gemeint, sondern auch die gesetzliche Vertretung z.B. von Kindern durch ihre Eltern.

Absatz 1a

Art. 44 Abs. 1a regelt den Fall, dass eine freiwillig registrierte Partei noch keine erste Eingabe eingereicht hat, mit der sie die Verfahrensart (elektronisch oder auf Papier) bestimmt hat. Vielmehr ist es die *Behörde*, die als erste handelt und der Adressatin oder dem Adressaten z.B. eine Verfügung zustellt. Dies ist typischerweise bei Verfahren von Amtes wegen der Fall. Diesfalls hat die Behörde ihre (erste) Zustellung zwingend auf elektronischem Weg vorzunehmen, und das Verfahren wird bis zur Rechtskraft elektronisch zu Ende geführt.

Die differenzierte Regelung der Art. 32a Abs. 3 und 4 sowie Art. 44 Abs. 1 und 1a VRPG ist dem Umstand geschuldet, dass eine Registrierung bei nicht dem Obligatorium unterstehenden Personen nicht zur Folge hat, dass diese in sämtlichen zukünftigen Verfahren zum elektronischen Rechtsverkehr gezwungen sind. Ein solcher Zwang ist nicht gewollt. Vielmehr muss für jedes Verfahren festgestellt werden, ob der elektronische oder der Papierweg gilt. Es ist möglich, dass sich solche Personen für ein Verfahren registrieren und den elektronischen Rechtsverkehr benutzen, in einem späteren, neuen Verfahren dagegen wieder auf den Papierweg wechseln möchten. Im letzteren Fall muss die Registrierung nicht vollständig gelöscht werden, sondern sie wird lediglich vorübergehend nicht benutzt. Der Regierungsrat kann gestützt auf Art. 132c Abs. 1 Bst. a VRPG eine detaillierte Regelung treffen, wie die «inaktive» Registrierung umgesetzt wird. Dies hängt von den Funktionen ab, die das Übermittlungssystem zur Verfügung stellt.

Gesetzessystematisch kommt die elektronische Zustellung vor der postalischen, da sie zum Regelfall werden soll (umgekehrt ist die Regelung der Eingaben: Art. 32 und 32a VRPG).

Absatz 2

Diese Bestimmung betrifft alle Personen und Behörden, die *im konkreten Verfahren* verpflichtet sind, den elektronischen Verkehr zu benutzen. Dies können zur Registrierung Verpflichtete oder freiwillig registrierte sein. Es wird insbesondere der Fall geregelt, dass *im Laufe des Verfahrens* eine elektronische

⁶⁹ Analoge Regelung in Art. 148 Abs. 1 ZPO.

Adresse nicht mehr aktiv ist und den Behörden keine neue elektronische Adresse genannt wird. Wenn freiwillig registrierte Personen für das konkrete Verfahren den elektronischen Weg gewählt haben, haben sie dafür zu sorgen, dass ihre elektronische Adresse funktioniert. Ist dies nicht mehr der Fall, wird sie von der Behörde nachverlangt. Selbstverständlich ist, dass bei registrierungspflichtigen Personen und Behörden die elektronische Zustelladresse dauerhaft funktionieren muss. Bei *registrierungspflichtigen* Personen und Behörden kann es vorkommen, dass eine Behörde – insbesondere bei Verfahren von Amtes wegen – eine *erstmalige Zustellung* vornehmen will, aber feststellt, dass die elektronische Zustelladresse nicht funktioniert. Diesfalls ist ebenfalls nach Abs. 2 vorzugehen. Bei *freiwillig registrierten* Personen dagegen ist, wie hiervor zu Abs. 1a erläutert, anders vorzugehen: Eine nicht aktive elektronische Adresse darf die Behörde, die eine *erstmalige Zustellung* vornehmen will, so verstehen, dass die Partei für das betreffende Verfahren den Postweg bevorzugt. Im Zweifelsfall hat die Behörde bei der Partei nachzufragen, welche Zustellungsart sie für das weitere Verfahren wünscht. Die Partei hat bei einer solchen Nachfrage die Wahl, entweder die elektronische Adresse zu reaktivieren oder die postalische Zustellung zu verlangen. Die Voraussetzungen, unter denen vom elektronischen zum Postweg gewechselt werden kann, regeln Art. 32a Abs. 3 und 4 VRPG.

Absatz 3

Analog zur Regelung, die den Zeitpunkt einer Eingabe bestimmt, muss auch der Zeitpunkt der Zustellung definiert werden. Es gilt der Moment des erstmaligen Abrufs der behördlichen Information auf der Plattform. Der Abruf löst eine Quittung (Abrufquittung) aus, die sowohl der Behörde als auch der Person, die den Abruf veranlasst hat, zugestellt wird.

Spätestens am 7. Tag nach der Übermittlung der Information der Behörde an die Plattform beginnt der Fristenlauf. Damit dieser Zeitpunkt festgestellt werden kann, löst auch die Übermittlung eine (Eingangs-) Quittung aus. Die Ausführungsbestimmungen (Art. 132c Abs. 1 Bst. a und b VRPG) werden die Funktionsweise der Quittungen im Detail regeln.

Der Beginn des Fristenlaufs ist mit dieser Bestimmung analog geregelt wie bei der postalischen Zustellung. Im Übrigen entspricht diese Lösung der vorgesehenen Regelung im Bundesrecht (vgl. Art. 20 Abs. 2^{ter} E-VwVG i.V.m. Art. 21 Abs. 6 und 7 E-BEKJ).

Eine gültige elektronische Zustellung erfolgt entweder an die Zustelladresse der Adressatin oder des Adressaten selbst oder der Vertretung nach Art. 15 VRPG. Im Weiteren kann die Zustellung an eine andere Person erfolgen, die von der Adressatin oder dem Adressaten oder der Vertretung dafür berechtigt worden ist. Dies ist bei der Entgegennahme von Postsendungen nicht anders. Ein Beispiel sind Angestellte einer Anwaltskanzlei.

Artikel 44a Voraussetzungen bei der postalischen Zustellung

Absatz 1

Keine Bemerkungen.

Absatz 2

Buchstabe a

Grundsätzlich ist die Übermittlung in elektronischer Form schneller als auf dem Postweg. Trotzdem ist es denkbar, dass für eine *dringende Eröffnung* ausnahmsweise der postalische Weg der schnellere ist. Im Vordergrund steht dabei ein Systemausfall bei der Plattform.

Von *fehlender Zweckmässigkeit* ist beispielsweise dann auszugehen, wenn bei einer Papiereingabe, die von einer eigentlich zur elektronischen Eingabe verpflichteten Person eingereicht wird, zum vorherein

klar ist, dass die Eingabe verspätet ist. In diesem Fall auf einer nachträglichen, elektronischen Eingabe zu beharren, ist nicht verfahrensökonomisch. Vielmehr kann die Behörde sofort auf die Eingabe nicht eintreten und den entsprechenden Entscheid auf dem Postweg eröffnen.

Die *fehlende Möglichkeit*, eine elektronische Zustellung vorzunehmen, kann beispielsweise technisch begründet sein oder sie kann darin liegen, dass die Partei, an die zugestellt werden muss, keinen Zugang zu elektronischen Medien hat, weil sie sich z.B. in einer Haftanstalt befindet.

Buchstabe b

Nach Art. 32a Abs. 4 VRPG kann die Zustimmung zum elektronischen Rechtsverkehr und zur elektronischen Akteneinsicht widerrufen werden, wenn besondere Umstände vorliegen. Der vorliegende Bst. b hält der Klarheit halber fest, dass es sich dabei um einen weiteren Fall handelt, in dem Zustellungen postalisch erfolgen.

Absatz 3

Buchstabe a

Die Bestimmung stellt klar, dass mit der Pflicht, *Eingaben* elektronisch einzureichen, auch akzeptiert werden muss, dass die *Eröffnungen* elektronisch erfolgen. Indirekt ergibt sich dies auch aus Abs. 1 dieser Bestimmung. Da dieser Grundsatz zentral ist, wird er hier ausdrücklich genannt.

Bst. a besagt, dass die postalische Zustellung von folgenden Verfahrensbeteiligten nicht verlangt werden kann: Registrierungspflichtigen Verfahrensbeteiligten (Art. 15b Abs. 1 VRPG) und freiwillig Registrierten, die im konkreten Verfahren den elektronischen Weg gewählt haben (Art. 32a Abs. 4 VRPG).

Buchstabe b

Die besondere Gesetzgebung geht der Bestimmung dieses Gesetzes vor: Schliesst eine spezialgesetzliche Regelung die postalische Eröffnung aus, müssen betroffene Adressatinnen und Adressaten die elektronische Eröffnung akzeptieren.

Artikel 44b Eröffnung bei der postalischen Zustellung

Absätze 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 entsprechen dem bisherigen Art. 44 Abs. 2. Die Regelung wird aus gesetzessystematischen Gründen an dieser Stelle platziert und in zwei Absätze unterteilt.

Nach bisheriger Regelung wird die Zustellung mit *gewöhnlicher Post* vorgenommen, wenn sie nicht mit Einschreiben oder Gerichtsurkunde erfolgt. «Gewöhnliche Post» bedeutete herkömmlicherweise A- und B-Post. Nicht geregelt war die Beförderung mit «A-Post Plus», welche die Schweizerische Post seit einigen Jahren anbietet. Anders als bei der normalen A-Post wird die Zustellung bei der A-Post Plus elektronisch erfasst. Dem Eintrag, den die Post in ihrem System vornimmt, kommt jedoch mangels Quittierung durch die Adressatin bzw. den Adressaten nicht die Eigenschaft einer Empfangsbestätigung zu⁷⁰. Zudem greift die Zustellfiktion von Art. 44b Abs. 3 VRPG (geänderte Fassung) nur beim Einschreiben und bei der Gerichtsurkunde, nicht hingegen bei A-Post Plus, weil hier die *Unterschrift* der Adressatin bzw. des Adressaten fehlt. Die Zustellung mit A-Post Plus erbringt keinen «Zustellungsnachweis» gemäss Art. 44b Abs. 2 VRPG (geänderte Fassung). Sie ist damit keine Alternative zur qualifizierten Zustellung mit Einschreiben oder Gerichtsurkunde. Sinnvoll eingesetzt werden kann die A-Post Plus, wenn die Behörde eine im Vergleich zur normalen A- oder B-Post bessere Gewähr haben will, dass die Sendung der Adressatin oder dem Adressaten *zugegangen* ist. Dies ist insbesondere bei verfahrensleitenden Verfügungen der Fall. Hier kann – etwa bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs – der *Beweis der Zustellung* hinreichend erbracht werden. Eine allgemeine *Pflicht* zur Eröffnung verfahrensleitender Verfügungen mit A-Post plus oder gar nur mit A- oder B-Post an Stelle von Einschreiben ergibt sich hieraus jedoch nicht. Bei Bedarf kann die Verfahrensleitung stets auch auf die Zustellung per Einschreiben zurückgreifen.

Aus diesen Gründen wird in Abs. 2 «gewöhnliche Post» ersetzt durch «andere(n) Zustellungsart nach der Postgesetzgebung», worin alle heutigen und künftigen Zustellungsarten enthalten sind, die keinen Zustellungsnachweis erbringen.

Absatz 3

Entspricht dem bisherigen Art. 44 Abs. 3. Er wird unverändert übernommen, aber aus gesetzessystematischen Gründen an dieser Stelle platziert.

Artikel 44c *Geltung der Schweizerischen Zivilprozessordnung*

Er entspricht dem bisherigen Art. 44 Abs. 4. Er wird unverändert übernommen, aber aus gesetzessystematischen Gründen zu einem eigenen Artikel gemacht.

Artikel 44d *Amtsblatt*

Aus gesetzessystematischen Gründen wird der bisherige Art. 44 Abs. 5 VRPG zum neuen Art. 44d. Der bisherige Bst. a wird aufgeteilt in den neuen Bst. a (unbekannter Aufenthalt) und den neuen Bst. b (Sitz oder Wohnsitz im Ausland). Der bisherige Bst. b wird zum neuen Bst. c (Vielzahl von Beteiligten).

Absatz 1

Buchstabe a

«Unbekannter Aufenthalt» liegt vor, wenn keine Postadresse bekannt ist. Der Behörde ist weder eine schweizerische noch eine ausländische Adresse bekannt. Die Ergänzung des bisherigen Wortlauts erfolgt, weil gegenüber Parteien mit unbekanntem Aufenthalt im Amtsblatt nur dann publiziert wird, wenn diese nicht im Übermittlungssystem registriert sind.

⁷⁰ Dazu und zum Folgenden MICHEL DAUM, a.a.O., Art. 44 N. 25.

Buchstabe b

Diese Bestimmung betrifft Fälle, in denen der Behörde bekannt ist, dass die Partei Sitz oder Wohnsitz im Ausland hat. Die Voraussetzungen der Ziff. 1 und 2 für eine Publikation im Amtsblatt gegenüber solchen Parteien müssen kumulativ erfüllt sein:

Ziff. 1: Die bisherige Bestimmung von Art. 44 Abs. 5 Bst. a VRPG (bezüglich einer Partei, die sich im Ausland aufhält) muss ergänzt werden, weil nun auch bei der fehlenden Möglichkeit, Informationen auf elektronischem Weg auszutauschen, eine Publikation im Amtsblatt möglich ist.

