

Staatskanzlei
Rathaus
8750 Glarus

An den Regierungsrat

Glarus, 18. Januar 2024
Unsere Ref: 2023-13

Erlass der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren [Vernehmlassungsvorlage]

1. Ausgangslage

Mit der Legislaturplanung 2019–2022 setzte sich der Regierungsrat das Ziel, die öffentliche Verwaltung in den Kernbereichen zu digitalisieren. Im November 2019 genehmigte der Regierungsrat die Digitalisierungsstrategie mitsamt Roadmap zu deren Umsetzung. Die Umsetzungsarbeiten mündeten in einer Landsgemeindevorlage zur Förderung der Digitalisierung, welche – neben dem Erlass des Gesetzes über die digitale Verwaltung (DVG; GS II H/1) – auch eine Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; GS III G/1) beinhaltete. Die Landsgemeinde des Jahres 2022 stimmte der Vorlage zu.

Ziel der Digitalisierungsstrategie ist unter anderem eine durchgängige Digitalisierung von Geschäftsprozessen. Demnach sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die beim Kanton und den Gemeinden nachgefragten Behördendienstleistungen künftig elektronisch wahrnehmen können. Bis zur Teilrevision des Jahres 2022 war das kantonale Verwaltungsverfahren im Verwaltungsrechtspflegegesetz jedoch durch ein strenges Schriftformerfordernis gekennzeichnet (z.B. Eingabe des Textes auf Papier mit einer eigenhändigen Unterschrift). Mit dem Gesetz über die digitale Verwaltung und der Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes wurden die rechtlichen Grundlagen für ein elektronisches Verwaltungsverfahren gelegt. Beide Gesetze delegieren diverse Regelungsgegenstände an den Regierungsrat. Diese Regelungen ergänzen als Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren (EVRV) das revidierte Verwaltungsrechtspflegegesetz.

2. Konzept

Die geplante, durchgängige Digitalisierung der Geschäftsprozesse erfolgt in einem Zusammenspiel des Gesetzes über die digitale Verwaltung und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sowie ihrer Ausführungsgesetzgebung. Eine solche stellt die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren dar. Als Ausführungsgesetzgebung wiederholt sie nicht, was auf Gesetzesstufe bereits geregelt ist. Vielmehr werden die Regelungen auf Gesetzesstufe hinsichtlich technischer und praktischer Modalitäten konkretisiert: Wo kann ein elektronisches Dokument eingegeben werden? Wie genau hat eine elektronische Eingabe einer Partei zu erfolgen? Welche elektronischen Dokumente brauchen eine qualifizierte elektronische Unterschrift?

Die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren baut auf der zeitgleich in Kraft tretenden Verordnung über das Behördenportal (Behördenportalverordnung, BehöPV) auf:

Die Behördenportalverordnung schafft die rechtlichen Grundlagen für die Inbetriebnahme eines (verschiedentlich nutzbaren) Behördenportals, während die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren das elektronische Verwaltungsverfahren an das Behördenportal knüpft. Somit erlaubt die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren die Übermittlung elektronischer Dokumente im Rahmen des Verwaltungsverfahrens.

2.1. Begriff des Verwaltungsverfahrens

In einem weiten Sinn würde der Begriff des Verwaltungsverfahrens alle Handlungsformen, in welchen die Behörden die erstinstanzliche Tätigkeit vollziehen, umfassen. Für die vorliegende Verordnung aber bestimmt sich der Begriff an der Anwendbarkeit des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, welches nicht jede Handlung einer Behörde umfasst. Betroffen sind einzig *Verfahrenshandlungen*, d.h. Vorgänge, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind und durch einen Entscheid im Sinne von Artikel 3 VRG erledigt werden. Beispiele sind Eingaben (z.B. Gesuche, Einsprachen, Beschwerden, Stellungnahmen), verfahrensleitende Verfügungen, Anordnungen und Entscheide. Keinen Entscheid im Sinne von Artikel 3 VRG stellt etwa der Bereich der Rechtsetzung in Kanton und Gemeinden dar (z.B. der Beschluss des Regierungsrates, eine seiner Verordnungen abzuändern). Ebenso wenig betroffen sind rein interne Verwaltungshandlungen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a VRG), sofern sie den Bürger nicht in schutzwürdigen Interessen treffen (z.B. Dienstanweisungen oder der Beschluss eines Gemeinderates, ein bestimmtes Gerät anzuschaffen). Unberührt bleibt damit auch das sogenannte informelle Verwaltungshandeln, also formlose Beziehungen zwischen Behörden und Privaten (z.B. wechselseitige Kontaktaufnahme, Absprache und Vorabklärungen).

