

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. Juli 2021

822. Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr; Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und Neben- änderungen (Ermächtigung zur Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 390/2018 die Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 festgesetzt und zu deren Umsetzung ein Impulsprogramm genehmigt. Eines der Vorhaben im Impulsprogramm ist das Vorhaben IP 2.1 «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr (DigiLex)». Es dient der Umsetzung des Ziels Nr. 2 «Verbesserung der Rahmenbedingungen für Akzeptanz, Zugänglichkeit und Anwendung von Online-Angeboten». Im Rahmen dieses Rechtsetzungsprojekts sollen die gesetzlichen Grundlagen für einen rechtsverbindlichen, medienbruchfreien elektronischen Geschäftsverkehr im Kanton Zürich geschaffen werden.

Die Staatskanzlei hat unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern ein Vorprojekt durchgeführt, um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzuklären. Im Rahmen dieses Vorprojektes wurde 2019 ein Bericht erstellt, in welchem u. a. zu regelnde Eckwerte umrissen sind. Mit Beschluss Nr. 1151/2019 hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern ein Rechtsetzungsprojekt gestützt auf den im Vorprojekt erstellten Bericht durchzuführen. Dem Normkonzept, das gestützt auf diese Vorarbeiten erarbeitet wurde, hat der Regierungsrat am 24. Februar 2021 zugestimmt (RRB Nr. 173/2021).

Die elektronische Kommunikation hat sich im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben etabliert und ist in vielen Bereichen zum Standard geworden. Auch im Bereich des sogenannten informellen Verwaltungshandelns – gemeint sind damit Vorgänge zwischen hoheitlichen Akteuren oder zwischen hoheitlichen und nichthoheitlichen Akteuren, welche nicht auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind – herrscht die elektronische Kommunikation vor. Diese Realität steht in einem markanten Gegensatz zum Bereich des sogenannten formellen Verwaltungshandelns, der alle Vorgänge zwischen den öffentlichen Organen bzw. zwischen den öffentlichen Organen und Privaten, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind, umfasst. Hier steht das geltende Recht dem elektronischen Weg in wesentlichen Punkten entgegen. Folge davon ist, dass der formelle Behördenverkehr an die schriftliche Form (d. h. Schrift auf Papier) ge-

bunden ist, um rechtsgültig erfolgen zu können. Davon betroffen sind insbesondere rechtsrelevante Eingaben von Privaten an Behörden (z. B. kann ein Rechtsmittel nicht elektronisch eingereicht werden) und die Zustellung von behördlichen Anordnungen und Entscheiden an Private (z. B. muss ein Entscheid einer Rechtsmittelinstanz in Papierform eröffnet werden).

Das Bedürfnis nach elektronischem Geschäftsverkehr von Privaten (natürliche und juristische Personen) und von Behörden ist gross. Elektronisch geführte Verfahren ohne Medienbrüche vereinfachen die Zusammenarbeit und dienen der Verfahrensökonomie durch Effizienz in der Leistungserbringung, was sowohl der Bevölkerung als auch den Behörden bzw. deren Mitarbeitenden zugutekommt. Von besonders grosser Bedeutung sowohl auf behördlicher als auch privater Seite ist die Thematik insbesondere für die Bereiche Steuern, Einbürgerung und Baugesuche sowie allgemein bei Rechtsmitteln. Aufgrund des dynamischen Umfelds und der rasanten Entwicklungen im digitalen Bereich ist davon auszugehen, dass Bedürfnisse und Ansprüche gegenüber den Behörden bei der elektronischen Leistungserbringung weiter zunehmen werden.

B. Vernehmlassungsentwurf

1. Allgemeine Hinweise

Der Vernehmlassungsentwurf sieht eine Teilrevision des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2), verbunden mit Nebenänderungen in spezifischen anderen allgemeinen Erlassen (z. B. im Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [LS 131.1]), vor. Mit der Anpassung des VRG kann die gewünschte Rechtssicherheit durch den Erlass von klaren und übergreifend geltenden Regelungen geschaffen werden. Zudem kann eine harmonische Einfügung in die bestehende Rechtsordnung erreicht und dem Kriterium der guten Auffindbarkeit der Normen Rechnung getragen werden. Zusätzlich zu den Anpassungen im VRG zeigt sich die Notwendigkeit des Erlasses einer ausführenden Verordnung. In dieser werden die Regelungen technischer und organisatorischer Art zu erlassen sein.

Der Vernehmlassungsentwurf legt die im Sinne der Rechtssicherheit erforderlichen Grundsätze und Standards als Grundlage für benutzerfreundliche technische Lösungen fest. Dabei bleibt er soweit möglich technologieneutral. Der Kanton soll sich bei der Implementierung von technischen Lösungen am jeweils aktuellen Entwicklungsstand orientieren können. Damit spezifische Digitalisierungsvorhaben verwirklicht werden können, bedarf es unter Umständen entsprechender Anpassungen der jeweiligen Facherlasse.

2. Regelungsgegenstand

Regelungsgegenstand der Vorlage ist der formelle elektronische Geschäftsverkehr. Dieser umfasst alle Vorgänge zwischen den öffentlichen Organen untereinander und zwischen den öffentlichen Organen und Privaten, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind. Informelles (auch: formloses oder einfaches) Verwaltungshandeln ist demgegenüber bereits heute elektronisch möglich (z. B. eine einfache Auskunftsanfrage per E-Mail) und bedarf grundsätzlich keiner Regelung.

Die Vorlage umfasst einen grossen Kreis an öffentlichen Organen, d. h. die kommunalen und kantonalen Behörden und Verwaltungseinheiten einschliesslich Verwaltungsgericht und Spezialverwaltungsgerichten (Bau-rekursgericht, Steuerrekursgericht), sowie die öffentlich-rechtlichen An-stalten und Schulen.

3. Inhaltliche Eckpunkte

Der Titel B. *Allgemeine Vorschriften* des VRG wird mit vier neuen Bestimmungen (§§ 4b–4e) ergänzt. Diese regeln die grundsätzliche Zu-lässigkeit des elektronischen Verwaltungsverfahrens bzw. des elektro-nischen Handelns vor den Verwaltungsbehörden. Zudem wird die elek-tronische Erfüllung des Unterschriftserfordernisses geregelt. Damit wer-den elektronische Eingaben an Behörden sowie elektronische Mitteilun-gen von Behörden ermöglicht.

Die Grundsätze der Fristwahrung bei elektronischen Eingaben bzw. bei der Mitteilung von Anordnungen werden durch Integration in die be-reits bestehenden Regelungen durch Anpassungen und Ergänzungen der §§ 10 und 11 sowie durch die Einfügung eines neuen § 12a geregelt. Zu-dem werden verschiedene Bestimmungen auf das elektronische Handeln hin überarbeitet bzw. ergänzt, darunter § 8 zur Akteneinsicht, § 10b zur Einsprache und § 22 zum Rekurs.

Für einen medienbruchfreien externen elektronischen Geschäftsver-kehr ist es eine Voraussetzung, dass der interne Geschäftsverkehr eben-so elektronisch erfolgt. Verankert wird deshalb in § 4c Abs. 1 die Ver-pflichtung für die Verwaltungsbehörden, untereinander elektronisch zu verkehren. Im Sinne der allgemeinen Digitalisierungsbestrebungen sowie zur Koordination mit dem Projekt Justitia 4.0 werden auch bestimmte Berufsgruppen, namentlich Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, zum elektronischen Geschäftsverkehr mit den Behörden verpflichtet.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht zudem Nebenänderungen im Gemeindegesetz, im Personalgesetz (LS 177.10) und im Steuergesetz (LS 631.1) vor. Diese Anpassungen zielen im Wesentlichen darauf ab, die entsprechenden Rechtsmittelverfahren durchgehend in der elektro-nischen Form zu ermöglichen.

4. Verordnung

In einer neuen Verordnung zu regeln sind Belange technischer und organisatorischer Art. Dazu gehören die Art und Weise der Übermittlung sowie die zulässigen Orte und Dateiformate für elektronische Eingaben. Weiter sollen die Verwendung von elektronischen Signaturen und Siegeln, die Ausstellung von Kopien sowie der Trägerwandel, die Voraussetzungen der elektronischen Mitteilung von Anordnungen sowie die Form der Akteneinsicht geregelt werden. Im VRG werden die Regelungspunkte, die in der Verordnung zu regeln sind, in einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgeführt. Die Verordnung ist nicht Gegenstand des nun einzuleitenden Vernehmlassungsverfahrens.

C. Auswirkungen

Die Vorlage verpflichtet die von ihr umfassten Behörden, untereinander elektronisch zu interagieren sowie in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit einen elektronischen Kanal zur Verfügung zu stellen und zu bedienen. Die Kommunikation darf dabei einzig über Kanäle geschehen, die eine sichere elektronische Übermittlung gewährleisten. Die Grundsätze hinsichtlich Informationssicherheit und Datenschutz bei einer postalischen Übermittlung sollen sich auch bei der elektronischen Übermittlung abbilden. Dies bedingt, dass Behörden gegebenenfalls Vorkehrungen treffen müssen, damit Akten entsprechend elektronisch übermittelt und empfangen werden können. Damit verbundene finanzielle und personelle Aufwendungen sind im Zusammenhang mit der Beschaffung und Einführung von konkreten Lösungen im Rahmen der entsprechenden Projekte auszuweisen.

Aufgrund der Vorlage kommen weder eigentliche neue Verwaltungsaufgaben hinzu noch fallen welche weg. Entsprechend sind keine substantiellen personellen Auswirkungen zu erwarten.

Mit der Ermöglichung und Etablierung des elektronischen Geschäftsverkehrs wird die behördliche Geschäftsabwicklung insgesamt vereinfacht. Bei der Entgegennahme von Eingaben und der Mitteilung auf elektronischem Wege ist im Vergleich zum schriftlichen Weg per Post gar mit finanziellen Einsparungen zu rechnen.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Vorlage hält die Vorgaben des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ein. So liegt es im Sinne von § 1 Abs. 2 lit. b EntlG, dass elektronisch zur Verfügung stehende Mittel nun auch im formellen Geschäftsverkehr rechtsgültig eingesetzt werden können. Auch wirken sich elektronisch geführte

Verfahren ohne Medienbrüche vereinfachend, effizienzsteigernd und damit beschleunigend aus, was § 2 Abs. 1 EntlG Rechnung trägt. Im Weiteren wirkt sich der elektronische Weg bezüglich Material und Versand kostensparend aus. Entsprechend kann auch die vorgesehene Verpflichtung zur Benutzung des elektronischen Wegs für bestimmte Berufsgruppen als eine sich auf die Unternehmen insgesamt entlastend auswirkende Regelung qualifiziert werden.

E. Datenschutzfolgeabschätzung

Die Vorlage hat die elektronische Übermittlung von Dokumenten bzw. Information zum Gegenstand, welche auch Personendaten enthalten können. Entsprechend werden die Behörden verpflichtet, über die in der Verordnung zu definierenden zulässigen Orte für die elektronische Eingabe eine sichere Übermittlung anzubieten. Beim Erlass der Verordnung und den zu definierenden Mindestanforderungen von technischen Lösungen wird die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich miteinzubeziehen sein.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Staatskanzlei wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren für den Entwurf «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr; Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und Nebenänderungen» durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli