



Luzern, 24. Februar 2021 FRR/GZ

ERLÄUTERUNGEN

zum Entwurf der Verordnung über den elektronischen Verkehr in Verfahren vor Verwaltungsbehörden (VeV-VVb)

1. Ausgangslage

Am 16. März 2015 hat der Kantonsrat eine Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 ([VRG](#); SRL Nr. 40) beschlossen. Gegenstand der Teilrevision war unter anderem die Ergänzung von § 26 und weiteren Bestimmungen mit Regelungen zum elektronischen Verkehr mit den Behörden. Regierungsrat und Kantonsgericht sollen durch Verordnungen die Einzelheiten dieser Verfahren regeln. Gemäss § 26 Absatz 4 VRG können insbesondere Bestimmungen über das Format der elektronischen Übermittlung, die Anforderungen an die elektronische Eröffnung, die elektronische Aktenführung und die Haftung erlassen werden.

In der Botschaft [B 122](#) des Regierungsrates vom 16. September 2014 wurde davon ausgegangen, dass sich die kantonale Verordnung an die Verordnung des Bundesrates über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010 anlehnt (vgl. zu dieser Verordnung nachstehende Ziff. 3.1.1).

Der vorliegende Entwurf wurde von einer Arbeitsgruppe des Finanzdepartementes und des Justiz- und Sicherheitsdepartementes erarbeitet. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Denise Feer und Roland Frick einerseits und Heinz Bachmann und Gregor Zemp andererseits.

2. Zum Begriff des elektronischen Verkehrs

Die im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege verwendeten Begriffe «elektronischer Verkehr» mit den Behörden, Eingaben «in elektronischer Form» und «elektronische Übermittlung» oder «elektronische Zustellung» sind, im Gegensatz zu anderen Begriffen des Verwaltungsverfahrensrechts wie «Entscheid» oder «Rechtsvorkehren», nicht mittels Legaldefinitionen umschrieben. In Anbetracht der 2015 geänderten Bestimmungen in den §§ 26, 28, 33 und 48 VRG zählt zum elektronischen Verkehr die Kommunikation zwischen Parteien und Behörden im Verwaltungsverfahren, soweit Rechtsvorkehren elektronisch eingereicht und soweit Behördenentscheide und andere Mitteilungen von Bedeutung im Verfahren elektronisch zugestellt werden. Nicht zwingend dazu gehört der Verwaltungsverkehr zwischen den Behörden. Der Begriff der Rechtsvorkehren nach § 5 VRG umfasst nicht nur die Rechtsmittel, sondern auch die Gesuche, mithin die verfahrensauslösenden Vorkehren des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (auch wenn sie nicht immer als Gesuche bezeichnet sein mögen). Keine Rechtsvorkehren stellen einfache Anfragen sowie Bestellungen und dergleichen dar.

Aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten kann auf verschiedene Weise in elektronischer Form kommuniziert werden. So könnte eine Eingabe, die auf einem Datenträger wie zum Beispiel einem USB-Stick abgespeichert wird und die Behörde auf dem herkömmlichen postalischen Weg erreicht, als elektronische Eingabe bezeichnet werden. Indes geht es im elektronischen Verkehr um Eingaben und Zustellungen, die mit Hilfe von Informations- und

Kommunikationstechniken über den Übermittlungsweg des Internets erfolgen. Dabei sind die Anforderungen der Informatiksicherheit (wie Authentizität, Vertraulichkeit, Integrität) einzuhalten und besonders im elektronischen Rechtsmittelverfahren ist die Zurechenbarkeit der Dokumente sicherzustellen. Zwar ist das E-Mail im Alltag das meistverbreiteste elektronische Kommunikationsmittel. Die Übermittlung von Mitteilungen im E-Mailsystem ist jedoch mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet (insbesondere hinsichtlich der Identifizierung des Absenders, der Unveränderbarkeit von Dokumenten und der Feststellung des Zeitpunktes des Empfanges). Zudem ist das im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht für herkömmliche papiergebundene schriftliche Eingaben geltende Erfordernis der Unterzeichnung beziehungsweise der Eigenhändigkeit der Unterschrift nicht bloss als Eigenhändigkeit des Unterzeichnungsvorgangs auszulegen, wie sie bei der Eingabe eines E-Mails mit Tastatur genauso gegeben wäre.

Lehnt man sich – mangels besonderen Vorschriften – bei der Auslegung des Verfahrensrechts an das Obligationenrecht (SR [220](#)) an, so lassen Artikel 14 Absatz 2 und Absatz 2^{bis} OR als Ersatzformen der Handschriftlichkeit der Unterschrift nur verkehrsübliche mechanische Nachbildungen und die *mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur* gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (ZertES; SR [943.03](#)) zu.

Die Rechtsprechung hat dem Einsatz von (einfachen) E-Mails im Rahmen von rechtlichen Verfahren in unterschiedlichen rechtlichen und tatsächlichen Fallkonstellationen eine Absage erteilt (vgl. für Verfügungen des Bildungsrechts LGVE 2012 II [Nr. 2](#), für Einsprachen des Baurechts LGVE 2015 IV [Nr. 16](#) E. 2.3 und des Gesundheitsrechts LGVE 2015 VI [Nr. 9](#), für Einsprachen des Sozialversicherungsrechts BGE [142 V 152](#) und des Strafrechts BGE [142 IV 299](#), aber auch die besonderen Umstände im Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes [A-3627/2009](#) betreffend Feststellungsverfügung durch E-Mail-Mitteilung). Das E-Mail-System ist zudem nicht dafür ausgelegt, sehr grosse elektronische Nachrichten zu verarbeiten, was namentlich beim Einscannen von Belegsdokumenten ein Hindernis sein kann.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz hält fest, dass der Behörde Eingaben in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur übermittelt werden können und die Behörde mit Einverständnis der Partei Zustellungen auf gleichem Weg vornehmen darf (§§ 26 Abs. 2 und 28 Abs. 4 VRG). Die Regelungen der Einzelheiten dieser Verkehrsart belässt das Gesetz, wie eingangs erwähnt, dem Ordnungsgeber. Eine grundlegende Methode, die den verschlüsselten und nachweisbaren Versand und Empfang von fristgebundenen und unterschrittsbedürftigen Mitteilungen auf elektronischem Weg ermöglicht, ist die elektronische Übermittlung über anerkannte Zustellplattformen für die sichere Zustellung im Internet.

3. Regelungen beim Bund und in anderen Kantonen

3.1 Bund

3.1.1 Verwaltungsverfahrensrecht

Gemäss § 21a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; [SR 172.021](#); Stand 1. April 2020) können Eingaben bei der Behörde elektronisch eingereicht werden. Die Eingabe ist von der Partei oder ihrem Vertreter mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss [ZertES](#) zu versehen. Für die Wahrung einer Frist ist der Zeitpunkt massgebend, in dem die Quittung ausgestellt wird, die bestätigt, dass alle Schritte abgeschlossen sind, die auf der Seite der Partei oder ihres Vertreters für die Übermittlung notwendig sind. Mit dem Einverständnis der Partei können Verfügungen mit einer elektronischen Signatur elektronisch eröffnet werden (§ 34 Abs. 1^{bis} VwVG). Der Bundesrat legt die weiteren Vorschriften fest, namentlich über die zu verwendende Signatur, das Format der Eingabe und der Verfügung und die Art und Weise der Übermittlung.

Die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV, SR [172.021.2](#)) ist anwendbar hinsichtlich Eingaben, die im Hinblick auf eine Verfügung erfolgen, und hinsichtlich der Verfügungen von Verwaltungsbehörden des Bundes. Gemäss Artikel 4 veröffentlicht die Bundeskanzlei im Internet ein [Verzeichnis der Behördenadressen](#), das unter anderem die zugelassenen Kommunikationskanäle (insbesondere anerkannte Zustellplattform und Internetseite für die Online-Eingabe oder ungeschütztes E-Mail) mittels Links angibt, die für die Übermittlung zugelassener Datenformate bezeichnet wie auch die einzelnen «Typen» von Akten, welche zusätzlich zur elektronischen Eingabe auf Papier einzureichen sind. Weitere Bestimmungen der Verordnung regeln den Umgang mit Eingaben oder Beilagen, die für die Behörde nicht lesbar sind oder denen eine vorgeschriebene elektronische Signatur fehlt, und die Fristwahrung (vgl. Art. 5, 5a und 6). Wird für die Eingabe nicht eine anerkannte Zustellplattform verwendet, so sorgt die Behörde dafür, dass Personendaten bei den zugelassenen Kommunikationskanälen während der Übermittlung in geeigneter Weise geschützt sind. Die mit normalem E-Mail übermittelte Sendung ist mit dem im Verzeichnis angegebenen öffentlichen Chiffrierschlüssel zu verschlüsseln (Art. 5 Abs. 3). Gemäss Absatz 6 Absatz 1 ist eine qualifizierte elektronische Signatur im Sinn des ZertES nicht erforderlich, wenn die Identifizierung der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung in anderer geeigneter Weise sichergestellt sind. Ausgenommen bleiben die Fälle, in denen das Bundesrecht vorschreibt, dass ein bestimmtes Dokument unterschrieben werden muss.