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz und die vorliegende Verordnung sind anwendbar auf Verfahrenshandlungen zwischen einer Behörde und Privaten (z.B. bei Erteilung oder Entzug einer Bewilligung; Entscheid über eine Rechtsstreitigkeit im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens) oder auf Verfahrenshandlungen zwischen Verwaltungsbehörden untereinander (z.B. Überprüfung des Entscheides einer Behörde durch eine übergeordnete Behörde im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens; eine Aufsichtsbehörde leitet ein Verfahren gegen die von ihr beaufsichtigte Behörde ein, es ergeht eine Verfügung).

Ausdrücklich ausgeschlossen vom Anwendungsbereich der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren ist das Verwaltungsverfahren vor Verwaltungsgericht (Art. 2 Abs. 2 DVG und E-Art. 1 Abs. 2 EVRV). Das Verwaltungsgericht untersteht als richterliche Behörde dem laufenden Gesetzgebungsprojekt des Bundes für den Erlass eines Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ). Aus diesem Grund fallen Verfahrenshandlungen vor Verwaltungsgericht, d.h. im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 105 ff. VRG) nicht unter die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren.

2.2. Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente

Die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren ermöglicht ein elektronisches Verwaltungsverfahren. Das revidierte Verwaltungsrechtspflegegesetz verwendet noch den bislang unbestimmten Begriff einer «Plattform für die elektronische Kommunikation» (Art. 7a VRG) oder einer «Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente» (Art. 18a Abs. 1 und 3 VRG). Es hält weiter fest, dass die Parteien ein Benutzerkonto auf der jeweiligen Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente angeben und verlangen können, dass der Austausch von Dokumenten mit ihnen über dieses abgewickelt wird (Art. 30 Abs. 2a VRG). Weitere Erwähnungen finden sich im Zusammenhang mit der Fristenberechnung (Art. 32 Abs. 1a VRG) und der Akteneinsicht (Art. 67 Abs. 3a VRG).

Mit der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren wird das elektronische Verwaltungsverfahren an das gleichzeitig mit der Verordnung über das Behördenportal ge-

schaffene Behördenportal geknüpft. Dieses wird als die «Plattform für die Übermittlung elektronischer Dokumente» definiert. Im Grundsatz soll das elektronische Verwaltungsverfahren über das Behördenportal abgewickelt werden.

2.3. *Eingaben an und von Behörden*

Verschiedene Modalitäten des elektronischen Verkehrs wurden bereits mit der Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes geregelt: So etwa die Möglichkeit des Austauschs über eine Zustellplattform (Art. 30 Abs. 2a VRG), der Fristenlauf für elektronische Eingaben (Art. 32 Abs. 1a und Art. 34 Abs. 3 VRG), die Akteneinsicht (Art. 67 Abs. 1 und 3a VRG), die Eröffnung des Entscheids (Art. 76 Abs. 1 VRG). Diese Bestimmungen werden in der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren nicht wiederholt. Stattdessen regelt die Verordnung:

- Das Dateiformat für elektronische Eingaben: Diese sollen im Grundsatz im Dateiformat PDF erfolgen. Die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren lässt der Behörde die Möglichkeit, bei Bedarf davon abzuweichen.
- Die Erforderlichkeit eines geregelten elektronischen Siegels oder einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss dem Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (ZertES; SR 943.03): Der Verlust der eigenhändigen Unterschrift auf einem elektronischen Dokument und deren Ersetzung durch elektronische Pendants (Art. 4a Abs. 1 VRG) bringt neue Kostenfolgen mit sich – sowohl für die Behörden als auch für die Parteien. Die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren ermöglicht es der Behörde, flexibel ein geregeltes elektronisches Siegel (Art. 2 Bst. d ZertES) verwenden zu können. Die qualifizierte elektronische Signatur (Art. 2 Bst. e ZertES) ist nur dort einzusetzen, wo sie gesetzlich notwendig ist. Durch ein identitätsgeprüftes persönliches Benutzerkonto im Behördenportal wird es aber möglich sein, im elektronischen Verwaltungsverfahren weitgehend auf Unterschriften zu verzichten.
- Die Modalitäten beim Trägerwandel (Auszug eines digitalen Dokuments, Digitalisierung eines physischen Dokuments): Es werden die bestehenden Regelungen der Richtlinien für das ersetzende Scannen von Geschäftsunterlagen des Landesarchivs vom 19. März 2019 sinngemäss in der Verordnung wiedergegeben.