Ziff. 2: Es wird Bezug genommen auf Art. 15 Abs. 8 VRPG, welcher der Behörde ermöglicht, darauf zu verzichten, eine schweizerische Postadresse zu verlangen, wenn das Völkerrecht oder die zuständige ausländische Stelle eine *direkte Zustellung* gestatten. Dies setzt voraus, dass der Behörde die Postadresse der Partei im Ausland bekannt ist. Ziff. 2 betrifft nun diejenigen Fälle, in denen die Behörde auf die an sich mögliche direkte Zustellung *verzichten* will, oder aber, wenn die direkte Zustellung *nicht möglich* ist.

Buchstabe c

Die bisherige Bestimmung von Art. 44 Abs. 5 Bst. b VRPG ist inhaltlich unverändert, wird aber neu zu Bst. c von Art. 44d.

Artikel 44e Mangelhafte Eröffnung

Absatz 1

Inhaltlich ist diese Bestimmung unverändert und entspricht dem bisherigen Art. 44 Abs. 6 VRPG. Aus gesetzessystematischen Gründen ist der Grundsatz neu in einer eigenen Bestimmung festgehalten, die am Schluss des Titels «Zustellung und Eröffnung» (2.11) stehen muss, weil sie für alle Eröffnungsarten der Art. 44 bis Art. 44d VRPG gilt.

Beim elektronischen Rechtsverkehr kann eine mangelhafte Eröffnung dann vorliegen, wenn eine Verfügung oder ein Entscheid einer im Übermittlungssystem registrierten Person – statt elektronisch – versehentlich auf dem Postweg zugestellt wurde.

Artikel 52 Inhalt der Verfügung

Absatz 1

Buchstabe a1

Der Name der Person, die für die verfügende Behörde *handelt*, muss neu in der Verfügung genannt sein. Der Grund liegt darin, dass elektronische Verfügungen keine Unterschrift enthalten und deshalb ohne die ausdrückliche Nennung in der Verfügung keiner Person zugeordnet werden könnten. Die Person aber, die die Verfügung *versandte*, ist aufgrund ihrer Anmeldung (Authentifizierung) im Übermittlungssystem registriert. Bei der E-Justiz-Plattform gibt das geregelte elektronische Siegel an, ob das Dokument von einer bestimmten Organisation stammt (vgl. die Erläuterungen hiernach zu Abs. 1b).

Die Bestimmung gilt auch für Verfügungen in Papierform. Hier wird sie aber automatisch eingehalten, indem die verantwortliche Person die Verfügung unterzeichnet.

Buchstabe d

Die Rechtsmittelbelehrung soll neu auch den Hinweis auf die Möglichkeiten und Bedingungen hinweisen, unter denen Eingaben elektronisch vorgenommen werden können bzw. müssen.

Absatz 1a

Er entspricht dem bisherigen Abs. 1 Bst. g, der aufgehoben wird.

Absatz 1b

Die Bestimmung dient der Sicherstellung, dass das Dokument der Behörde zugeordnet werden kann und unveränderbar ist. Die Regelungen des E-BEKJ verlangen, dass beim Übermitteln von Dokumenten auf die Plattform diese ein *geregelttes elektronisches Siegel* anbringt (Art. 22 Abs. 2 und 3 E-BEKJ). Dieses elektronische Siegel ist eine bestimmte Art der *elektronischen Signatur*, mit der die Herkunft des in Frage stehenden Dokuments geprüft und die *Unverändertheit* festgestellt werden kann (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 15a Abs. 1). In den Ausführungsbestimmungen zum VRPG wird geregelt, ob der Kanton Bern diese Funktionen übernimmt. Falls man sich für die Lösung mit dem elektronischen Siegel entscheidet, muss die verantwortliche Person im Text der Verfügung genannt sein. Der Grund ist, dass das Siegel darüber keine Auskunft gibt (vgl. dazu die Erläuterungen hiervor zu Abs. 1 Bst. a1).

Die Anforderungen, dass Verfügungen in elektronischer Form der Behörde sicher zugeordnet werden können und unveränderbar sein müssen, entsprechen im Wesentlichen dem E-BEKJ. In den Erläuterungen zu Art. 15a Abs. 1 wird dargelegt, wie der Bund dies für die E-Justiz-Plattform regelt und wie sie für den Kanton adaptiert werden sollen. Analog zu den Anforderungen von Art. 32a Abs. 2 VRPG für die Eingaben über das Übermittlungssystem wird der Regierungsrat auch für die elektronisch übermittelten Verfügungen in den Ausführungsbestimmungen regeln, wie die Anforderungen an die sichere Zuordnung zu einer Behörde und die Unveränderbarkeit des Dokuments zu erfüllen sind und inwiefern der Kanton die Funktionen des BEKJ übernimmt (Art. 132c Abs. 1 Bst. a und b VRPG). In den Erläuterungen zu 32a Abs. 2 VRPG finden sich weitere Hinweise dazu.

Artikel 69 Instruktion

Absatz 1

Der Begriff des «Doppels» passt nur für Eingaben auf Papier (vgl. auch die Änderung von Art. 32 Abs. 3 VRPG, wo der Begriff allerdings eine etwas andere Bedeutung hat). Er wird ersetzt durch den Begriff der «Kopie», der sowohl auf Eingaben auf Papier als auch auf solche in elektronischer Form angewendet werden kann.

Artikel 54 Absatz 1, Artikel 67 Absatz 1, Artikel 81 Absatz 1, Artikel 94 Absatz 1, Artikel 97 Absatz 3

Die Nennung der bisherigen Formvorschrift von Art. 32 VRPG wird jeweils ergänzt durch diejenige für elektronische Eingaben von Art. 32a VRPG.

Artikel 132c Ausführungsbestimmungen

In dieser Bestimmung sind die Gebiete aufgezählt, in denen der Regierungsrat ermächtigt wird, insbesondere technische Details zu regeln. Im Bereich der elektronischen Datenübermittlung ist es angesichts der raschen technischen Entwicklungen sinnvoll, dem Regierungsrat eine umfassende Regelungskompetenz zu erteilen. Es wird jedoch keine allgemeine, nicht näher bestimmte Delegationsnorm geschaffen, sondern die Kompetenz wird in den nachfolgenden Bestimmungen auf genau umschriebene Gebiete beschränkt.

Absatz 1

Buchstabe a

Zu den zu regelnden Fragen gehören z.B. die Details der elektronischen Signatur, die nach dem Konzept des E-BEKJ die Form eines elektronischen Siegels hat. Zu bestimmen wird sein, ob bei der elektronischen Signatur differenziert wird nach der Bedeutung der behördlichen Dokumente (Verfügungen, Massenverfügungen, Rechnungen etc.). Ebenfalls soll die Art und Weise der Akteneinsicht geregelt werden (z.B. Zugriff auf dem Übermittlungssystem und/oder Zustellung in elektronischer Form).

Nebst dem verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht besteht nach Art. 21 und Art. 22 KDSG für Daten in einer Datensammlung ein *Auskunftsrecht*, das auch ein Einsichtsrecht beinhaltet⁷¹. Der Regierungsrat regelt die Modalitäten des entsprechenden Auskunftsrechts für die Personendaten im Übermittlungssystem, wobei v.a. die Angaben im Adressverzeichnis betroffen sind.⁷²

Denkbar ist, dass der Regierungsrat eine Regelung trifft, die Art. 76a Abs. 1 E-StPO entspricht. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Richtigkeit von Protokollen – nebst der Unterschrift auf Papier – auch *persönlich elektronisch* bestätigt werden kann. Eine auf einem Tabletcomputer mit Hilfe eines speziellen Schreibgerätes eingegebene Unterschrift soll die handschriftliche Unterzeichnung des Protokolls auf Papier ersetzen können.⁷³ Die geänderte ZPO enthält keine entsprechende Vorschrift, die aufgrund des Verweises von Art. 19 Abs. 2 VRPG gelten würde. Aus diesem Grund müsste sie, falls ein Bedarf besteht, in der Ausführungsverordnung zum VRPG geregelt werden.

Buchstabe b

An den Regierungsrat wird die Regelung delegiert, welche Übermittlungssysteme (Plattformen) konkret verwendet werden und wie sie funktionieren. Anzustreben ist ein einheitliches Übermittlungssystem oder zumindest Systeme, die über Schnittstellen untereinander kompatibel sind. Dies liegt im Interesse der Benutzerinnen und Benutzer. Der elektronische Rechtsverkehr ist ausserdem nur dann anwenderfreundlich, wenn es einen einzigen *Zugang* zu den jeweiligen Übermittlungssystemen gibt. Für die Benutzerinnen und Benutzer sollte es keine Rolle spielen, welches System im Hintergrund zur Anwendung kommt. Die Ausführungsverordnung kann einen einheitlichen Zugang zu den Übermittlungssystemen vorsehen; diese Kompetenz ist in der Delegation von Bst. b enthalten.

In Bezug auf die zu verwendenden Übermittlungssysteme besteht für die Ausführungsverordnung folgender Regelungsbedarf:

- Voraussichtlich wird bestimmt werden, dass die *Verwaltungsverfahren* (bis und mit Eröffnung einer Verfügung) *ab Inkrafttreten der vorliegenden VRPG-Änderung* primär über den eBriefkasten des KAIO (bzw. dessen dann vermutlich auszuschreibende Nachfolgeapplikation) abgewickelt werden. Es ist nicht zu erwarten, dass die E-Justiz-Plattform gemäss E-BEKJ für Verwaltungsverfahren – also das

⁷¹ Art. 11 der Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV; BSG 152.040.1) enthält die Modalitäten des Auskunftsrechts. Abs. 2 ermöglicht dafür den elektronischen Weg.

⁷² Vgl. die analoge Regelung in Art. 13 Abs. 2 PDSG.

⁷³ Erläuterungen BEKJ, Art. 76a StPO.

Massengeschäft der Verwaltung – zur Verfügung stehen wird. Der eBriefkasten wird eine medienbruchfreie Schnittstelle für den allfälligen Übergang eines Geschäfts zur Justizplattform vorsehen müssen (vgl. hiernach Bst. c).

- Wie unter Ziff. 2.3 ausgeführt, kann der Fall eintreten, dass die *E-Justiz-Plattform* gemäss E-BEKJ bei Inkrafttreten der vorliegenden VRPG-Änderung noch nicht zur Verfügung steht, weil das BEKJ später in Kraft tritt. Vorher ist diese Plattform höchstens für Pilotversuche benutzbar (vgl. Art. 132c Abs. 2 Bst. c VRPG). Wie in den Erläuterungen zu Art. 15a Abs. 3 VRPG festgehalten, wird die E-Justiz-Plattform – die grundsätzlich für bundesrechtlich geregelte Verfahren konzipiert ist – möglicherweise auch für kantonale Verfahren der *Verwaltungsjustiz* (verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren nach Art. 60 ff. VRPG und Beschwerdeverfahren vor verwaltungsexternen Justizbehörden nach Art. 74 ff. VRPG) zur Verfügung stehen. Für die Phase *zwischen Inkrafttreten der VRPG-Änderung und Inkrafttreten des BEKJ* ist festzulegen, welches Übermittlungssystem zu benutzen ist. Für diese Verfahren kann der *eBriefkasten* als Zwischenlösung für den elektronischen Rechtsverkehr dienen, bis die E-Justiz-Plattform zur Verfügung steht. Die Ausführungsverordnung wird auch bestimmen, welche Verfahren über die E-Justiz-Plattform laufen, wenn diese in Betrieb ist.
- Bereits heute bestehen im Anwendungsbereich des VRPG verschiedene *Konzern- und Fachapplikationen* für den elektronischen Rechtsverkehr in bestimmten Verwaltungsverfahren (Eingaben und Eröffnung von Verfügungen). Diese sind *spezialgesetzlich* geregelt. Bei *Inkrafttreten der VRPG-Änderung* sollen sie bei Bedarf weiter genutzt werden können, soweit sie noch festzulegenden Mindestanforderungen an Authentifizierung und Sicherheit genügen. Wie hiervor ausgeführt, werden *nach Inbetriebnahme der E-Justiz-Plattform* voraussichtlich die Verwaltungsjustizverfahren darüber abgewickelt werden können, die Verwaltungsverfahren dagegen über den elektronischen Briefkasten. Eine Ausnahme bezüglich der *Verwaltungsverfahren* können die Konzern- und Fachapplikationen bilden, die in begründeten Ausnahmefällen nicht über den elektronischen Briefkasten laufen, sondern wie bisher mit geschäftsprozessspezifischen Systemen abgewickelt werden können. Das kann dann nötig sein, wenn der Informationsaustausch eng in die Geschäftslogik der Applikation integriert ist (wie z.B. bei eBau), wenn es sich um eine interkantonale Zusammenarbeit handelt (z.B. GELAN) oder wenn das übergeordnete Recht eine bestimmte Plattform vorschreibt (z.B. simap.ch).
- Nach Inkrafttreten der VRPG-Änderung werden *neue oder erneuerte Applikationen bzw. Geschäftsprozesse* der Verwaltung im Anwendungsbereich des VRPG auf dem eBriefkasten des KAIO basieren, soweit dieser die fachlichen Anforderungen der jeweiligen Geschäftsprozesse erfüllt und die Fachgesetzgebung nichts Anderes vorsieht.

Im Weiteren wird die Ausführungsverordnung gestützt auf Bst. b Details zur Authentifizierung (Anmeldung beim Übermittlungssystem), zur Eingangsquittung nach Art. 42a Abs. 1 VRPG und zur Abrufquittung nach Art. 44 Abs. 3 VRPG enthalten. Bei der Regelung der Authentifizierung beim Übermittlungssystem hat sich der Regierungsrat nach der Gesetzgebung über die digitale Verwaltung zu richten (Art. 15d Abs. 1 VRPG).

Bei den vorliegenden Ausführungsbestimmungen nach Bst. b zum Übermittlungssystem handelt es sich nicht um *Übergangsbestimmungen* zur Überführung vom bisherigen zum neuen Recht. In Art. 15a VRPG ist bereits verbindlich festgelegt, dass ab dessen Inkrafttreten der elektronische Rechtsverkehr über ein Übermittlungssystem laufen muss. Der Regierungsrat hat bloss noch festzulegen, welches der mehreren in Frage kommenden Übermittlungssysteme zu benutzen ist.

Weiter ist zu beachten, dass sich die zu erlassenden Ausführungsbestimmungen nur zum jeweils zu verwendenden Übermittlungssystem äussern, nicht aber zum *Verfahren* selbst. Ab Inkrafttreten der VRPG-Änderung finden die neuen Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr Anwendung, es sei denn, die Spezialgesetzgebung sehe Abweichendes vor. Die Spezialgesetzgebung auch übergangsrechtliche Vorschriften vorsehen, wie es beim Übergangsrecht für die indirekte Änderung von Art. 159 StG der Fall ist (vgl. Art. T8-1 StG).

Buchstabe c

Nach Art. 15a Abs. 4 VRPG stellen die vom Kanton betriebenen Übermittlungssysteme eine *Schnittstelle* für die Anbindung von Fachapplikationen sowie für die Anbindung des nicht vom Kanton betriebenen Übermittlungssystems – konkret wohl die E-Justiz-Plattform – zur Verfügung. Der Regierungsrat regelt die Details.

Buchstabe d

In den elektronischen Rechtsverkehr sind nebst den kantonalen auch die kommunalen Behörden eingebunden. Soweit sie dabei zentrale E-Government-Leistungen des Kantons beziehen, werden ihnen diese zum Selbstkostenpreis weiterverrechnet. Die Details sind auf Verordnungsstufe zu regeln, die gesetzliche Grundlage findet sich in Art. 19 DVG.

Buchstabe e

Technische Bestimmungen sind notwendig für die Definition der zu verwendenden Formate, d.h. deren Eigenschaften. Ein Beispiel für ein Format ist PDF/A.

Buchstabe f

Die Regelungen sind für diejenigen Fälle vorgesehen, in denen gewisse Beweismittel (parallel zur elektronischen Eingabe) in Papierform eingereicht werden müssen. Sie können entweder aus technischen Gründen nicht gescannt werden oder die Dokumente sind aus anderen Gründen nach wie vor zwingend (nur) in Papierform vorhanden (z.B. Papierschuldbriefe). Weiter ist denkbar, dass das Original auf Papier besteht und aus Beweisgründen nicht in die elektronische Form umgewandelt werden kann, z.B. wenn es um die Echtheit der Unterschrift geht.

Buchstabe g

Es handelt sich um das Pendant zu Bst. f, nämlich um die Möglichkeit der Behörden, Dokumente, die üblicherweise in elektronischer Form eingereicht werden, von den Parteien in Papierform zu verlangen. Diese Möglichkeit besteht nur dann, wenn aus technischen Gründen keine Dokumente in elektronischer Form eingereicht werden können.

Buchstabe h

Mit den Änderungen des VRPG wird keine Pflicht für die Behörden eingeführt, sämtliche eingehenden Papierakten in elektronische umzuwandeln. Das VRPG regelt die interne Aktenführung der Behörden nicht (vgl. Ziff. 3.4.3. hiervor). Eine solche Pflicht kann sich jedoch aus der Spezialgesetzgebung oder behördeninternen Weisungen ergeben. In der Ausführungsverordnung zum VRPG soll indessen geregelt werden, welches Verfahren anzuwenden ist, wenn sich die Behörde zur Umwandlung eines Papierdokuments in ein elektronisches entschliesst. Zu regeln wird sein, welche technischen Anforderungen an die gewandelten Dokumente gestellt werden und welche Anforderungen an die Qualitätssicherung des Trägerwandlungsverfahrens gelten. Beim letzteren Punkt ist sicherzustellen, dass die wichtigen Informationen, die auf dem Papierdokument enthalten sind, bei der Digitalisierung nicht verlorengehen.⁷⁴ Der Regierungsrat wird sich auch dazu äussern, wie mit den physisch eingereichten Dokumenten nach ihrer Digitalisierung verfahren wird, d.h. ob sie zurückgeschickt oder vernichtet werden (vgl. Art. 29 E-BEKJ). Das Äquivalent findet sich in Art. 28 Abs. 4 E-BEKJ, wo der Bundesrat ebenfalls die Kompetenz erhält, das Digitalisierungsverfahren (wie das Trägerwandlungsverfahren in diesem Gesetz heisst) zu regeln. Im Unterschied

⁷⁴ Vgl. Erläuterungen BEKJ, Art. 28 BEKJ.

zum VRPG schreiben aber die mit dem BEKJ geänderten Prozessordnungen wie das VwVG (Art. 6b E-VwVG) die elektronische Aktenführung ausdrücklich vor.

Buchstabe i

Unter der «Weitergabe» ist die Weitergabe von Akten im *Instanzenzug* sowie im Rahmen von *Weiterleitungen* im Sinne von Art. 4 VRPG zu verstehen. Akten werden ebenfalls bei der *Rechtshilfe* unter den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden gemäss Art. 10 VRPG weitergegeben.

Weil die Behörden unter das Obligatorium zur Benutzung des elektronischen Rechtsverkehrs fallen (Art. 15b Abs. 1 Bst. a VRPG), sind sie verpflichtet, ihre Eingaben mit Einschluss der Beilagen und eventuellen Vorakten elektronisch einzureichen (Art. 32a VRPG). Die Regelung gestützt auf Bst. i richtet sich an die Behörden und regelt Spezialfälle, in denen die Aktenweitergabe v.a. aus technischen Gründen nicht einfach über das Übermittlungssystem möglich ist.