Die elektronische Eröffnung von Verfügungen setzt die ausdrückliche Zustimmung der Partei voraus (Art. 8; dies im Unterschied zur konkludenten Zustimmung im elektronischen Verkehr mit dem Bundesgericht gemäss Art. 3 Absatz 2 ReRBGer, SR [173.110.29](#). Mit und vom Bundesgericht wird nur über eine anerkannte Zustellplattform kommuniziert, und die für die Einhaltung von Fristen entscheidenden, unterschrittsbedürftigen Dokumente müssen mit der qualifizierten elektronischen Signatur der Verfahrenspartei oder ihres Vertreters versehen werden; vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 dieses Reglementes). Im elektronischen Verwaltungsverfahren erfolgt die Zustellung grundsätzlich über eine anerkannte Zustellplattform. Die Behörde darf gemäss Artikel 9 Absatz 2 VeÜ-VwV auch eine andere Übermittlungsart verwenden, wenn diese folgende Ansprüche erfüllt: die Adressatin oder den Adressaten ist eindeutig zu identifizieren, der Zeitpunkt der Zustellung ist eindeutig festzustellen und die Verfügung ist bis zur Zustellung vor Veränderung und unberechtigter Kenntnisnahme zu schützen. Verfügungen sind mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Mit einem geregelten elektronischen Siegel dürfen im Wesentlichen versehen werden die elektronischen Kopien von Verfügungen und Verfügungen, die in einem automatisierten Verfahren erlassen werden und aufgrund ihrer grossen Anzahl nicht einzeln von einer Vertretung der Behörde unterzeichnet werden (Massenverfügungen; vgl. Art 9 Abs. 4 und 5). Stellt die Behörde die Verfügung in ein elektronisches Postfach, so gilt der Zeitpunkt des «Herunterladens» durch die Adressatin oder den Adressaten als Zeitpunkt der Zustellung (Art. 10). Weitere Bestimmungen der Verordnung regeln den sog. Trägerwandel bei nachträglicher elektronischer Zustellung einer papierenen Verfügung und den Papierausdruck einer elektronischen Eingabe (Art. 11 und 12 Abs. 2 und 3). In Artikel 12 Absatz 1 wird der Umfang der Signaturprüfung geregelt.

3.1.2 Justizverfahrensrecht

Mit Schreiben vom 11. November 2020 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den [Entwurf](#) eines Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) in die Vernehmlassung gegeben. Das Gesetz regelt dabei primär den Aufbau und den Betrieb einer elektronischen Austauschplattform für die Justizorgane, welche von Bund und Kantonen in Form einer zu gründenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft gemeinsam betrieben werden soll (Art. 3–16). Mit den Anpassungen in den Verfahrensgesetzen (des Bundes) wird ein Obligatorium zur Benutzung der elektronischen Verkehrsform verankert: Gerichte, Behörden und professionelle Rechtsanwenderinnen und -anwender (d.h. im Wesentlichen die Rechtsanwältinnen und -anwälte) sollen inskünftig

verpflichtet sein, miteinander nur noch elektronisch über die E-Justiz-Plattform zu kommunizieren. An die Stelle der Unterschrift tritt die Authentifizierung mit einer elektronischen Identität an der Plattform. Die Benutzerinnen und Benutzer können Eingaben an die Gerichte tätigen, ohne die Dokumente zuvor mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss ZertES versehen zu müssen. Die Dokumente werden (nach der erfolgreichen Authentifizierung des Benutzers oder der Benutzerin) von der Plattform selbst, das heisst automatisch, mit einem geregelten Siegel versehen (Art. 21). Die elektronische Identität muss mindestens dem Sicherheitsniveau «substanziell oder hoch» gemäss Bundesgesetz vom 27. September 2019 über die elektronischen Identifizierungsdienste ([BGEID](#); Referendumsabstimmung am 7. März 2021) entsprechen.

Die Plattform soll eine Schnittstelle für die Anbindung von Fachapplikationen an die Plattform zur Verfügung stellen. Auch die Akteneinsicht soll über die Plattform gewährt werden. Werden Dokumente von einer Behörde übermittelt, prüft die Plattform, ob die Dokumente mit einem geregelten elektronischen Siegel versehen sind. Die Plattform stellt Eingangs- und Abrufquittungen aus (vgl. zum Ganzen Art. 17 ff. BEKJ-Entwurf). Weitere Bestimmungen regeln die Fristen bei Nichterreichbarkeit der Plattform (Art. 25) und verpflichten die Behörden dazu, physisch eingereichte Dokumente elektronisch einzulesen und die elektronischen Dokumente mit einem qualifizierten Zeitstempel nach dem ZertES zu versehen (Art. 28).

Gemäss dem Anhang zum BEKJ-Entwurf soll mit anderen Prozessgesetzen auch das Verwaltungsverfahrensgesetz angepasst werden. Für die Verfahren nach VwVG soll eine eigene Plattform betrieben werden. Alternativ dazu kann mit Einwilligung der Partei auch eine andere Übermittlungsart verwendet werden, sofern sie die eindeutige Identifizierung ermöglicht und erlaubt, den Zeitpunkt der Übermittlung eindeutig festzustellen und das Dokument bis zur Zustellung vor Veränderung und unberechtigter Kenntnisnahme zu schützen (Art. 6a VwVG-Entwurf). Die Behörden werden dazu verpflichtet, alle Akten elektronisch zu führen und elektronisch weiterzugeben. Weitere Bestimmungen sehen die Anpassung der Bestimmungen über die Fristwahrung, die Akteneinsicht und die berufsmässige Parteivertretung (Obligatorium für elektronische Übermittlung) vor. Entgegen den etwas missverständlichen Erläuterungen zu Artikel 2 des Gesetzesentwurfs soll die Anwendbarkeit des BEKJ beziehungsweise der E-Justiz-Plattform auch von den Kantonen in ihrem Verfahrensrecht vorgeesehen werden können.

3.2 Kanton Aargau

Gemäss § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG; SAR [Nr. 271.200](#)) können Parteien ihre Eingaben, wenn die Behörde über einen qualifizierten elektronischen Zugang verfügt, der Behörde in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur übermitteln. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten des elektronischen Verkehrs durch Verordnung, insbesondere die Zulässigkeit elektronischer Eingaben ohne elektronische Signaturen in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren.

Die Verordnung über die elektronische Übermittlung in Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden (ÜbermittlungsV; SAR [Nr. 271.215](#)) hält insbesondere fest, dass für erstinstanzliche, nicht an gesetzliche Fristen gebundene Eingaben das E-Government-Portal des Kantons Aargau als qualifizierten elektronischen Zugang gilt (§ 2 Abs. 2). Weitere Behördenportale können anerkannt werden, wenn sie eine sichere und unverfälschte Übermittlung der eingegebenen Daten bei ausreichender Systemverfügbarkeit gewährleisten und soweit möglich, notwendig und wirtschaftlich tragbar, barrierefrei ausgestaltet sind (§ 2a). Unterschriftsbedürftige Eingaben an eine Behörde müssen mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein (§ 4 Abs. 2). Gemäss dem neueren § 4a sind Eingaben, ausgenommen Einwendungen und Einsprachen, ohne elektronische Signatur in erstinstanzlichen Verfahren zulässig, wenn sie auf dem für das entsprechende Verfahren zur Verfügung gestellten elektronischen Zugang erfolgen und die für das entsprechende Verfahren erforderlichen Identifizierungsmerkmale enthalten. Drei alternative Merkmale werden in nicht abschliessender Form aufgezählt: die staatlich anerkannte Identität, eine der Person bereits zugewiesene

und der entsprechenden Behörde bekannte Ziffern-, Buchstaben- oder Zeichenfolge sowie eine handschriftlich unterzeichnete, eingescannte Liste der eingereichten Unterlagen (z.B. im Bauverfahren; vgl. § 4a Abs. 1^{bis}). Weitere Bestimmungen regeln die elektronische Eröffnung von Entscheiden. Diese setzt die ausdrückliche Zustimmung der Partei zu dieser Zustellart und die Registration bei einer anerkannten Zustellplattform voraus (§ 7). Entscheide der Behörden müssen mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein (§ 9 Abs. 2). Eine weitere Bestimmung regelt den massgebenden Zustellungszeitpunkt (§ 10).

3.3 Kanton Basel-Landschaft

Im geltenden Verwaltungsverfahrenrecht findet sich keine Grundlage zum elektronischen Verkehr im Verwaltungsverfahren. Hingegen hat das Kantonsparlament am 10. September 2020 (Geschäft [Nr. 2020/178](#)) das E-Government-Gesetz verabschiedet, welches auch Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz vorsieht. Im E-Government-Gesetz ist geregelt, dass der elektronische Austausch von Daten und Dokumenten im Rahmen von Meldungen, Bestellungen, Gesuchen oder Rechtsmitteln je nach Vorgabe der Behörde über die Online-Service-Plattform des Kantons oder über eine vom Kanton anerkannte Zustellplattform erfolgt (§ 4). Im Kanton Basel-Landschaft bietet der [Online-Schalter](#) der kantonalen Verwaltung ein breites Angebot an Online-Formularen an. Bei elektronischer Übermittlung eines zur Verfügung gestellten Formulars ist die Unterschrift nur erforderlich, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 6). Weitere Bestimmungen regeln das Angebot der kantonalen Online-Service-Plattform, die Datenspeicherung und den Datenschutz, die Kostentragung, das elektronische Benutzerkonto und die Haftung.

Die mit dem E-Government-Gesetz geänderten Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetzes (SGS Nr. 175) regeln die Fristwahrung im elektronischen Verkehr und die Modalitäten der elektronischen Eingabe. Elektronische Eingaben mit rechtlichen Begehren können über eine vom Kanton anerkannte Zustellplattform elektronisch eingereicht werden, dies wenn die Behörde die Eingabemöglichkeit im betreffenden Verfahren anbietet und unter Verwendung einer elektronischen Signatur. Ist die Partei damit einverstanden, kann die Behörde Verfügungen auf elektronischem Weg eröffnen. Weitere Regelungen sind in einer Verordnung im Hinblick auf das Inkrafttreten des E-Government-Gesetzes zu erwarten, die noch nicht veröffentlicht worden ist (Stand: Februar 2021).