2.4. *Digitaler Rechnungs- und Zahlungsverkehr*

Mit der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren wird erstmals eine gesetzliche Grundlage für den digitalen Rechnungs- und Zahlungsverkehr geschaffen.

2.5. *Auswirkungen*

2.5.1. *Generelle Auswirkungen*

Mit der Einführung der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren kann der im Jahre 2022 formell eingeführte digitale Primat (Art. 3 DVG) beginnen, konkrete Wirkung zu entfalten. Dies bedeutet, dass die Behörden dem Grundsatz nach digital handeln, informieren und kommunizieren und auch in der Aktenführung die massgebliche Form der Dokumente die digitale sein wird. Dies gilt nicht für Körperschaften des öffentlichen Rechts gegenüber Privaten, solange sie privatrechtlich und nicht hoheitlich handeln (z.B. die Glarner Kantonalbank, die kantonale Sachversicherung oder andere Anstalten oder Unternehmen der öffentlichen Hand in ihrer Geschäftstätigkeit [Art. 6 Abs. 1 Bst. b–c VRG]).

Bürgerinnen und Bürger sind nicht zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet und können noch immer Dokumente physisch einreichen. Mit der Zurverfügungstellung zahlreicher Behördendienstleistungen und des gesamten Verwaltungsverfahrens auf dem Behördenportal wird aber ein Anreiz für die freiwillige Nutzung des digitalen Verkehrs geschaffen (Art. 4 Abs. 3 DVG).

2.5.2. Verpflichtung zum digitalen Verkehr mit Behörden

Zum digitalen Verkehr mit Behörden sind gemäss Artikel 4 DVG verpflichtet: Andere Behörden (Bst. a), juristische Personen (Bst. b), natürliche Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren (Bst. c). Der sinngemässe Artikel 18a Absatz 1 VRG nennt Personen, die berufsmässig handeln und juristische Personen. Wer ist von diesen Kategorien betroffen?

- Der Begriff «andere Behörden» (Art. 4 Abs. 1 Bst. a DVG) umfasst zunächst die Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene. Das kantonale Recht geht aber von einem funktionellen Behördenbegriff aus, unter welchen auch Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons und der Gemeinden unabhängig von ihrer Rechtsform fallen (Art. 2 VRG i.V.m. Art. 2 DVG). Es fallen darunter also auch die Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (z.B. die Landeskirchen, die Glarner Kantonalbank AG, die Kantonale Sachversicherung, die Glarner Pensionskasse, die Korporationen gem. der Korporationsverordnung [GS II E/2/1]) ebenso wie die Körperschaften des kommunalen öffentlichen Rechts (z.B. die technischen Betriebe, die Alters- und Pflegeheime). Bei Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren sind diese Körperschaften des öffentlichen Rechts zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet (z.B. im Rahmen einer Autonomiebeschwerde gemäss Art. 113 VRG). Ebenso sind die Körperschaften des öffentlichen Rechts gegenüber Privaten zum digitalen Verkehr verpflichtet, wenn sie als Träger einer öffentlichen Aufgabe des Kantons oder der Gemeinden betroffen sind (z.B. bei einer Beschwerde gegen einen Entscheid einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäss Art. 103 Abs. 2 VRG).
- Unter dem Begriff «juristische Personen des Privatrechts» (Art. 4 Abs. 1 Bst. b DVG) fallen die im Handelsregister eingetragenen körperschaftlich organisierten Personenverbindungen und die einem besonderen Zwecke gewidmeten und selbständigen Anstalten sowie nicht im Handelsregister eingetragene Vereine, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen (Art. 52 Abs. 1 und 2 ZGB).
- Unter den Begriff «natürliche Personen, die mit Behörden im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verkehren» (Art. 4 Abs. 1 Bst. c DVG) respektive «Personen, die berufsmässig handeln» (Art. 18a Abs. 1 VRG), fallen in erster Linie Personen, die nach dem Anwaltsgesetz des Kantons Glarus (GS III I/1) zur Parteivertretung vor glarnerischen Gerichten berechtigt sind sowie Personen, die bereit sind, in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen die Vertretung zu übernehmen (Art. 18a Abs. 2 VRG). Ferner fallen darunter auch Gesuchstellende für eine kommerzielle Tätigkeit oder im Rahmen der Ausübung eines freien Berufs (z.B. Gesundheits-, Veterinär und Sozialberufe; technische Berufe der Architektur und Ingenieurwissenschaft; Dienstleistungen in den Bereichen Finanz und Wirtschaft wie Finanzberatung, Revision, Steuerberatung, Treuhand, Vermögensverwaltung etc.).