Absatz 2

Buchstabe a

Damit die Anwaltschaft und die anderen Personen, die beruflich als Parteivertreterinnen oder Parteivertreter tätig sind, sich auf das Obligatorium für den elektronischen Rechtsverkehr vorbereiten können, soll dieses erst einige Jahre nach Inkrafttreten der VRPG-Änderung gelten. Die gleiche Übergangsfrist gilt für die Notarinnen und Notare. Der Regierungsrat wird den Zeitpunkt festlegen. Er wird sich sinnvollerweise an einer möglichen analogen Bestimmung im BEKJ orientieren, damit die Übergangsfristen des Kantons und des Bundes zum gleichen Zeitpunkt enden und das Obligatorium in Kraft tritt. Dies würde für alle VRPG-Verfahren gelten, die über die kantonale Plattform und über die E-Justiz-Plattform laufen. Die Spezialgesetzgebung kann eine abweichende Regelung treffen.

Buchstabe b

Gegebenenfalls machen Pilotprojekte Sinn, weil breit abgestützte Erfahrungen mit dem elektronischen Rechtsverkehr auf Stufe der Kantone und des Bundes fehlen. In der Ausführungsverordnung wird zu regeln sein, in welchen Verfahren ein Pilotbetrieb stattfindet. Dieser kann auf bestimmte Verwaltungszweige bzw. Sachbereiche oder Verfahrensphasen (Verwaltungsverfahren oder Verwaltungsjustizverfahren) beschränkt sein. Im Weiteren wäre in der Verordnung die Dauer der Pilotprojekte zu nennen. Die Pilotprojekte können ab Inkrafttreten der vorliegenden VRPG-Änderungen beginnen. Die Ausführungsbestimmungen gestützt auf den vorliegenden Bst. b müssen mit denjenigen nach Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG koordiniert werden.

Buchstabe c

Es ist denkbar, dass der Bund einen Versuchsbetrieb (Pilotversuch) für seine E-Justiz-Plattform ermöglicht, der vor dem Inkrafttreten des BEKJ stattfindet und zum Zweck hat, das Funktionieren der Plattform zu testen. Der Regierungsrat kann in der Ausführungsverordnung die Teilnahme des Kantons vorsehen, soweit es Verwaltungsjustizverfahren betrifft. Nach Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG legt der Regierungsrat fest, für welche Verfahren die E-Justiz-Plattform ab Inkrafttreten des BEKJ zu verwenden ist. Ein Versuchsbetrieb vor dem Inkrafttreten des BEKJ wäre ein Sonderfall.

Absatz 3

Die Delegationsbestimmung eröffnet dem Regierungsrat die Möglichkeit, technische Einzelheiten, z.B. Dateiformate oder Anpassungen an Bundesstandards, auf die Stufe der Direktionsverordnung zu delegieren. Die Formulierung der Delegationsnorm ist Art. 38 Abs. 1 Bst. a KDSG entnommen. Die Delegation bezieht sich grundsätzlich auf alle Gegenstände von Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c.

Absatz 4

Keine Bemerkungen.

Art. 132d *Kosten für den elektronischen Rechtsverkehr*

Die Bestimmung betrifft nicht die Verlegung der Kosten von Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren, sondern bezieht sich auf die Kosten, die die *Benutzung* des Übermittlungssystems verursacht.

Absatz 1

Keine Bemerkungen.

Absatz 2

Im Gegensatz zur Nutzung des Übermittlungssystems hat die Benutzerin oder der Benutzer für die Kosten, die elektronische Signaturen und die Authentifizierung verursachen, selbst aufzukommen. Je nach Ausgestaltung der Plattform sind die benötigten Authentifizierungsmittel anders. Die Authentifizierungsmittel müssen allenfalls bei einem Dritten eingekauft werden, und die Kosten können deshalb nicht über Benützungsgebühren erhoben werden.

Übergangsbestimmungen

Zweck der Übergangsregelung ist, keinen Medienbruch in laufenden Verfahren hervorzurufen. Die Verfahren, die in Papierform hängig sind, werden bis zum rechtskräftigen kantonalen Entscheid in Papierform beendet. Die Übergangsbestimmung gilt für die Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsbeschwerdeverfahren, die Klageverfahren sowie für die ausserordentlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe. Insbesondere erfolgen bei Verfahren, die bei Inkrafttreten dieser Änderung noch hängig sind, Eingaben sowie die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden nicht in elektronischer Form. Es besteht demnach auch keine Registrierungspflicht während laufenden Verfahren, ebenso wenig wird die Akteneinsicht elektronisch gewährt bzw. kann sie nicht auf elektronischem Weg verlangt werden. Das *neue Recht* gilt erst, wenn ein Verfahren *nach* dem Inkrafttreten anhängig gemacht wird.

Die Weiterführung nach bisherigem Recht bedeutet aber auch, dass die nach Spezialgesetzgebung bereits elektronisch durchgeführten Verfahren (z.B. e-Bau) elektronisch weitergeführt werden, auch wenn zum Zeitpunkt des Verfahrensbeginns die neuen Bestimmungen des VRPG noch nicht in Kraft waren, aber während des Verfahrens in Kraft treten.

Indirekte Änderungen

Artikel 159 StG

Absatz 1

Der bisherige Abs. 1 fasste die allgemeine Regelung des VRPG zusammen, wonach Verfügungen und Entscheide schriftlich eröffnet und eine Rechtsmittelbelehrung enthalten müssen. Diese Bestimmung wird durch einen allgemeinen Verweis auf die Geltung des VRPG ersetzt.

Absatz 2

Der bisherige Abs. 2 enthielt in *Satz 1* eine vom VRPG abweichende Sonderbestimmung für die Eröffnung auf dem *Postweg*, wonach die Zustellung in der Regel mit gewöhnlicher Post erfolgt. Diese soll sinngemäss beibehalten werden, aber an das geänderte VRPG angepasst werden. Der neue Art. 44b Abs. 1 VRPG besagt, dass Verfügungen und Entscheide mit eingeschriebener Post oder mit gerichtlicher Urkunde eröffnet werden, ausser bei Massenverfügungen und unter Vorbehalt anderslautender Gesetzgebung. Nach dem neuen Abs. 2 von Art. 44b VRPG kann die Zustellung auch mit einer *anderen Zustellungsart nach der Postgesetzgebung* erfolgen, soweit kein Zustellungsnachweis erforderlich ist. Art. 159 Abs. 2 StG ist an den neuen Wortlaut von Art. 44b Abs. 2 VRPG anzupassen, der den Begriff der «gewöhnlichen Post» ersetzt durch die «andere Zustellungsart nach der Postgesetzgebung». Der Grund für diese Änderung im VRPG ist, dass – nebst der A- und der B-Post – auch die A-Post Plus in den Eröffnungsarten enthalten ist, die keinen Zustellungsnachweis wie das Einschreiben und die Gerichtsurkunde erbringen. Im Übrigen entsprechen Art. 44b Abs. 1 und 2 VRPG inhaltlich dem bisherigen Art. 44 Abs. 2 VRPG. Mit der Anpassung von Art. 159 Abs. 2 StG ändert somit nichts an der bisherigen Möglichkeit, dass die Steuerbehörden Verfügungen und Entscheide nicht mit eingeschriebener Post oder gerichtlicher Urkunde eröffnen müssen, sondern dafür die A-, A Plus- oder B-Post verwenden können. Das StG als Spezialgesetz geht dem VRPG vor.