3.4 Kanton Freiburg

In diesem Kanton finden sich die Grundlagen des elektronischen Verkehrs im Anhang zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF [Nr. 150.1](#)) und im Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates (E-GovSchG; SGF [Nr. 17.4](#); neu: E-Government-Gesetz, derzeit in Revision im Kantonsparlament, vgl. Geschäft [Nr. 2019-CE-239](#)). Gemäss dem Anhang zum VRG können die nötigen Daten für den Ablauf eines Verwaltungsverfahrens in elektronischer Form bearbeitet werden, sofern sie den Anforderungen dieses Anhangs und dessen Ausführungsbestimmungen entsprechen. In diesem Rahmen haben Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne der Bundesgesetzgebung bestätigt wurden, den gleichen Wert und verpflichten genau gleich wie bei einer handgeschriebenen Unterschrift. Auch kann die Beweiserhebung auf elektronischem Weg erfolgen, wenn die Sicherheit der Daten und der Kommunikationen gewährleistet und die Beweiskraft der Handlung angemessen sichergestellt wird. Die elektronische Übermittlung an die Parteien wird nur mit deren Einverständnis gemacht. Von Personen, die sich auf elektronischem Weg an eine Behörde wenden, wird aber angenommen, dass sie damit einverstanden sind, dass die Behörde mit ihnen elektronisch verkehrt, namentlich um Entscheide zuzustellen und weitere Daten des betreffenden Verfahrens zu übermitteln. Dabei können die Parteien ihr Einverständnis jederzeit widerrufen oder den Geltungsbereich einschränken; der Staatsrat (Regierungsrat) kann eine kurze Kündigungsfrist vorschreiben und verlangen, dass das Einverständnis oder dessen Widerruf einen bestimmten Teil oder bestimmte Teile des Verfahrens betrifft. Bei der elektronischen Bearbeitung von Daten ausserhalb des E-Government-Schalters des Staates (virtueller Schalter) muss das Sicherheits- und Authentifizierungsniveau je nachdem, welcher Art und wie heikel die bearbeiteten Daten und welches die Bedürfnisse

des betreffenden Verfahrens sind, angepasst werden. Das kantonale Amt, das für Informatik und Telekommunikation zuständig ist, legt die technischen Mittel, die eingesetzt werden müssen, fest.

In den Ausführungsbestimmungen wird festgehalten, in welchem Moment ein Entscheid, der auf elektronischem Weg übermittelt wurde, als zugestellt gilt. Für die Einhaltung einer Frist ist der Moment entscheidend, in dem die Empfangsbestätigung erstellt wird und somit feststeht, dass alle notwendigen Etappen für die Übermittlung korrekt und vollständig zurückgelegt wurden. Wird keine Bestätigung ausgestellt, so müssen die Parteien und ihre Vertreter die Frist einhalten, indem sie den traditionellen Weg gemäss VRG wählen. Die Wiederherstellung einer Frist gemäss Artikel 31 VRG bleibt vorbehalten, namentlich bei einer erwiesenen Panne der offiziellen Plattform.

Gemäss der Verordnung über die elektronischen Verwaltungsverfahren (SGF [Nr. 150.13](#)) wird am E-Government-Schalter angegeben, bei welchen Behörden Schriftstücke elektronisch eingereicht werden können, welche Verfahren betroffen sind und welche Kanäle und Formate verwendet werden müssen (Art. 1). Wenn eine elektronische Unterschrift erforderlich ist, gibt die betreffende Behörde an, welcher Unterschriftstyp anerkannt wird (Art. 3). Gemäss Artikel 4 kann jede Person, die regelmässig Partei an einem Verfahren vor einer bestimmten Behörde ist oder die regelmässig Parteien vor dieser vertritt, von der Behörde verlangen, dass diese ihr die Entscheide zu allen Verfahren oder zu einer bestimmten Gruppe von Verfahren auf elektronischem Weg zustellt. Artikel 5 regelt die Modalitäten der Zustellung: Diese erfolgt über einen Übermittlungsweg, mit dem die Identifikation der Empfängerin oder des Empfängers sichergestellt werden kann, der Moment der Zustellung genau gespeichert werden kann und die Mitteilung bis zur Empfängerin oder zum Empfänger vor jeder Änderung und jeder Einsichtnahme durch unbefugte Personen geschützt werden kann. Entscheide tragen eine qualifizierte elektronische Signatur. Weitere Bestimmungen regeln den Moment der rechtsgültigen Zustellung (Art. 6) und die Verwendung mehrerer Datenträger.

3.5 Kanton Schaffhausen

Gemäss § 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; RB [Nr. 172.200](#)) kann der Regierungsrat den elektronischen Verkehr in den Verfahren vor den Verwaltungsbehörden ermöglichen und zu diesem Zweck in Anlehnung an die entsprechenden Vorschriften des Bundes Verordnungsbestimmungen erlassen. Die Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in Verfahren vor Verwaltungsbehörden (VERV; RB [Nr. 172.202](#)) regelt die Anforderungen an die elektronischen Eingaben. Sie hält fest, dass unterschäftsbedürftige Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein müssen (§ 3 Abs. 1). Eingaben an eine Behörde sind an die Adresse auf der von ihr verwendeten Zustellplattform zu senden (§ 5). Weitere Bestimmungen regeln die Formate, die Signaturprüfung und die Fristwahrung (vgl. §§ 3, 7, 8). Wer von einer Behörde auf elektronischem Weg Zustellungen erhalten will, muss dieser Zustellart zustimmen und hat die Zustellplattform zu bezeichnen und sich dort eintragen zu lassen (§§ 9 und 10).

3.6 Kanton Solothurn

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (BGS [Nr. 124.11](#)) ermächtigt den Regierungsrat, in einer Verordnung den elektronischen Rechtsverkehr zwischen Verwaltungsbehörden und Parteien zu regeln. Er kann insbesondere Bestimmungen über die Anforderungen an die Rechtsschriften, die Zustellungen, die Einhaltung von Fristen und die Haftung beim elektronischen Rechtsverkehr erlassen (§ 39^{quater}). Die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren (V-EIÜb; BGS [Nr. 124.12](#)) datiert vom 24. April 2018. Sie gilt für Eingaben, die im Hinblick auf eine Verfügung oder einen Entscheid erfolgen, für Verfügungen und Entscheide und für Eingaben im Zusammenhang mit einer Beschwerde (§ 1). Elektronische Eingaben setzen den Anschluss der Behörde an das Behördenportal des Kantons oder an eine andere anerkannte Zustellplattform voraus (§ 2). Die Behörden müssen bekannt geben, in welchen Verwaltungsverfahren elektronische Eingaben möglich sind

(§ 2^{bis}). Weitere Bestimmungen regeln die Fristeinholung, das Format der Eingaben und die allfällige Pflicht zur Nachreichung von Dokumenten auf Papier (§§ 3–5) sowie die Pflichten der Behörde, wenn sie eine elektronische Eingabe im weiteren Verfahren in Papierform verwendet (§ 7). Die Verordnung verlangt für Eingaben, für welche die schriftliche Form vorgeschrieben ist, eine qualifizierte elektronische Signatur. Im Teil 3 der Verordnung wird die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden geregelt. Der elektronische Weg setzt die Zustimmung der Partei voraus (§ 7). Die Zustellung erfolgt über das Behördenportal oder eine andere anerkannte Zustellplattform (§ 9). Die Bestimmungen über die elektronische Signierung in § 11 der Verordnung wurden auf den 1. November 2020 im Hinblick auf das Inkrafttreten des Gesetzes über das Behördenportal (BehöPG; BGS [Nr. 116.1](#)) geändert. Insbesondere wurde eine Kann-Bestimmung aufgenommen: Die von einer Behörde elektronisch übermittelten Dokumente können mit einem geregelten elektronischen Siegel oder einem anderen geeigneten Nachweis der Authentizität des Dokumentes versehen werden. Verfügungen und Entscheide sind allerdings weiterhin mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Bei Verfügungen, die in einem automatisierten Verfahren erlassen werden und die aufgrund ihrer grossen Anzahl nicht einzeln von einer Vertretung der Behörde unterzeichnet werden (Massenverfügungen), wird auf die qualifizierte elektronische Signatur verzichtet. Entscheide des Regierungsrates werden mit der Faksimileunterschrift der Staatsschreiberin oder des Staatsschreibers versehen und nicht elektronisch signiert. Weitere Bestimmungen der Verordnung regeln die E-Rechnung (d.h. Rechnungen, die über einen Dienstleister für den elektronischen Rechnungsaustausch direkt in das Buchungssystem des Empfängers oder in sein E-Banking übermittelt werden) sowie die Haftung.

3.7 Kanton Zug

Im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS [Nr. 162.1](#)) werden die elektronischen Eingaben und der Zugriff auf E-Government-Dienstleistungen gemeinsam in einem neueren Unterabschnitt 2.2a geregelt. Als Eingaben definiert das Gesetz die Vorkehren der Parteien in einem Verfahren, die auf eine bestimmte Rechtswirkung gerichtet sind (§ 3a). Bietet die Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde eine elektronische Übermittlung im Verfahren an, können Eingaben elektronisch eingereicht werden (§ 9a). Elektronische Eingaben können online oder mit der elektronischen Identifikationslösung des Kantons Zug eingereicht werden. Eingaben, für welche die schriftliche Form gesetzlich vorgeschrieben ist, sind mit der elektronischen Identifikationslösung des Kantons Zug unter Verwendung von Transaktionscodes oder einer elektronischen Signatur gemäss Vorgaben des Bundesrechts zu übermitteln. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe können über eine nach Bundesrecht anerkannte Zustellplattform eingereicht werden. Der Regierungsrat regelt die Anforderungen an die elektronische Eingabe, insbesondere die zulässigen Kommunikationskanäle (§ 9b). Die Behörde kann den elektronischen Zugriff auf eigene Geschäftsfälle und Daten mittels der elektronischen Identifikationslösung des Kantons Zug anbieten (§ 9c). Eine weitere Bestimmung regelt die Haftung des Nutzers dieser Identifikationslösung und insbesondere die Haftungsbefreiung, wenn die nach den Umständen notwendigen und zumutbaren Sicherheitsvorkehrungen getroffen worden sind (§ 9d).