Die Verpflichtung zum digitalen Verkehr gemäss Artikel 4 DVG respektive Artikel 18a Absatz 1 VRG bedeutet, dass sich diese Personen Verfahrenshandlungen im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren (Art. 19 ff. VRG) sowie im Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Art. 102 ff. VRG) ausschliesslich in elektronischer Form tätigen können. Reichen sie dennoch Eingaben auf Papier ein, so setzt die Behörde eine angemessene Frist für die elektronische Einreichung mit der Androhung, dass die Eingabe sonst unbeachtet bleibt (Art. 18a Abs. 3 VRG). Ausgenommen sind Dokumente, die sich aus technischen oder beweisrechtlichen Gründen nicht eignen (Art. 18a Abs. 4 VRG) oder wenn die Behörde von sich aus eine Eingabe in physischer Form verlangt (Art. 34 Abs. 3 VRG und E-Art. 5 EVRV).

2.5.3. Übergangsfrist

Die Pflicht zum digitalen Verkehr gilt, soweit die Gesetzgebung oder die Behörden die dafür zu verwendenden Mittel bezeichnen (Art. 4 Abs. 2 DVG). Es besteht eine gesetzliche Übergangsfrist von zwei Jahren, während welcher die Behörden und Personen, die zum digitalen Verkehr verpflichtet sind, ab dem Zeitpunkt, in dem die Gesetzgebung oder die Behörden die

für den digitalen Verkehr zu verwendenden Mittel bezeichnen, Daten und Dokument noch physisch übermitteln können (Art. 36 DVG i.V.m. Art. 140 Abs. 3 VRG).

Aufgrund der grundsätzlichen Bezeichnung des Behördenportals als zentrale Zustellplattform (E-Art. 2 EVRV) wird im Entwurfsartikel 15 EVRV festgehalten, dass die zweijährige Frist nicht erst mit der (dezentralen) Bezeichnung der zu verwendenden Mittel, sondern (zentral) mit der Inbetriebnahme des Behördenportals zu laufen beginnt. Diese Inbetriebnahme wird vom Regierungsrat als Beginn der zweijährigen Übergangsfrist kommuniziert. Eine weitere Kommunikation erfolgt vor deren Ende.

Eine Ausnahme ist lediglich für den Fall vorgesehen, dass bis zum Ende der zweijährigen Übergangsfrist noch nicht alle Verfahrenshandlungen auf dem Behördenportal zur Verfügung gestellt werden können. Dies kann geschehen, da die einzelnen Geschäftsabwicklungen und Dienstleistungen auf dem Behördenportal von den Gemeinde- und Kantonsbehörden zuerst identifiziert und dann in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Digitale Verwaltung digital umgesetzt werden müssen. Es ist daher denkbar, dass nach der Inbetriebnahme des Behördenportals und nach Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist mangels technischer Umsetzung der elektronische Verkehr noch nicht umfassend genutzt werden kann. In einem solchen Fall ist die betreffende Verfahrenshandlung noch immer (und entgegen Art. 18a Abs. 3 VRG) über eine physische Eingabe möglich. Sobald die Verfahrenshandlung auf dem Behördenportal zur Verfügung gestellt wird, ist sie elektronisch vorzunehmen. Es beginnt keine neue Frist zu laufen. Dies würde die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie über Gebühr verzögern und letztlich von einzelnen Behörden abhängig machen.

3. Vernehmlassung

[Folgt.]

4. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1; Gegenstand und Geltungsbereich

Der Gegenstand dieser Verordnung ist der elektronische Verkehr im Verwaltungsverfahren. Betroffen sind Verfahrenshandlungen auf die das Verwaltungsrechtspflegegesetz anwendbar ist, d.h. Vorgänge, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind und durch einen Entscheid erledigt werden (Art. 3 VRG). Es kann sich um Verfahrenshandlungen zwischen einer Behörde und Privaten handeln oder um Verfahrenshandlungen zwischen Verwaltungsbehörden untereinander handeln. Die Verordnung gilt nicht für rein interne Verwaltungshandlungen, sofern sie den Bürger nicht in schutzwürdigen Interessen treffen. Ausdrücklich ausgenommen sind die gerichtlichen Behörden gemäss dem Gerichtsorganisationsgesetz (GOG; GS III A/2), welche in den Anwendungsbereich des künftigen Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) fallen. Soweit sich dessen Anwendungsbereich über die Gerichte hinaus künftig auch auf die Staats- und Jugendanwaltschaft, die Kantonspolizei und allenfalls die Justizvollzugsbehörden erstrecken sollte, fallen diese Bereiche bei der Abwicklung des elektronischen Behördenverkehrs unter das Regime des Bundes.

Artikel 2; Plattform

Die Verordnung knüpft für elektronischen Verwaltungshandlungen an das mit dem Gesetz über die digitale Verwaltung und der Verordnung über das Behördenportal geschaffene Behördenportal an. Entwurfsartikel 2 schafft eine gesetzliche Vermutung zugunsten des Behördenportals: Im Grundsatz erfolgen alle elektronischen Verwaltungshandlungen zentral über diese Plattform. Da gewisse Verwaltungshandlungen aufgrund sachbezogener oder technischer Gründe nicht über das Behördenportal erfolgen können (z.B. Anschluss eines Sachbereichs an eine interkantonale oder eidgenössische Plattform), kann die für die Gestaltung der Geschäftsabwicklung oder Dienstleistung verantwortliche oder hauptverantwortliche Behörde

(E-Art. 10 BehöPV) auch eine andere Plattform für den elektronischen Verkehr wählen. Ein solches Abweichen bedeutet aber ein Wegkommen von der Idee einer zentralen Plattform und bedarf daher der Zustimmung durch den IT-Steuerungsausschuss (Art. 10 Verordnung über die Informatik, ITV; GS II H/2). Aufgrund der gesetzlichen Vermutung zugunsten des Behördenportals liegt es an der Behörde, die Abweichung davon den Nutzerinnen und Nutzern angemessen mitzuteilen. Zur Sicherstellung der Informationssicherheit und des Datenschutzes müssen Plattformen vor ihrer Implementierung durch den Regierungsrat anerkannt werden. Die vom Regierungsrat anerkannten Plattformen werden im Anhang zur Verordnung aufgeführt.

Artikel 3; Dateiformat

Elektronische Eingaben an eine Behörde müssen von den Informatiksystemen der Behörde geöffnet und gelesen werden können. Sie sind daher in einem gebräuchlichen und lesbaren Dateiformat zu übermitteln, wobei die Verordnung das Dateiformat PDF vorgibt. Die Behörde kann aber auch verlangen, dass die elektronischen Dokumente in einem anderen, unveränderbaren Dateiformat zuzustellen sind. Kann ein elektronisches Dokument nicht geöffnet bzw. gelesen werden oder wird es im falschen Dateiformat eingereicht, hat die Behörde eine angemessene Nachfrist (inkl. Säumnisfolgen gemäss Art. 35 Abs. 2 VRG) zu setzen. Angemessen bedeutet, dass es sich um eine kurze Nachfrist handelt, die der Nachbesserung in Bezug auf eine technische Eigenschaft des elektronischen Dokuments und nicht einer (nach Fristende unzulässigen) inhaltlichen Ergänzung dient.