Der bisherige Abs. 2 *Satz 2* enthielt die Spezialvorschrift, wonach mit dem Einverständnis der steuerpflichtigen Person die Eröffnung auf dem elektronischen Weg erfolgen kann. Mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im VRPG ist die Sonderlösung von Abs. 2 Satz 2 nicht mehr erforderlich, und es genügt der Verweis von Abs. 1 auf das VRPG. Der *elektronische* Rechtsverkehr im Steuerverfahren wird künftig nach den entsprechenden Verfahrensregeln des VRPG verlaufen, und es wird das noch zu bestimmende Übermittlungssystem verwendet. Die Übergangsbestimmungen von Art. T8-1 regeln den Übergang zum neuen Recht.

Übergangsbestimmungen zu Art. 159 (Art. T8-1)

Wie in den Erläuterungen zu Art. 159 Abs. 2 StG festgehalten, bestand bereits nach bisherigem Recht die Möglichkeit, Verfügungen und Entscheide elektronisch zu eröffnen. Mit dem Inkrafttreten des VRPG gelten dessen Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr auch im Steuerverfahren. Verwendet wird das noch zu bestimmende Übermittlungssystem. Falls dieses in diesem Zeitpunkt noch nicht den Anforderungen des Steuerverfahrens erfüllt, kann der Regierungsrat vorsehen, dass die bisherige elektronische Zustellungsplattform weiter genutzt werden kann.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die vorliegende Gesetzesänderung entspricht der SDV und den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022.

9. Finanzielle Auswirkungen

Kosten fallen zunächst für die Beschaffung und Einführung der Basisdienste (Authentifizierung etc.) an. Wer die Kosten dafür trägt, wird in Art. 19 DVG geregelt. In dem Umfang, wie die Fachbehörden von diesen Funktionalitäten Gebrauch machen wollen, fallen ihnen zudem Kosten für die Anpassung von Applikationen oder Prozessen sowie gegebenenfalls für Betrieb und Wartung von Applikationen an. Dafür werden sich erst aus den Umsetzungsprojekten und den in ihnen gefundenen Lösungen Kostenschätzungen ergeben. Die finanziellen Auswirkungen sind daher noch nicht bezifferbar. Kostensparend wird sich auswirken, wenn die an E-Government-Lösungen interessierten Fachbehörden Anpassungen an Applikationen im Rahmen ohnehin geplanter Erneuerungen vornehmen können. Um Kosten tief halten zu können, wird die Verwaltung für die Kernfunktionalität des Services primär praxiserprobte Standardlösungen evaluieren.

Im Weiteren sind die Kosten des Übermittlungssystems (Plattform) nach Art. 15a VRPG in Rechnung zu stellen. Unter Umständen kann der Kanton die geplanten Funktionalitäten des nationalen Projekts Justitia 4.0 teilweise übernehmen. Wie hiervor (Ziff. 2.3 und 2.4) ausgeführt, sieht das geplante BEKJ eine zentrale Plattform für die elektronische Kommunikation und Akteneinsicht (E-Justiz-Plattform) vor, die von Bund und Kantonen gemeinsam betrieben und finanziert werden soll. Das BEKJ enthält Regelungen, wie die Kosten für den Aufbau, den Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt werden. Eine Verordnung des Bundesrats wird den Gebührentarif für die Benutzung der Plattform festlegen.⁷⁵ – Je nachdem, welche Plattform gewählt wird, werden bei denjenigen Behörden des Kantons, die das VRPG anwenden, Kosten für die Umstellung anfallen.

Auf der Nutzerseite ermöglicht der elektronische Geschäftsverkehr vor allem bei Massengeschäften bzw. -versänden eine wesentliche Einsparung von Druck- und Portokosten. Darüber hinaus ist dann mit einer nennenswerten Kosten- bzw. Arbeitszeitreduktion für die Verwaltung zu rechnen, wenn es den nutzenden Behörden gelingt, den elektronischen Geschäftsverkehr möglichst nahtlos in ihre anderen elektronischen Geschäftsprozesse (z.B. eine elektronische Geschäftsverwaltung) zu integrieren und damit die letzten grossen Medienbrüche zu eliminieren. Mindestens übergangsweise, je nach Aufgabengebiet aber auch dauernd, wird jedoch ein *Parallelbetrieb* von digitalen und papiergebundenen Abläufen bestehen, der entsprechende Mehrkosten verursacht.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

10.1 Auf die Kantonsverwaltung

Wie in den Erläuterungen zu Art. 132c Abs. 1 Bst. b VRPG festgehalten, wird der elektronische Rechtsverkehr über mehrere Übermittlungssysteme (Plattformen) abgewickelt werden: Über den elektronischen Briefkasten, über fachspezifische Plattformen und über die E-Justiz-Plattform.

Der *eBriefkasten* wird eine Konzernapplikation und ein Basisdienst des KAIO gemäss DVG sein. Der elektronische Behördenverkehr für Verfahren nach dem VRPG gehört als Teil des E-Governments zur ICT-Grundversorgung, die das KAIO der Kantonsverwaltung (und im Rahmen des vorliegenden Themas auch den Gemeinden) als Service «BE-eGov» anbietet. Alle Behörden werden als Minimum den elektronischen Briefkasten gleich bewirtschaften müssen wie heute ihr physisches Postfach, und sie müssen Anwältinnen und Anwälten, Notarinnen und Notaren sowie anderen Parteien, die sich als Benutzerinnen und Benutzer im Übermittlungssystem angemeldet haben, Verfügungen und andere Zustellungen elektronisch übermitteln. Dies wird es mit sich bringen, dass eingehende Papiereingaben digitalisiert werden müssen (z.B. mit

⁷⁵ Zu den Gebühren und zur Kostenaufteilung vgl. Art. 31 und Art. 32 E-BEKJ.

dem in der Verwaltung eingeführten Service BE-Print). Welche Technik (z.B. Verschlüsselungs- und Authentifizierungsmethoden) und welche organisatorischen Ansätze dabei Anwendung finden sollen, ist noch offen und wird in den Umsetzungsprojekten zu klären sein. Über die entsprechenden Ausgabenbewilligungen entscheidet das zuständige finanzkompetente Organ. Voraussichtlich wird dies aufgrund der Ausgabenhöhe der Grosse Rat sein. Grundsätzlich ist eine möglichst einfache und gut skalierbare Lösung anzustreben, die die Nutzung sowohl durch kleinere Behörden und Gemeinden, die noch nicht stark automatisiert arbeiten, erlaubt, wie auch durch Behörden, deren Massengeschäft eine voll automatisierte Abwicklung der Geschäfte voraussetzt. Die Sicherheit der Lösung ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz durch die Bevölkerung wie auch durch die Behörden. Aus heutiger Sicht steht der Ausbau der bestehenden Webplattform BE-Login, die heute z.B. für die elektronische Steuererklärung genutzt wird, mit einem elektronischen Briefkasten im Vordergrund. Über diese Webplattform können Private und Behörden – was bei gewöhnlicher E-Mail nicht möglich ist – einander sicher und authentifiziert gegenseitig elektronische Dokumente zustellen. Dies können sie entweder manuell über eine Oberfläche tun, die der von gängigen Web-E-Mail-Anbietern wie Google oder Microsoft ähnlich ist, oder aus den eigenen Applikationen (z.B. einer elektronischen Geschäftsverwaltung oder einer über das Internet verfügbaren Fachapplikation) automatisiert über standardisierte Schnittstellen. Unmittelbare personelle Auswirkungen sind mit der vorliegenden Gesetzesänderung nicht verbunden. Die mit ihr geförderte Digitalisierung von Geschäftsprozessen kann aber die Voraussetzung dafür schaffen, dass Stellen für Kanzlei- oder Sekretariatspersonal mittelfristig aufgehoben oder für höher qualifizierte Aufgaben eingesetzt werden.

Die bestehenden *fachspezifischen Plattformen* wie eBau sind Fach- oder Konzernapplikationen der zuständigen Fachämter. Die vorliegende VRPG-Änderung hat keinen erhöhten Aufwand bei den betroffenen Behörden zur Folge, soweit diese Applikationen weitergenutzt werden können.

Die *E-Justiz-Plattform* wird von einer Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit aufgebaut und betrieben, welcher der Bund und die Kantone beitreten können (Art. 3 E-BEKJ). Beim Kanton fällt der Aufwand an, den Anschluss an die Plattform umzusetzen. Dazu könnte die Schaffung einer Schnittstelle zwischen dem elektronischen Briefkasten und der E-Justiz-Plattform gehören (Art. 15a Abs. 4 VRPG).

10.2 Auf weitere Betroffene

Die Gerichte (im hier interessierenden Anwendungsbereich des VRPG insbesondere das Verwaltungsgericht, teilweise auch das Obergericht) sowie die anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden entscheiden aufgrund ihrer Autonomie selbst darüber, ob und wann sie das digitale Primat bzw. die elektronische Aktenführung einführen wollen. Das DVG führt nun auch für diese Behörden grundsätzlich das digitale Primat ein, wobei die besondere Gesetzgebung, namentlich die Verfahrensgesetzgebung, auch hier vorbehalten bleibt (Art. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 DVG). Die Gerichte und die verwaltungsunabhängigen Justizbehörden werden – wie hiavor (Ziff. 3.4.3) festgehalten – nach den vorliegenden neuen Bestimmungen des VRPG verpflichtet, elektronische Eingaben entgegenzunehmen (Art. 32a VRPG) und Verfügungen und Entscheide denjenigen Adressaten elektronisch zuzustellen, die elektronisch mit den Behörden verkehren (Art. 44 VRPG). Als Behörden sind sie verpflichtet, sich im Übermittlungssystem zu registrieren. Dies hat entsprechende Auswirkungen auf das Personal und die Organisation der Gerichte und anderen verwaltungsunabhängigen Justizbehörden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch das künftige Bundesrecht einen massgeblichen Einfluss auf die elektronische Aktenführung haben wird: Nach Art. 38c Abs. 1 E-BGG sind nebst den berufsmässig handelnden Vertreterinnen und Vertretern auch die Behörden zur Benutzung der Plattform gemäss BEKJ verpflichtet. Dies hat zur Folge, dass die *Vorinstanzen* die Eingaben mit Einschluss der Vorakten dem Bundesgericht elektronisch einzureichen haben.

Für die Anwaltschaft sowie für die Notarinnen und Notare ist die Möglichkeit, nun auch in Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren elektronisch zu verkehren, vermutlich insgesamt ein Vorteil. Das Interesse

der Anwaltschaft besteht an einer möglichst einfachen Lösung, die die Arbeitsteilung in Kanzleien unterstützt, z.B. die Arbeitsteilung zwischen der Anwältin bzw. dem Anwalt und dem Sekretariat. Von Vorteil ist eine möglichst einheitliche technische Umgebung, die ein Arbeiten in allen Rechtsgebieten (Zivilrecht, Strafrecht, Verwaltungsrecht etc.) und auf allen Stufen des Instanzenzuges erlaubt. Um sicherzustellen, dass die Lösung den Anforderungen aller betroffenen Stellen gerecht wird, ist vorgesehen, die Direktionen, die Staatskanzlei, die Justiz, die Gemeinden und die Anwaltschaft in die Umsetzungsprojekte einzubeziehen.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeindebehörden sind als dem VRPG unterstellte Behörden grundsätzlich gleich betroffen wie diejenigen des Kantons. Sie müssen als Minimum ihren elektronischen Briefkasten bewirtschaften und den Verfahrensbeteiligten, die den elektronischen Rechtsverkehr benutzen, Dokumente elektronisch zustellen. Wie die kantonalen Behörden können sie die von der kantonalen Plattform angebotenen Funktionalitäten in ihre eigenen E-Government-Lösungen einbauen und so z.B. aus der Gemeindeverwaltungssoftware elektronische Verfügungen an alle Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde versenden, die als Benutzerinnen und Benutzer des elektronischen Rechtsverkehrs registriert sind.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten ist ein zunehmend wichtiger Standortfaktor für Unternehmen und entspricht einer zunehmenden Erwartung der Bevölkerung. Mit einer Integration des elektronischen Behördenverkehrs in die E-Government-Angebote der Behörden aller Stufen erhalten diese die Möglichkeit, ihrer Kundschaft durchgehend elektronische Geschäftsprozesse anzubieten, was die Attraktivität des Kantons als Unternehmensstandort und Lebensraum steigert.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[Wird nach dem Vernehmlassungsverfahren eingefügt]

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesänderungen zuzustimmen.