In der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren (BGS [Nr. 162.13](#)) werden die Modalitäten des elektronischen Verkehrs zwischen einer Partei und einer Behörde geregelt. Verschiedene Bestimmungen beziehen sich auf die elektronische Identifikationslösung des Kantons Zug (Zweck, Einrichtung des Benutzerkontos; vgl. §§ 2–12). Eingaben, für welche die schriftliche Form gesetzlich vorgeschrieben ist, sind unter Verwendung eines einmaligen Transaktionscodes oder einer qualifizierten elektronischen Signatur einzureichen (§ 13). Die Eröffnung von Entscheiden auf dem elektronischen Weg setzt die ausdrückliche Zustimmung einer Partei voraus (§ 16).

Behördenentscheide sind mindestens mit einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur zu versehen (§ 17).¹ Eine Bestimmung regelt den massgebenden Zeitpunkt bei elektronischer Eröffnung und legt die Angaben der Abholungseinladung fest (§ 18).

3.8 Folgerungen

In den Kantonen bestehen zum Teil schon seit längerer Zeit Regelungen über die elektronische Übermittlung von Eingaben an die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden beziehungsweise das elektronische Verwaltungsverfahren. In den letzten Jahren haben diese Regelungen, vor allem diejenigen im Verordnungsrecht, zum Teil mehrfache Änderungen erfahren (z.B. in ZG). Die Ansätze dieser Revision gehen dahin, elektronische Eingaben und insbesondere die elektronischen Identifizierungsmittel zu erleichtern, beispielsweise indem Eingaben, ausgenommen Rechtsmittel, ohne die Verwendung qualifizierter elektronischer Signaturen zugelassen werden (vgl. die in den obigen Ausführungen erwähnten Art. 4a ÜbermittlungsV-AG und Art. 11 Ve-EIÜb-SO; zu Gerichtsverfahren neu Art. 21 BEKJ). Zu grösseren Anpassungen im Recht des elektronischen Verkehrs ist es im Zusammenhang mit den neueren Gesetzgebungen über das kantonale E-Government und über Behördenportale der Kantone gekommen (namentlich in BL, FR, SO, ZG). Mit der Einrichtung von Behördenportalen haben sich die Eingabekanäle für elektronische Eingaben an die Verwaltungsbehörden vermehrt, wie am Beispiel des Kantons Zug dargestellt werden kann:

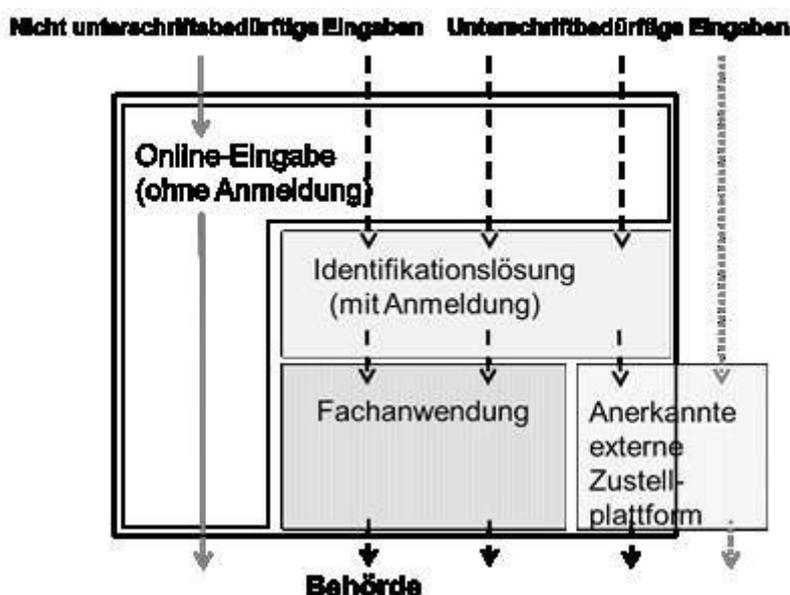


Abbildung: Eingabekanäle für elektronischen Verkehr mit den Behörden des Kantons Zug

Für elektronische Eingaben stehen im Kanton Zug im kantonalen Verwaltungsverfahren somit – abhängig davon, dass sie der Schriftform beziehungsweise einer Unterschrift bedürfen – verschiedene Eingabekanäle zur Verfügung. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe gemäss dem kantonalen Verwaltungsverfahrenrecht können entweder über eine Identifikationslösung in der entsprechenden Fachanwendung (in der Abbildung dritter Pfeil von links) oder über die in der Identifikationslösung angebotenen anerkannten Zustellplattformen (in der Abbildung vierter Pfeil von links) oder direkt über eine anerkannte externe

¹ Nach der Kaskade der elektronischen Signaturen basiert die fortgeschrittene elektronische Signatur auf der elektronischen Signatur (2. Stufe). Als dritte Stufe der Anwendung des geregelten Zertifikats wurde im ZertES-2016 das geregelte elektronisches Siegel für Behörden als Inhaber eingeführt (vgl. Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates vom 15. Januar 2014, www.parlament.ch, Rubrik Geschäfte, Nr. 14.015). Geregelte elektronische Siegel sind fortgeschrittene elektronische Signaturen, die unter Verwendung einer sicheren Signaturerstellungseinheit erstellt werden (Art. 2 lit. d ZertES).

Zustellplattform (in der Abbildung Pfeil rechts aussen) eingereicht werden. In Zivil- und Strafprozessen sowie im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren können dagegen Eingaben nur eingereicht werden über die in der Identifikationslösung angebotenen anerkannten Zustellplattformen (in der Abbildung vierter Pfeil von links) oder direkt über eine anerkannte externe Zustellplattform (in der Abbildung Pfeil rechts aussen).

Die Erfahrungen der anderen Kantone zeigen, dass der elektronische Verkehr schrittweise zu entwickeln ist und mit der Einrichtung eines Behördenportals samt Kommunikationsplattform weitergehende Regelungen anstehen werden. Von grosser praktischer Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger dürften zunächst die bei den kantonalen Internetauftritten angeschalteten Online-Formulare werden (vgl. [Online-Schalter BL](#)).

4. Grundzüge der Vorlage, Konzept und Abgrenzung

Der Verordnungsentwurf enthält vier Teile. In den allgemeinen Bestimmungen zum elektronischen Verkehr werden die Verwendung der anerkannten Zustellplattformen und der anerkannten elektronischen Signaturen sowie die Ersatzformen für die elektronischen Signaturen geregelt (§§ 1–4).

Der zweite Teil regelt die Eingaben an die Behörde. Die Bestimmungen regeln die Zustellart (Plattform, Formate), die Fristwahrung und den Umgang mit den elektronischen Eingaben (§§ 5–11).

Im dritten Teil wird die elektronische Eröffnung von Entscheiden geregelt. Die §§ 12–14 enthalten die Bestimmungen über die Zustimmung der Parteien zur Eröffnung auf elektronischem Weg und die Vorgaben zur elektronischen Zustellung.

Der vierte Teil enthält eine Bestimmung zur Haftung.

Verschiedene Bestimmungen des Verordnungsentwurfs sind relativ offen gehalten (insbesondere hinsichtlich der Verwendung der elektronischen Signaturen und der Ersatzformen durch die Behörden gemäss den §§ 3 und 4, der Prüfung der Signaturen gemäss § 8). Auch wurde der Verordnungsentwurf losgelöst von Bestrebungen zu einem Internetportal des Kantons Luzern erarbeitet. Wie unter Ziffer 3 ausgeführt, haben andere Kantone für solche Behördenportale ein neues Gesetz erlassen oder Änderungen ihrer Verwaltungsrechtspflegegesetzes beschlossen. Für dieses Portal werden sicher Anpassungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und der Verordnung zu prüfen sein. Einzig in § 2 Absatz 2 des Entwurfs wird festgelegt, dass der Regierungsrat über die Anerkennung von weiteren Plattformen entscheidet und damit auch über ein Internetportal, falls dieses wie angedacht nicht nur als elektronischer Eintrittspunkt, sondern auch als Zustellplattform konzipiert wird.

Im vorliegenden Entwurf wird die elektronische Aktenführung nicht behandelt, da dies gesamtheitlich (und nicht nur auf das VRG bezogen) zu regeln ist. Gemäss der Botschaft [B 57](#) über die Aktualisierung des kantonalen Datenschutzrechtes vom 17. November 2020 soll das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. 20) mit einer Bestimmung über elektronische Informations-, Geschäftsverwaltungs- und Dokumentationssysteme der Verwaltung ergänzt werden (vgl. § 21b OG-Entwurf in der Fassung der Botschaft). Es ist vorgesehen, den § 13 der Verordnung über die Organisation, die Führung und die Kontrolle der kantonalen Verwaltung vom 4. Juli 2017 (Organisationsverordnung, OV; SRL Nr. 36) zu ändern und Bestimmungen über die elektronische Erfassung aller geschäftsrelevanten Informationen und über den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen den Verwaltungsbehörden aufzunehmen. Gemäss § 48 Absatz 1^{bis} VRG können Akten auf elektronischen Weg zur Einsichtnahme freigegeben oder zugestellt werden. Aufgrund des Entwicklungsstands drängen sich Ausführungsbestimmungen zu dieser Norm derzeit nicht auf. Zudem stehen in Rechtsmittelverfahren die Verwaltungsbehörden noch in der Pflicht, sogenannte Aktenhefte anzulegen (§ 141 VRG), was in

der Praxis jedenfalls erfüllt wird, soweit es zu einem Rechtsmittelverfahren vor Kantonsgericht kommt.

5. Die Bestimmungen im Einzelnen

Vgl. Normentwurf in Beilage.

Titel und Ingress

In Anlehnung an § 26 Absatz 1 VRG erhält die Verordnung die Bezeichnung «Verordnung über den elektronischen Verkehr in Verfahren vor Verwaltungsbehörden» und die Abkürzung VeV-VVb. Grundlagen der Verordnung sind gemäss dem Ingress die §§ 26 Absatz 4 und 110 Absatz 2 VRG. Während erstere Bestimmung die Delegationsgrundlage für die Regelung von Einzelheiten des elektronischen Verkehrs mit den Behörden bildet, ist letztere Bestimmung die Grundlage dafür, dass die Ausfertigung elektronischer Verwaltungsentscheide ohne (handschriftliche) Unterschrift des Vertreters der entscheidenden Behörde erfolgen kann.

§ 1

Die Verordnung gilt für die Verfahren vor dem Regierungsrat und vor den unteren Instanzen der kantonalen Verwaltung (Abs. 1), soweit das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege Anwendung findet (vgl. § 8 VRG). Sie findet auf alle im Gesetz enthaltenen Verfahren der Verwaltungsbehörden Anwendung; der Entwurf verzichtet auf nach den entsprechenden Verfahren aufgegliederte Einzelregelungen (z.B. Gesuchs- und Entscheidverfahren, Verwaltungsbeschwerdeverfahren, Aufsichtsverfahren). Zu den unteren Instanzen der kantonalen Verwaltung zählen gemäss § 6 Absatz 1a VRG die Departemente und Dienststellen. Zur Einführung des elektronischen Verkehrs sei auf die Ausführungen in Kapitel 6 verwiesen.

Gemäss Absatz 2 gilt die Verordnung für Verfahren vor anderen Gemeinwesen und vor den Instanzen der privatrechtlichen Organisationen, die in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben im Sinn des § 6 Absatz 1d VRG handeln, soweit diese den elektronischen Verkehr zulassen (Abs. 2). Zu den anderen Gemeinwesen zählen gemäss § 1 VRG die Gemeinden, Landeskirchen und die vermögensfähigen Verwaltungseinheiten wie Anstalten, Körperschaften, Gemeinde- und Zweckverbände sowie andere Organisationen des öffentlichen Rechts.

Aufgrund dieser Bestimmungen ergibt sich, dass diese Verordnung nicht anwendbar ist auf die Verfahren vor dem Kantonsgericht und vor anderen verwaltungsgerichtlichen Instanzen sowie den Behörden, die der Aufsicht des Kantonsgerichtes unterstellt sind (insbesondere Grundbuch- und Konkursämter). Gemäss § 26 Absatz 4 VRG können der Regierungsrat und das Kantonsgericht Ausführungsbestimmungen zum elektronischen Verkehr erlassen. Das Kantonsgericht hat somit Ausführungsbestimmungen durch eigene Verordnung festzulegen. Soweit die Luzerner Gerichte als Zivil- oder Strafgerichte tätig sind, gelten für den elektronischen Verkehr die gesamtschweizerischen Prozessgesetze sowie die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbeitrags- und Konkursverfahren (VeÜ-ZSSV; [SR 272.1](#). Zu den geplanten Änderungen in der elektronischen Kommunikation der Gerichte vgl. die Ausführungen in Kap. 3.1.2.).

§ 2

Für den sicheren, d.h. verschlüsselten und nachweisbaren elektronischen Verkehr werden, wie in Kapitel 2 erwähnt, Zustellplattformen verwendet, auf welche die Behörde einen elektronischen Zugang benötigt. Der Versand über eine Zustellplattform weist gegenüber dem Versand über das normale E-Mail-System zahlreiche Vorteile auf: Insbesondere ermöglicht sie es, die Vertraulichkeit und die Integrität von (unterschriftsbedürftigen) Eingaben zu wahren.

ren und sowohl den Versand als auch den Erhalt der über die Plattform versandten Mitteilungen zeitgenau nachzuweisen. Entsprechend sind die Voraussetzungen zur Anerkennung von Zustellplattformen in Artikel 2 VeÜ-ZSSV durch den Bund festgelegt. Gemäss Absatz 1 gelten die Zustellplattformen, die gemäss den Bestimmungen der VeÜ-ZSSV anerkannt sind, als anerkannte (externe) Zustellplattformen für den elektronischen Verkehr mit den Luzerner Behörden, somit für Eingaben an die Behörden einerseits und für die Zustellungen von behördlichen Entscheiden und anderen Mitteilungen von Bedeutung andererseits. Das Eidge-nössische Justiz- und Polizeidepartement hat am 19. Mai 2016 zwei Plattformen für die sichere Zustellung im Rahmen von rechtlichen Verfahren definitiv anerkannt, nämlich Privasphere Secure Messaging der Firma Privasphere AG und IncaMail der Schweizerischen Post.

Der Regierungsrat kann weitere Zustellplattformen nach einer vorgängigen Prüfung anerkennen und damit als sicheren Übermittlungsweg freigeben (Abs. 2). Damit stehen auch den anderen Gemeinwesen, die dem VRG unterstellt sind und, soweit sie den elektronischen Behördenverkehr nach dieser Verordnung zulassen, insbesondere den Gemeinden, bei Bedarf die Anerkennung einer Zustellplattform offen. Zu einer solchen Plattform kann auch das geplante Internetportal des Kantons Luzern gehören, sofern es die Voraussetzungen für eine rechtsgenügeliche Zustellung behördlicher Entscheide gewährleistet. Bei der Zulassung sind in erster Linie technische Aspekte zu prüfen, weshalb die Verordnung keine Vorgaben für das Prüfverfahren und die Prüfkriterien nennt. Der Entscheid über die Nichtzulassung ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar. Anerkannte Plattformen gemäss Absatz 2 würden im Anhang dieser Verordnung aufgeführt. Für die kantonalen Internetseiten mit Formularen für die Online-Eingabe an Behörden ohne Verwendung einer Zustellplattform ist keine Anerkennung nötig. Selbstverständlich bleibt auch der Verkehr über die eingerichteten E-Mailzugänge (z.B. für allgemeine Anfragen) möglich.

Vorbemerkung zu § 3

Im Verwaltungsverfahren ist die Unterschrift in verschiedenen Bereichen Bestandteil der für einen bestimmten Vorgang geforderten Schriftlichkeit. Dabei ist von einer Ordnungsvorschrift auszugehen, die im Sinn einer verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflicht zu erfüllen ist. Oft wird dabei auf das Obligationenrecht verwiesen: Bei formbedürftigen Erklärungen (Art. 11 Abs. 2 OR) dient die eigenhändige Unterschrift dazu, die Person des Erklärenden zu identifizieren und den festgehaltenen Inhalt anzuerkennen (vgl. BVR 2007 S. 523 E. 3.2). Im Verwaltungsverfahren soll die handschriftliche Unterzeichnung dazu dienen, zu verifizieren, dass die Eingabe tatsächlich von der Person stammt, welche der Behörde ein Begehren stellt. Da die Behörde nicht (wie z.B. eine Bank) über eine Referenzunterschrift verfügt, kann die eigenhändige Unterschrift diese Identifizierungsfunktion bei Lichte besehen nicht erfüllen. Dem luzernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege kann denn auch keine generelle Unterzeichnungspflicht entnommen werden und das Gesetz verweist auch nicht auf einen Bundeserlass.² Nichtsdestotrotz dient die im Verkehr mit den Behörden übliche Unterzeichnung der Identifikation. Gemäss LGVE 2015 IV Nr. 16 gilt mangels spezieller öffentlich-rechtlicher Vorschrift, dass die im Verwaltungsverfahren verlangte Schriftlichkeit dem Artikel 14 OR zu

² Das VRG verlangt eine Unterschrift lediglich für die Bestätigung der Richtigkeit von Befragungsprotokollen (§ 85 Abs. 2) und für Klage- und Antwortschriften im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Klage (§ 166 Abs. 1f). Hingegen wird allgemein Schriftlichkeit für den Verkehr mit den Behörden verlangt (§ 26 Abs. 1) und die Schriftlichkeit wird ausdrücklich bei einzelnen Verfahrenshandlungen genannt wie der Eintrittserklärung in das Verfahren (§ 21b Abs. 1), der Gewährung des rechtlichen Gehörs vor einem Entscheid (§ 46 Abs. 1) sowie der Einreichung von Einsprachen, Rechtsmitteln und Aufsichtsbeschwerden (§§ 120 Abs. 1, 132 Abs. 1, 185). Behördenseitig ist eine Unterschrift erforderlich für Befragungsprotokolle (§ 85 Abs. 2) und in der Regel für Ausfertigungen von Entscheiden (§ 110 Abs. 1g; vgl. LGVE 2012 II Nr. 2). Schriftlichkeit wird als Anforderung genannt bei Behördenhandlungen wie Vorladungen (§ 27 Abs. 1), Amtsberichten (§ 70 Abs. 1), Eröffnung von Entscheiden (§ 112 Abs. 1).

folgen hat. Es kann daher die Meinung vertreten werden, dass bei Eingaben im Verwaltungsverfahren auf eine Unterschrift nicht ohne Weiteres verzichtet werden darf, ausser es bestehe eine anderweitige genügende Möglichkeit der Identifikation der betreffenden Person oder eine Identifikation ist nach Einschätzung der Behörde offensichtlich nicht notwendig. Die Verordnung legt in § 3 die anerkannten elektronischen Signaturen und in § 4 Ersatzformen fest, die es den Behörden ermöglichen, von der eigenhändigen Unterschrift beziehungsweise der ihr gleichgestellten qualifizierten elektronischen Signatur in den von ihnen bestimmten Verfahren des elektronischen Verkehrs abzusehen.

§ 3

Gemäss § 26 Absatz 2 VRG können im elektronischen Verkehr Eingaben mit einer anerkannten elektronischen Signatur von der absendenden Person an die Behörde übermittelt werden und gemäss § 133 Absatz 3 VRG müssen Rechtsmittelschriften bei elektronischer Übermittlung mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein. Die Bezeichnung «anerkannte elektronische Signatur» findet sich im ZertES nicht, weshalb die verwendbaren Signaturen in der Verordnung näher zu bezeichnen sind. In dieser Bestimmung wird zwischen Eingaben an die Behörde (Abs. 1) und Eingaben beziehungsweise Zustellungen durch die Behörde (Abs. 2–4) unterschieden. Zu den anderen Formen des elektronischen Verkehrs ohne Verwendung einer elektronischen Signatur vergleiche § 4.

Absatz 1: Für Eingaben *an die Behörde* ist die qualifizierte elektronische Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer anerkannten Anbieterin von Zertifizierungsdiensten gemäss ZertES beruht, anzuerkennen (Abs. 1). Die qualifizierte elektronische Signatur weist bei bestimmungsgemässen Gebrauch sicher nach, dass die elektronische Eingabe von der ihr zugeordneten Person stammt. Sie kann von anerkannten Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten nämlich nur gegen Identitätsnachweis mittels einer Identitätskarte und einer *Face-to-Face*-Identifikation erworben werden (vgl. Art. 9 Abs. 1a ZertES in Verb. mit Art. 7 Verordnung über die elektronische Signatur, [SR 943.032](#)). Auf das Erfordernis eines qualifizierten Zeitstempels wird nicht eingegangen; dieser wird zwar in Artikel 14 Absatz 2^{bis} OR beim elektronischen Äquivalent der eigenhändigen Unterschrift im Vertragsrecht vorgeschrieben, ist aber im Verwaltungsrecht nicht verbreitet (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 3) und auch die Botschaft zum ZertES führt aus, dass der Zeitstempel für die Anerkennung der elektronischen Signatur selektiv für einen Bereich verlangt werden kann.

Verfügen nicht alle Parteien einer fristgebundenen und unterschriftsbedürftigen Eingabe über eine qualifizierte elektronische Signatur, kann die Eingabe nicht mittels elektronischen Signaturen erfolgen. Die Eingabe muss in einem solchen Fall ausgedruckt, von Hand unterzeichnet und per Post übermittelt oder in Papierform persönlich eingereicht werden. Handelt es sich beim Eingabesteller um eine juristische Person, ist davon auszugehen, dass im elektronischen Verkehr die qualifizierte elektronische Signatur durch die zeichnungsberechtigte natürliche Person oder den beauftragten Rechtsvertreter erbracht wird.

Absatz 2: Eingaben *von Behörden* können in Verfahren mit einem geregelten elektronischen Siegel gemäss ZertES oder nach Bedarf mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinn des Absatzes 1 versehen werden (Abs. 2).

Absatz 3: Behörden sollen generell das geregelte elektronische Siegel gemäss ZertES verwenden (sowohl für Einzelverfügungen wie auch für Massenverfügungen, aber auch für Eingaben an eine andere Behörde, z.B. im Rahmen eines Verwaltungsbeschwerdeverfahrens; Abs. 2). Das geregelte elektronische Siegel ist mit der Revision des ZertES am 1. Januar 2017 eingeführt worden. Es ermöglicht dem Empfänger oder der Empfängerin nachzuprüfen, dass ein übermitteltes Dokument von der Behörde ausgestellt und (ab dem Erstellungszeitpunkt) nicht mehr verändert worden ist. Die Verwendung des «unpersönlichen» geregelten elektronischen Siegels für die Ausfertigung von Entscheiden auf dem elektronischen Weg ist

als Mindestvorschrift zu verstehen. Da vorgesehen ist, im elektronischen Verkehr behördenseitig elektronische Siegel ohne (die lediglich in gescannter Form einsetzbare) Unterschrift zu verwenden, ist Absatz 3 bei Entscheiden eine von § 110 Absatz 1g VRG abweichende Ausfertigungsregel im Sinn des § 110 Absatz 2 VRG. Den Behörden, das heisst in der kantonalen Verwaltung den Dienststellen, bleibt es überdies unbenommen, die Verwendung der «persönlichen» elektronischen Signaturen im Einzelnen festzulegen; die Verordnung nennt keine zwingenden Vorgaben, die zu beachten sind. Die Behörde soll sich an der Art des Dokumentes und an allfälligen Formvorschriften orientieren. Insbesondere kann sie die qualifizierte elektronische Signatur verwenden, wenn der Person, welche den Entscheid verantwortet, grosse Bedeutung zukommt (was bspw. bei Personalentscheiden zutreffen kann).

Absatz 4: Das VRG klassifiziert die behördlichen Zustellungen in Vorladungen, Entscheide und «andere» Mitteilungen (vgl. § 28 Abs. 4). Mit der Kann-Bestimmung von Absatz 4 bleibt es der Behörde unbenommen, bei Mitteilungen ohne Entscheidungsqualität geregelte elektronische Siegel oder andere Nachweisformen (z.B. QR-Codes) anzubringen.

Absatz 5: Es ist an der Behörde, die Berechtigung zur Verwendung der geregelten elektronischen Siegel beziehungsweise der qualifizierten elektronischen Signaturen und den Geschäftsprozess organisatorisch zu regeln. In der Verwaltung wird die Unterschriftsberechtigung in Stellenbeschrieben festgelegt (§ 7 Abs. 2 OV), sodass der Einsatz dieses Mittels auf der Hand liegt (insbesondere wenn Sekretariatsangestellte vor dem Versand aus Effizienzgründen auch die Siegelung im Auftrag des unterschiftsberechtigten Vorgesetzten vornehmen sollen).

Vorbemerkung zu § 4

Die Regelung des § 26 VRG über die Form des Verfahrens, das im Teil über die allgemeine Verfahrensordnung eingeordnet ist, beansprucht Geltung für den gesamten Verkehrsverkehr mit den Verwaltungsbehörden. Für den elektronischen Verkehr enthält § 26 Absatz 2 VRG zwar eine Kann-Formulierung zur Verwendung von elektronischen Signaturen, jedoch scheint der Wortlaut von § 26 Absatz 1 davon auszugehen, dass anerkannte elektronische Signaturen eine unabdingbare Voraussetzung des elektronischen Verkehrs mit der Behörde sind. Es käme jedoch einer Überspannung der hohen Anforderungen an den qualifizierten Zugang mittels Zustellplattformen und elektronischen Signaturen gleich, wenn diese bei jedem Verfahrensschritt und in jeglichen Verfahren des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens erforderlich wären. Somit sind Kategorien von Ersatzformen zum elektronischen Verkehr mittels Zustellplattformen und elektronischen Signaturen zu bezeichnen, die nach einer vertieften Abklärung der Behörde hinsichtlich des Risikos ihres Einsatzes (insbesondere der Missbrauchsgefahr) je nach Geschäftsart und Anwendungsfall Anwendung finden können. Wie aus unseren Ausführungen in Ziffer 3 erkennbar ist, suchen der Bund wie auch die anderen Kantone nach Lösungen, die den elektronischen Verkehr ohne Verwendung qualifizierter elektronischer Signaturen ermöglichen und dabei gleichwohl die Anforderungen an eine möglichst sichere Identifizierung (Authentifizierung) oder, soweit genügend, wenigstens an die Integrität (Unveränderbarkeit) der elektronischen Mitteilung einhalten. Schon die Botschaft B 122 erwähnt den Identifikationsnachweis als Ersatzform der Signatur («Die Signatur kann bei Eingaben durch die Verwendung eines anerkannten elektronischen Identifikationsnachweises, wie zum Beispiel eine Zwei-Faktor-Authentifizierung [SMS-TAN, Mobile ID u.a.] ersetzt werden», S. 22).

§ 4

Absatz 1a: Für Eingaben ohne Fristbindung können anstelle der Zustellplattform auch Online-Formulare auf der Internetseite der Behörde oder allgemein in einem Internetportal aufgeschaltet werden. Solche Formulare sind standardisierte Textvorlagen auf einer Webseite, in der personenbezogene Daten und andere Angaben für bestimmte Zwecke wie Gesuche

und andere Mitteilungen an die Verwaltungsbehörde, Anfragen oder Bestellungen zu ergänzen sind. Die elektronisch eingegangenen, (transport-)verschlüsselten Angaben können über eine Schnittstelle in eine Fachapplikation der Behörde übergehen, ohne dass für die Übermittlung eine Zustellplattform für den elektronischen Verkehr benötigt wird (weshalb in der Fachsprache auch von *online application forms* gesprochen wird).

Absatz 1b: Auf eine anerkannte elektronische Signatur kann verzichtet werden, wenn die Behörde die Authentifizierung der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung in anderer geeigneter Weise sicherstellt (analog Art. 6 Abs. 1 VeÜ-VwV). Die Authentifizierung stellt den Nachweis dar, dass eine Person tatsächlich diejenige Person ist, die sie vorgibt zu sein. Je nach der eingesetzten Authentifizierungsmethode kann die Person ihre Identität zum Beispiel belegen, wenn sie geheime Informationen hat, die nur ihr bekannt sind (sog. attributbezogene Identifizierung, vgl. zu den Anforderungen auch eCH, Qualitätsmodell zur Authentifizierung von Subjekten, [Standard eCH-0170 V.2.0](#) vom 13. September 2017).

Absatz 1c: Ebenfalls auf die anerkannte elektronische Signatur kann verzichtet werden, wenn die Behörde in Verfahren mit geringem Risiko die Integrität der übermittelten Daten sicherstellt (analog Art. 48 Abs. 5 BAZG-VG in der Fassung der [Vernehmlassung](#) vom 11. September 2020). Dies ist dann der Fall, wenn es im Verfahren nicht erforderlich ist, die Identität der Verfahrensbeteiligten im Zeitpunkt der Übermittlung der elektronischen Daten sicherzustellen. Dazu zählt der Bund im Bereich des Zollabgaberechts Verfahren, bei denen nur ein geringes Risiko für eine falsche Eingabe und für die Hinterziehung von Abgaben besteht oder bei denen nur ein geringfügiger Abgabebetrag auf dem Spiel steht (vgl. Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG] sowie zur Totalrevision des Zollgesetzes [ZG] zum neuen Zollabgabengesetz [ZoG] vom 11. September 2020, S. 51). Somit kann nach vertieften Abwägungen ein geringes Risiko angenommen werden, wenn die allfällige Verwendung einer falschen Identität sehr unwahrscheinlich ist und keine gravierenden tatsächlichen oder rechtlichen Auswirkungen hat.

Absatz 2: Diese Bestimmung eröffnet der Behörde darüber hinaus die Möglichkeit, bei elektronischen Eingaben auf die Unterschrift zu verzichten, indem eine elektronische Bestätigung der eingereichten Angaben eingerichtet wird (analog Art. 104a Abs. 2 DBStG-Entwurf gemäss Botschaft zum Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich vom 20. Mai 2020 (vgl. www.parlament.ch, Rubrik Geschäfte, [Nr. 20.051](#)).

Absatz 3: Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften über die Verwendung elektronischer Signaturen. Für Rechtsmittelschriften sind anerkannte elektronische Signaturen im Sinne des § 3 Absatz 1 dieser Verordnung von Gesetzes wegen obligatorisch (vgl. § 133 Abs. 3 VRG).

Beispiele von Online-Formularen aus den Pilotprozessen

Verwaltungsbereich	Geplanter Prozess	Erfüllung von Formerfordernissen
BUWD/Dienststelle Landwirtschaft und Wald	Gesuch Fischereipatent	Besteller hat Sachkundenachweis («Kundennummer»). Mit dieser Angabe, dem Geburtsdatum und der Zweifaktoridentifizierung über die bei der Behörde hinterlegten Mobiltelefonnummer kann die Bestellung ausgelöst werden. Das Fischereipatent ist kostenpflichtig.
JSD/Strassenverkehrsamt	Verlustanzeige Fahrzeugausweis	Meldeerstatter muss Identitätskarte oder anderes Ausweisdokument im Formular einscannen. Zudem müssen die Fahr-

		zeugdaten angegeben werden (Chassisnummer aus Versicherungspolice). Es wird nur das Duplikat des verlorenen Ausweises ausgestellt und dieses ist kostenpflichtig.
FD/Dienststelle Finanzen	Bank-/Postrückleitungen	Betroffene Person wird per E-Mail aufgefordert, der Dienststelle auf einem Formular die aktuellen Bankverbindungsdaten zu melden, damit durch die Dienststelle die Rückzahlung eines Betrages vorgenommen werden kann. Die gemeldeten Daten werden danach automatisch in die Applikation SAP übernommen.

Zwischentitel vor § 5

Dieser Teil der Verordnung regelt Eingaben in elektronischer Form mittels (externer) Zustellplattform und elektronischen Signaturen. Voraussetzungen des elektronischen Verkehrs in solchen Fällen (insbesondere in Verwaltungsbeschwerdeverfahren) ist der Anschluss an eine anerkannte Zustellplattform (§ 2) und die Freigabe des elektronischen Verkehrs durch die Behörde (§ 5 Abs. 2) einerseits und die Einhaltung der Formatvorgabe (§ 6) andererseits. Bei Verwendung von Online-Formularen sind die Bestimmungen dieses Teils weniger relevant. Beispielsweise ist die Angabe der Zustelladresse oftmals überflüssig, da durch die Auswahl des Formulars diese bereits automatisiert bestimmt wird und die erfassten Angaben über das Internet direkt in die Fachapplikation der Behörde überführt werden. Auch sind die Formate schon vordefiniert.

§ 5

Eingaben sind an die bei der Zustellplattform für die Behörde eingerichtete Zustelladresse zu richten (Abs. 1).

Sind die organisatorischen und technischen Voraussetzungen erfüllt, veröffentlicht die Behörde die angebotenen elektronischen Zugänge und die Verfahren, wofür diese benützt werden können, im Internet, damit sie der Rechtssuchende leicht finden kann (Abs. 2).

§ 6

Grundsätzlich sind die auf dem elektronischen Weg einer Behörde zugestellten Eingaben mit dem Format PDF über die Zustellplattform zu übermitteln. Ausnahmen von der Regel kann die Behörde festlegen. Das VRG definiert den Begriff der Eingabe nicht und verwendet diesen nicht immer gleich; je nach Zusammenhang umfasst der Begriff auch die Beilagen (d.h. die Belege) und nicht nur die Rechtsvorkehr. Unter «Eingabe» ist in dieser Bestimmung wie in der ganzen Verordnung daher ein Oberbegriff zu verstehen. Dieser umfasst auch allfällige Beilagen, die dem Hauptdokument (der Rechtschrift, dem Fristverlängerungsgesuch usw.) hinzugefügt werden. Es wird offengelassen, in welcher Form die Behörde das Datenformat vorgibt. So kann die Bekanntgabe beispielsweise auf einer Webseite oder auf dem ausgewählten Online-Formular erfolgen.

Die gültigen Formate für die elektronischen Zustellungen der Behörden werden in § 13 Absatz 1 geregelt.

§ 7

In § 33 Absatz 2^{bis} VRG ist geregelt, dass bei elektronischer Zustellung die Frist eingehalten ist, wenn der Empfang bei der Zustelladresse der Behörde spätestens am letzten Tag der

Frist durch «ihr» Informatiksystem bestätigt worden ist. Mit § 7 wird Klarheit darüber geschaffen, dass die Bestätigung durch die von der Behörde verwendete anerkannte Zustellplattform erfolgt.

§ 8

Um zu verhindern, dass ungültige elektronische Signaturen akzeptiert werden, wird durch diese Regelung bestimmt, dass der empfangenden Behörde die Pflicht der Überprüfung der Signatur zukommt. Der Überprüfungsvorgang wird nicht beschrieben und richtet sich nach der eingesetzten Technik. Mit dem Service «[Validator](#)» der Bundesverwaltung können elektronisch signierte Dokumente beziehungsweise die in diesen Dokumenten enthaltenen elektronischen Signaturen in einfacher Weise auf ihre Gültigkeit und Unverändertheit geprüft werden.

§ 9

Absatz 1 verpflichtet die Behörde als Empfängerin einer elektronisch eingegangenen Eingabe zur unverzüglichen Mitteilung an den Absender oder Absenderin, wenn die Eingabe einschliesslich von Beilagen aus technischen Gründen nicht weiterbearbeitet (z.B. die Datei nicht geöffnet) werden kann. Innert der Nachfrist nach Absatz 2 kann die Eingabe statt in elektronischer Form in Papierform erfolgen; § 10 kommt in einem solchen Fall nicht zur Anwendung. Eine Nachfrist ist auch zu gewähren, wenn es an der für die Eingabe nötigen elektronischen Signatur gänzlich fehlt.

Gemäss § 26 Absatz 3 VRG kann die Behörde bei elektronischer Übermittlung verlangen, dass die Eingabe in Papierform nachgereicht wird. Absatz 3 konkretisiert diese Bestimmung. In der Botschaft [B 122](#) (S. 22) wurde dazu als Beispiel erwähnt, dass es Dokumente (z.B. Pläne, Bilder, Grafiken) geben könne, die wegen ihrer Grösse nur stark komprimiert übermittelt werden können, was deren Ausdruck in Originalgrösse ausschliesst beziehungsweise deren Betrachtung am Bildschirm erschwert. Ebenso kann es an einem geeigneten Drucker fehlen, um einen Plan in Originalgrösse ausdrucken zu können. Eine Papierurkunde kann ausserdem vonnöten sein, wenn die Behörde auf das Original angewiesen ist oder die Echtheit einer elektronischen Urkunde angezweifelt wird und nachgeprüft werden muss.

Werden die Mängel nach behördlicher Anordnung behoben, gilt eine Rechtsschrift für den Zeitpunkt ihrer ersten Einreichung als richtig eingereicht, andernfalls tritt die Behörde auf das Rechtsmittel nicht ein. Absatz 4 verweist auf die entsprechende Regelung in § 135 Absatz 3 VRG.

§ 10

Erfolgt eine Eingabe nicht nur elektronisch, sondern zusätzlich auch in Papierform, so stellt sich die Frage, welcher Form der Vorzug zu geben ist. Da die elektronische Form in Zukunft im Mittelpunkt stehen soll, wird die elektronische Form als massgeblich erklärt.

§ 11

Sobald die elektronische Eingabe von der Behörde zur weiteren Verwendung ausgedruckt wird, insbesondere wenn sie in Rechtsmittelverfahren ein Aktenheft im Sinn des § 141 VRG anlegt, ist die papiermässige Kopie als Kopie der elektronischen Eingabe zu kennzeichnen, damit nachvollziehbar bleibt, dass es sich hierbei nicht um die ursprüngliche Form der Eingabe handelt. Die Verwendung als Handakte im Rahmen der arbeitstechnischen Vorbereitung eines Entscheidungsentwurfs durch den Sachbearbeiter oder die Sachbearbeiterin ist nicht kennzeichnungspflichtig.

Zwischentitel vor § 12

In § 28 Absatz 4 VRG wird der Grundsatz festgelegt, dass die Behörde für Zustellungen auf elektronischem Weg an eine Partei deren Einverständnis benötigt. Diese Bestimmung bezieht sich auf Vorladungen, Entscheide und «andere» Mitteilungen (vgl. § 28 Abs. 1 VRG). Teil 3 der Verordnung regelt die elektronische Eröffnung von Entscheiden. Für den Begriff des Entscheids ist § 4 VRG massgebend; als Entscheid gilt auch ein Zwischenentscheid. Bei Mitteilungen, die nicht mit einfachem E-Mail erfolgen dürfen (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 2), sind die Bestimmungen sinngemäss anwendbar.

§ 12

In Absatz 1 wird präzisiert, dass für die Eröffnung eines Entscheides das Einverständnis der Partei vorliegen muss. Dabei hat die Zustimmung ausdrücklich zu erfolgen und darf nicht aus dem Verhalten der Partei und insbesondere allein aus der auf elektronischen Weg eingegangenen Eingabe gefolgert werden. Falls die verwendete anerkannte Zustellplattform für die Zustellung eine Registrierung erfordert, ist diese durch die Partei vorgängig zu erledigen. Es versteht sich von selbst, dass die Partei mit der Zustimmung ihre Zustelladresse mitteilen muss.

Absatz 2 legt fest, dass die Zustimmung für einen Einzelfall oder – was für berufsmässige Rechtsvertreterinnen und -vertreter von Nutzen sein kann – für mehrere Fälle erteilt werden kann. Die Behörde hat die erteilte Zustimmung aufzuzeichnen. Die technische Umsetzung muss noch bestimmt werden.

In Absatz 3 wird das jederzeitige Widerrufsrecht gewährt. Der Widerruf der Zustimmung hat jedoch auf bereits zur Abholung bereitgestellte Entscheide keine Auswirkung.

Mit Absatz 4 wird verdeutlicht, dass die Zustimmung und ein allfälliger Widerruf ausdrücklich und nachweisbar erfolgen müssen. Anstelle der herkömmlichen schriftlichen Form kann auch eine technische Lösung bereitgestellt werden, die den Nachweis durch Text ermöglicht (z.B. Markierungsfeld auf elektronischem Formular). Bei der technischen Ausgestaltung der Speicherung von Zustimmung und Widerruf ist die Behörde frei.

§ 13

Das VRG enthält von der Natur der Sache her keine Bestimmung über die Wirkung der Zustellung durch die Schweizerische Post. Für den elektronischen Verkehr ist eine Regelung in der Verordnung zu treffen. Diese Bestimmung ist von zentraler Bedeutung für die elektronische Zustellung von Entscheiden. In Absatz 1 wird festgelegt, dass die Behörde den Entscheid auf derjenigen Zustellplattform zur Abholung bereitstellt, welche von ihr als anwendbar bezeichnet wurde. Der Entscheid und allfällige Beilagen sind in der Regel im Format PDF bereitzustellen. Insbesondere Beilagen können auch in einem anderen zweckmässigen Format bereitgestellt werden.

Sobald der Entscheid durch die Behörde zur Abholung bereitgestellt wurde, versendet die Zustellplattform eine automatisierte Abholungseinladung in Form einer E-Mail an die Zustelladresse des Adressaten oder der Adressatin, welche er beziehungsweise sie vorgängig bekanntgegeben hat. Die Abholungseinladung soll gemäss Absatz 2 folgende Angaben enthalten: das Datum der Bereitstellung des Entscheides, welches für die Berechnung der sieben-tägigen Abholfrist gemäss Absatz 4 benötigt wird, die Adresse, unter welcher der Entscheid heruntergeladen werden kann, sowie der letzte Tag der Abholfrist.

Ausgangspunkt für die Berechnung der Beschwerdefrist ist der Zeitpunkt des Abholens des Entscheides, welcher durch das Öffnen des elektronischen Dokumentes beziehungsweise dem Übertragen vom Internetserver auf den lokalen Computer bestimmt wird (Abs. 3).

In Fällen, in denen der Entscheid innerhalb der siebentägigen Abholfrist nicht abgeholt wird, gilt der Entscheid nach deren Ablauf automatisch als zugestellt (Zustellfiktion). Dieses Verfahren entspricht der Versandart «Einschreiben» der Schweizerischen Post.

§ 14

In dieser Bestimmung wird ein Haftungsausschluss für die Behörde festgelegt. Gemäss Absatz 1 soll die Behörde bei fristgebundenen Eingaben nicht für verspätete Eingaben und auch nicht für andere Versäumnisse haften, die auf fehlende Funktionalität der anerkannten Zustellplattformen oder der Online-Formulare zurückzuführen sind.

In Absatz 2 sind die Ausschlussfälle umschrieben. Eine Haftung ist insbesondere abzulehnen, wenn die elektronische Übermittlung nicht möglich ist (gilt für Zustellplattform und Online-Formular), wenn die Zustellplattform oder das Online-Formular aus technischen Gründen vorübergehend nicht verfügbar ist und wenn die Zustellplattform den Empfang einer Eingabe nicht fristgerecht bestätigt oder gar keine Empfangsbestätigung ausstellt (vgl. § 33 Absatz 2^{bis} VRG).

Änderung weiterer Erlasse

Vorbehalten bleiben allenfalls notwendige Anpassungen von weiteren Verordnungen im Rahmen der Bearbeitung des Vernehmlassungsentwurfs.

6. Umsetzung

Derzeit laufen verschiedene Digitalisierungsprojekte zur Weiterentwicklung der kantonalen Verwaltung. Das Ziel des Programms «Digitaler Kanton» ist es, der Bevölkerung und den Unternehmen der Wirtschaft den digitalen Zugang und die Abwicklung von Behördendienstleistungen zu ermöglichen und dadurch verwaltungsintern und organisationsübergreifend Synergiepotentiale nutzbar zu machen. Auf der Grundlage einer Voranalyse wurden erste digitale Werkzeuge und Komponenten für eine E-Government-Basisstruktur beschafft beziehungsweise sollen beschafft werden (Online-Formularlösung, Signatur- und Siegellösungen, Data Hub zur Bereitstellung ausgewählter, meist wiederverwendbarer Daten). In Pilotprojekten werden [Online-Formulare](#) getestet und deren Einbindung in die Fachapplikationen vorgenommen. Sodann läuft die Beschaffung der elektronischen Siegel. Des Weiteren sollen die grundlegenden Anforderungen an das geplante Internetportal des Kantons Luzern definiert und in der Folge das weitere Vorgehen zur Beschaffung der Portallösung bestimmt werden. Bis ins Jahr 2023 soll das Internetportal laufend mit neuen Services und Funktionen ausgebaut werden, sodass 80 Prozent aller Dienstleistungen aus Sicht der Bevölkerung von der Verwaltung digital bezogen werden können.

Nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung frühestens im September 2021 haben die kantonalen Verwaltungsbehörden (Departemente, Dienststellen, Staatskanzlei) die Verfahren, für die elektronische Eingabemöglichkeiten einzurichten, und die Signierungsform zu bestimmen. Es ist geplant, für diese Arbeiten ein Projekt zu starten, um die genannten Stellen darin zu unterstützen. In der Folge sind die nach dieser Verordnung notwendigen Veröffentlichungen auf der Webseite des Kantons vorzunehmen (vgl. §§ 5 und 6 des Entwurfs).

7. Auswirkungen

Mit der vorliegenden Verordnung werden die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts zum elektronischen Verkehr mit den Behörden konkretisiert. Für die Verwaltungsbehörden schafft die Verordnung eine Grundlage, um die Möglichkeiten des elektronischen Verkehrs zu entwickeln (vgl. §§ 2–4). Von grossem praktischen Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger wie auch die Verwaltung ist die Verwendung von Online-Formularen, hauptsächlich im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren. Dabei soll von der Anforderung des § 26 VRG,

wonach Eingaben in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur zu übermitteln werden müssen, abgewichen werden dürfen (vgl. Vorbemerkungen zu § 4 und unsere Ausführungen zu § 4, S. 13). Mit den Online-Formularen kann der Verkehr mit der Verwaltung und die Abwicklung von Anfragen, Mitteilungen und auch Gesuchen vereinfacht werden.

Von der Regelung über elektronische Signaturen hingegen sind aufgrund der Erfahrungen in den anderen Kantonen keine grossen Auswirkungen zu erwarten. Die Gründe für die langsame Verbreitung des elektronischen Verkehrs mittels (externen) Zustellplattformen und elektronischen Signaturen sind vielfältig. Zwar gehört die elektronische Kommunikation heute zum Alltag. Doch im Rechtsverkehr besteht offenbar kein verbreiteter Leidensdruck, vom Postweg und dem damit verbundenen Schriftverkehr zur elektronischen Übermittlung zu wechseln. Die grosse Zurückhaltung bei den berufsmässigen Rechtsvertreterinnen und -vertretern dürfte auf das Zustellrisiko bei fristgebundenen Eingaben zurückzuführen sein: Beim Schriftverkehr endet das Zustellrisiko, wenn die Eingabe bei der Schweizerischen Post gültig *aufgegeben* ist. Demgegenüber ist im elektronischen Verkehr die Quittung der Zustellplattform, dass sie die Eingabe zuhanden der Behörde *erhalten* hat, massgebend. Elektronische Eingaben müssen demnach so vorgenommen werden, dass allfällige technische Probleme noch innert der gesetzlichen Frist behoben werden könnten. Die elektronische Signatur erfordert eine ungewohnte, relativ komplexe technische Infrastruktur unter Einbezug eines Drittdienstleisters und ist mit Kosten verbunden und den Nutzern dementsprechend wenig geläufig. So rechnet das Justiz- und Sicherheitsdepartement nicht mit einer grossen Zahl an Rechtsmittelverfahren, die auf dem elektronischen Weg geführt werden. Die Erfahrungen der Gerichte mit dem elektronischen Rechtsverkehr, namentlich in der Zivil- und Strafrechtspflege, sind denn auch ernüchternd. Beim Bundesgericht gingen gemäss dessen [Geschäftsbericht](#) im Jahr 2019 lediglich 85 von 7894 Eingängen (somit 1,1 %) in elektronischer Form ein, obwohl die gesetzlichen Grundlagen zur elektronischen Eingabeform schon seit mehreren Jahren vorhanden sind. Solange nicht mit einer elektronischen Justizakte gearbeitet wird, ist auch der Nutzen für die Gerichtsbehörde nicht vorhanden. Reicht eine Partei die Eingabe elektronisch ein, die andere Partei jedoch nicht, entsteht ihr ein weiterer Zusatzaufwand.

Mit dem Projekt «Justitia 4.0» sollen für Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren in der ganzen Schweiz eine elektronische Justizakte und eine Zustellplattform für die elektronische Übermittlung von Verfahrensdokumenten und die Akteneinsicht verbunden mit einer Benutzungspflicht sowohl für die kantonalen und eidgenössischen Gerichte wie auch die Rechtsanwältinnen und -anwälte geschaffen werden. Wie in Kapitel 3.1.2 erwähnt ist der Entwurf des neuen Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz derzeit in der Vernehmlassung. Ohne Einbezug der elektronischen Akteneinsicht und ohne das Benutzungsobligatorium bleiben Regelungen zum elektronischen Verkehr zwangsläufig bruchstückhaft.