Artikel 4; Elektronische Signierung des Dokuments

Eine Beschwerdeschrift bedarf der Unterschrift der Partei oder ihres Vertreters (Art. 91 Abs. 1 Bst. c VRG). Dieser Unterschrift ist eine qualifizierte elektronische Signatur gleichgesetzt (Art. 4a Abs. 1 VRG). Die Kosten für die qualifizierte elektronische Unterschrift müssen von der Partei übernommen werden; dem stehen die neu entfallenden Portokosten der (zumeist eingeschriebenen) physischen Eingaben gegenüber. Wenn die Identifikation der Partei auf andere geeignete Weise sichergestellt werden kann, ist weder Unterschrift noch qualifizierte elektronische Signatur erforderlich. Eine solche Identifikation ist im Behördenportal ab der Vertrauensstufe 3 («identitätsgeprüft») sichergestellt (E-Art. 7 Abs. 2 Bst. c BehöPV). Fehlt eine Unterschrift oder eine qualifizierte elektronische Signatur, setzt die Behörde eine angemessene Nachfrist (inkl. Säumnisfolgen gemäss Art. 35 Abs. 2 VRG) an. Angemessen bedeutet, dass es sich um eine kurze Nachfrist handelt, die der Nachbesserung in Bezug auf eine Formalie des elektronischen Dokuments und nicht einer (nach Fristende unzulässigen) inhaltlichen Ergänzung dient.

Artikel 5; Nachreichung als physisches Dokument

Für Personen, die zum digitalen Verkehr mit Behörden verpflichtet sind, gilt nach Ablauf der Übergangsfrist der Grundsatz, dass physische Dokumente unzulässig sind. Bei unzulässigen Eingaben von physischen Dokumenten setzt die Behörde eine angemessene Frist für die elektronische Einreichung (Art. 18a Abs. 3 VRG). Kann eine Verfahrenshandlung aber nicht über den elektronischen Verkehr abgewickelt werden (weil sie sich dazu aus technischen oder beweisrechtlichen Gründen im Sinne von Art. 9a Abs. 2 VRG nicht eignet), so bleibt eine (ausnahmsweise) Nachreichung als physisches Dokument möglich (Art. 34 Abs. 3 Bst. b VRG). Da die Bestimmung ausdrücklich von Nach- und nicht Einreichung spricht, wird vorausgesetzt, dass zuerst eine elektronische Zustellung (und u.U. auch eine Nachreichung in einem anderen Dateiformat gemäss E-Art. 3 EVRV) versucht wurde. Die Aufforderung zur Nachreichung in physischer Form liegt im Ermessen der Behörde. Sie setzt hierzu eine angemessene Nachfrist (inkl. Säumnisfolgen gem. Art. 35 Abs. 2 VRG). Angemessen bedeutet, dass es sich um eine kurze Nachfrist handelt, die der Nachbesserung in Bezug auf die Form des Dokuments und nicht einer (nach Fristende unzulässigen) inhaltlichen Ergänzung dient.

Artikel 6; Auszug eines elektronischen Dokuments

Jede Person kann bei der zuständigen Behörde einen Auszug des elektronischen Dokuments auf Papier verlangen (Art. 3 Abs. 3 DVG). Vor Aushändigung des Auszugs ist die Bestätigung «Kopie des elektronischen Dokuments» sowie das Datum, der Vor- und Nachname und die Unterschrift der bearbeitenden Person auf dem Auszug anzubringen. Sie kann elektronisch oder handschriftlich erfolgen, muss auf dem Auszug aber erkennbar sein. Auf Antrag der Bürgerin oder des Bürgers kann die qualifizierte elektronische Signatur, das elektronische Siegel oder die in einer anderen geeigneten Weise sichergestellte Identität der Absenderin oder des Absenders überprüft werden. Die Prüfung umfasst die Identität der unterzeichnenden Person oder der siegelnden Behörde, die Gültigkeit der qualifizierten elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels, das Datum und die Uhrzeit der qualifizierten elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels. Bei elektronischen Dokumenten, die über das Behördenportal zugestellt wurden und daher über keine qualifizierte elektronische Unterschrift verfügen (E-Art. 4 Abs. 1 EVRV), findet eine sinngemässe Prüfung statt (z.B. Verlinkung zum persönlichen Benutzerkonto im Behördenportal, Datum und Uhrzeit der Übermittlung auf dem Behördenportal). Die Behörde kann für diese Prüfung auf Antrag eine angemessene Gebühr verlangen (Art. 2 Verordnung über amtliche Kosten im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsrechtspflege, Kostenverordnung; GS III G/2).

Artikel 7; Vorbereitung

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 DVG lesen Behörden physisch eingereichte Dokumente elektronisch ein. Das technische Vorgehen dazu fand sich bisher in den Richtlinien für das ersetzende Scannen von Geschäftsunterlagen des Landesarchivs vom 19. März 2019. Sie werden in der Verordnung sinngemäss wiedergegeben: Bevor ein physisches Dokument digitalisiert wird, ist es von der bearbeitenden Person der Behörde vorzubereiten. Dies dient der Vermeidung fehlerhafter Digitalisierungen. Unzulässig sind sinnverändernde Manipulationen am physischen Dokument. Da nach der Digitalisierung das physische Dokument vernichtet wird (E-Art. 10 Abs. 1 EVRV) und die Akten digital geführt werden, bedeuten fehlerhafte Digitalisierungen einen administrativen Mehraufwand. Wird ein physisches Dokument fehlerhaft digitalisiert und anschliessend vernichtet, können Rechtsnachteile für eine Partei und daraus folgende Staatshaftungsbeschwerden daraus entstehen.

Artikel 8; Digitalisierung

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 DVG lesen Behörden physisch eingereichte Dokumente elektronisch ein. Das technische Vorgehen dazu fand sich bisher in den Richtlinien für das ersetzende Scannen von Geschäftsunterlagen des Landesarchivs vom 19. März 2019. Sie werden in der Verordnung sinngemäss wiedergegeben: Diese Bestimmung nennt die technischen Parameter beim für die Digitalisierung (das Scannen), welche ein ungenügendes elektronisches Dokument verhindern (z.B. Unlesbarkeit infolge zu tiefer Auflösung) oder das elektronische Dokument qualitativ verbessern (z.B. erlaubt die Schrifterkennung eine Volltextsuche). Die Scanner der Behörden verfügen über die genannten Funktionen.

Artikel 9; Nachbereitung

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 DVG lesen Behörden physisch einreichte Dokumente elektronisch ein. Das technische Vorgehen dazu fand sich bisher in den Richtlinien für das ersetzende Scannen von Geschäftsunterlagen des Landesarchivs vom 19. März 2019. Sie werden in der Verordnung sinngemäss wiedergegeben: Nach dem Digitalisieren ist die Vollständigkeit des elektronischen Dokuments und dessen Übereinstimmung mit dem physischen Dokument sicherzustellen. Die Prüfung erfolgt durch die bearbeitende Person der Behörde. Bei Abweichungen ist die Digitalisierung (u.U. nach einer erneuten Vorbereitung des physischen Dokuments) zu wiederholen. Fehler- oder mangelhafte elektronische Dokumente werden ebenso wie Doubletten zwecks Vermeidung von Verwechslungen umgehend gelöscht.

Artikel 10; Weiterverwendung physischer Dokumente

Die physisch eingereichten Dokumente werden nach ihrer Digitalisierung in der Regel vernichtet (Art. 7 Abs. 2 Satz 1 DVG). Stellt die Absenderin oder der Absender nicht einen an-

derslautenden Antrag, vernichtet die Behörde das physische Dokument ohne vorgängige Ankündigung oder Fristansetzung. Der Antrag, das physische Dokument zurückzuschicken, hat spätestens zeitgleich mit der Eingabe des physischen Dokuments zu erfolgen. Ein entsprechender Antrag kann zu Beginn des Verfahrens mit Wirkung auf das gesamte Verfahren gestellt werden. Ferner ist es der Behörde freigestellt, nach eigenem Ermessen die Vernichtung (oder das Zurückschicken) einzelner oder aller physischen Dokumente bis zum Abschluss des Verfahrens aufzuschieben (Art. 7 Abs. 2 Satz 2 DVG). Im Sinne einer Ausnahme kann die Behörde in den genannten, begründeten Fällen auch physische Dokumente aufbewahren.

Artikel 11; Dateiformat

Diese Bestimmung entspricht dem Entwurfsartikel 3, diesmal jedoch aus Sicht der Behörden. Die Eingaben einer Behörde sind im Grundsatz das Dateiformat PDF zu verwenden ist. Nur in Fällen, in welchen sich dies aus technischen Gründen nicht eignet, etwa wenn die Veränderbarkeit des Dokumentes ausdrücklich erwünscht wird (z.B. bei einem Formular), können andere Dateiformate gewählt werden. Die Behörde kann ebenfalls beweisrechtliche Gründe für eine andere Dateiform oder eine physische Form geltend machen.

Artikel 12; Elektronische Signierung

Elektronische Verfügungen und Entscheide (Art. 3 VRG) sind von Gesetzes wegen mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (Art. 2 Bst. e ZertES) zu versehen. Eine Ausnahme besteht in Bezug auf Verfügungen, die im automatisierten Verfahren ergehen (Art. 74 Abs. 1 Bst. h VRG) sowie bei sog. «Massenverfügungen». Darüber hinaus liegt es im Ermessen der Behörde, ob ein Dokument mit einem geregelten elektronischen Siegel (Art. 2 Bst. d ZertES) oder einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wird.

Artikel 13; Zulässigkeit

Digitale Rechnungen und der digitale Zahlungsverkehr von Behörden gegenüber Dritten sind zulässig (z.B. für die Leistung eines Kostenvorschusses). Die Voraussetzung ist entweder die gesetzliche Verpflichtung der Dritten zum digitalen Verkehr (Art. 4 DVG), die diesbezügliche Zustimmung (z.B. über das Behördenportal) der Dritten oder die Freiwilligkeit der Leistung.

Artikel 14; Digitale Rechnungen mit Verfügungsscharakter

Da sich an digitale Rechnungen mit Verfügungsscharakter Rechtsfolgen knüpfen, werden diese lediglich über eine Zustellplattform zugestellt, bei welcher die Identität des Empfängers und der genaue Zustellzeitpunkt festgehalten ist.

Artikel 15; Übergangsfrist

Die Pflicht zum digitalen Verkehr mit Behörden gilt, soweit die Gesetzgebung oder die Behörden die dafür zu verwendenden Mittel bezeichnen (Art. 4 Abs. 2 DVG). Ab dem Zeitpunkt, in dem die für den digitalen Verkehr zu verwendenden Mittel bezeichnet werden, besteht eine Übergangsfrist während welcher Daten und Dokumente noch während zweier Jahre physisch übermittelt werden können (Art. 36 DVG). Die Frist dazu beginnt mit der Inbetriebnahme des Behördenportals als Plattform gemäss Entwurfsartikel 2 zu laufen und endet am selben Kalendertag zwei Jahre später. Sollte bis zum Ende der Übergangsfrist eine Zustellung über das Behördenportal nicht möglich sein, so können Dokumente weiterhin physisch übermittelt werden. Die nachträgliche Zurverfügungstellung einer Zustellmöglichkeit auf der Plattform durch die Behörde löst keine neue Übergangsfrist aus. Nachträglich zur Verfügung gestellte Zustellmöglichkeiten auf der Plattform gelten unmittelbar ab ihrer technischen Erreichbarkeit.

5. Personelle oder finanzielle Auswirkungen

Die Bestimmungen der Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren verursachen keinen zusätzlichen Personalaufwand. Durch die Implementierung einer Zustellplattform im Rahmen der Einführung des Behördenportals werden Einsparungen einerseits bei den personellen Ressourcen und andererseits bei den Versandkosten erwartet. Eine Quantifizierung des Einsparpotenzials bei den personellen Ressourcen ist kaum möglich. Es ist zwar zu erwarten, dass zahlreiche Verwaltungseinheiten von Posteingangs- und Postausgangsarbeiten zeitlich entlastet werden. Diese Einsparungen verteilen sich jedoch auf eine Vielzahl von Verwaltungseinheiten und Aufgaben, so dass eine effektive Einsparung von Personalressourcen aufgrund der Verteilung auf die gesamte Verwaltung kaum möglich ist. Die Kosten für die Einführung der Zustellplattform können nicht separat ausgewiesen werden, da es sich bei der Zustellplattform um eine Funktion des Behördenportals handelt, die mit dessen Einführung zur Verfügung stehen sollte.

6. Inkraftsetzung

Die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren tritt per 1. Mai 2024 in Kraft.

7. Antrag

Die Staatskanzlei beantragt dem Regierungsrat, die Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren zu verabschieden und auf den 1. Mai 2024 in Kraft zu setzen.

Für die Staatskanzlei

Arpad Baranyi
Ratsschreiber

Beilagen:

- Erläuternder Bericht «Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren»
- SBE «Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren»