BERICHT

Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Einführung elektronischer Signaturen und elektronischer Behördensiegel im Kanton Uri; Entwurf

---

Zusammenfassung

Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung führt dazu, dass Verwaltungsakten zunehmend elektronisch erstellt, bearbeitet, übermittelt und archiviert werden. Um die Rechtssicherheit elektronischer Dokumente zu gewährleisten, sind Instrumente erforderlich, die Authentizität, Integrität und Herkunft rechtsverbindlich sicherstellen. Das Bundesrecht kennt hierfür insbesondere die qualifizierte elektronische Signatur (QES) sowie das elektronische Behördensiegel.

Im kantonalen Recht des Kantons Uri fehlen bislang ausdrückliche Regelungen, die den Einsatz dieser Instrumente im Organisations- und Unterschriftsrecht klar verankern. Die vorliegende Vorlage schliesst diese Regelungslücke und schafft die notwendigen rechtlichen Grundlagen für den Einsatz elektronischer Signaturen und elektronischer Behördensiegel.

Die Anpassungen erfolgen auf Stufe der Verordnung über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung; RB 2.3321) sowie des Reglements über die Unterschriftsberechtigung (RB 2.3327). Die Vorlage schafft damit eine bundesrechtskonforme Grundlage für die elektronische Unterzeichnung und Behördensiegelung von Dokumenten in der kantonalen Verwaltung.

I. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Die fortschreitende Digitalisierung führt dazu, dass Verwaltungsprozesse, Entscheide und weitere rechtsverbindliche Akten zunehmend elektronisch erstellt, bearbeitet, übermittelt und archiviert werden. Damit elektronische Dokumente rechtsverbindlich verwendet werden können, bedarf es geeigneter Instrumente zur Sicherstellung von Authentizität, Integrität und Herkunft.

Das Bundesrecht kennt mit der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) ein der eigenhändigen Unterschrift gleichgestelltes Instrument. Gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Obligationenrechts ist die qualifizierte elektronische Signatur der handschriftlichen Unterschrift gleichgestellt, sofern sie die Anforderungen des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur erfüllt. Dieses Gesetz regelt insbesondere die Anforderungen an qualifizierte Zertifikate sowie an die Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten und stellt damit ein hohes Sicherheits- und Vertrauensniveau sicher. Die qualifizierte elektronische Signatur ist personenbezogen und bringt die persönliche Verantwortlichkeit der unterzeichnenden natürlichen Person zum Ausdruck. Sie kommt insbesondere bei Verfügungen mit erheblicher Rechtswirkung, bei Verträgen sowie bei gesetzlich vorgeschriebener Schriftform zum Einsatz.

Ergänzend zur qualifizierten elektronischen Signatur sieht das Bundesrecht das elektronische Behördensiegel vor. Das elektronische Behördensiegel ist organisationsbezogen und bestätigt die Herkunft, Echtheit und Integrität eines elektronischen Dokuments, ohne eine persönliche Unterschrift darzustellen. Es wird namentlich eingesetzt, wenn Dokumente im Namen einer Organisation ausgestellt werden und keine individuelle Zeichnungspflicht besteht, etwa bei automatisiert erstellten Entscheiden, Serienverfügungen oder Massendokumenten. Während die qualifizierte elektronische Signatur die persönliche Verantwortlichkeit einer zeichnungsberechtigten Person zum Ausdruck bringt, dient das elektronische Behördensiegel der Bestätigung eines Dokuments durch Behörde oder Verwaltung als Organisationseinheit.

Neben der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) kennt das Bundesrecht auch die einfache elektronische Signatur (EES) sowie die fortgeschrittene elektronische Signatur (FES). Die EES umfasst einfache elektronische Unterzeichnungen ohne erhöhtes Sicherheitsniveau und ist der eigenhändigen Unterschrift rechtlich nicht gleichgestellt. Die FES bietet zwar ein höheres Sicherheitsniveau und ermöglicht die Erkennung nachträglicher Änderungen, ist jedoch ebenfalls nicht der handschriftlichen Unterschrift gleichgestellt.

Im Rahmen der vorliegenden Vorlage werden die EES oder die FES nicht weiterverfolgt. In einem ersten Schritt sollen ausschliesslich die qualifizierte elektronische Signatur sowie das elektronische Behördensiegel als rechtssichere Instrumente eingesetzt werden. Sollte sich nach deren erfolgreicher Einführung zeigen, dass für bestimmte Anwendungsfälle der Einsatz der EES oder der FES sinnvoll ist, kann deren Einsatzgebiete zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden.

Im Recht des Kantons Uri fehlen bislang ausdrückliche Regelungen, welche die qualifizierte elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichstellen oder den Einsatz eines elektronischen Behördensiegels für behördliche Akten vorsehen. Die bestehenden Erlasse gehen implizit von einer papiergebundenen Unterzeichnung und vom physischen Behördensiegel aus. Dies führt in der Praxis zu Medienbrüchen und erschwert die Umsetzung durchgängiger digitaler Prozesse.

Vor diesem Hintergrund hat der Kanton Uri ein Projekt zur Einführung einer zentralen Signaturlösung lanciert. Ziel des Projekts ist, eine sichere, bundesrechtskonforme und verwaltungsweit einsetzbare Lösung für die elektronische Signatur und das elektronische Behördensiegel bereitzustellen. Die Beschaffung der Signaturlösung erfolgte im Rahmen einer durch eOperations Schweiz koordinierten WTO-Ausschreibung «Elektronische Signaturen, Behördensiegel und Zeitstempel». In diesem Verfahren haben 23 Kantone sowie die Genfer Gemeinden gemeinsam Signatur- und Behördensiegeldienste ausgeschrieben. Die Rahmenverträge ermöglichen den angeschlossenen Kantonen, Leistungen mittels Mini-Tender-Verfahren bedarfsgerecht abzurufen. In der Folge wurde eine geeignete Lösung evaluiert. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2025-723 die Beschaffung der Signaturlösung freigegeben.

Die beschaffte Lösung steht gestützt auf die abgeschlossenen Rahmenverträge auch den Urner Gemeinden offen. Die Gemeinden können die elektronischen Signaturen und elektronischen Behördensiegel bei derselben Zuschlagsempfängerin zu denselben Konditionen beziehen wie der Kanton. Die kantonale Lösung ist so konzipiert, dass sie von den Gemeinden 1:1 übernommen und organisationsspezifisch angepasst werden kann. Dadurch profitieren die Gemeinden nicht nur von einer bundesrechtskonformen, erprobten und wirtschaftlichen technischen Lösung, sondern auch von den beim

Kanton erarbeiteten Konzepten, Standards und organisatorischen Grundlagen. Eigene, aufwändige Beschaffungsverfahren sind seitens Gemeinden nicht erforderlich.

Die technischen Voraussetzungen für den Einsatz von elektronischen Signaturen und elektronischen Behördensiegeln liegen vor. Es fehlt jedoch bislang die ausdrückliche rechtliche Grundlage im kantonalen Organisations- und Unterschriftsrecht, um diese Instrumente rechtsverbindlich und flächendeckend einsetzen zu können.

2. Grundzüge der Vorlage

Ziel der Vorlage ist es, im kantonalen Recht eine klare und ausdrückliche Grundlage für den Einsatz elektronischer Signaturen und elektronischer Behördensiegel zu schaffen. Elektronische Dokumente sollen damit rechtsverbindlich unterzeichnet bzw. besiegelt werden können, sofern keine besonderen gesetzlichen Formvorschriften entgegenstehen. Die Regelung beschränkt sich auf die erforderlichen Grundsätze und verzichtet bewusst auf technische Detailvorgaben.

Die Anpassungen erfolgen zweistufig. In der Verordnung über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit werden die Grundsätze zur Zulässigkeit, Gleichstellung und zum Anwendungsbereich der qualifizierten elektronischen Signatur und des elektronischen Behördensiegels verankert. Die detaillierten Vorgaben zu Begriffen, Einsatzbereichen, Zuständigkeiten sowie zu den technischen Mindestanforderungen werden im Reglement über die Unterschriftsberechtigung festgelegt.

Die Vorlage unterscheidet klar zwischen der qualifizierten elektronischen Signatur als personenbezogenem Instrument und dem elektronischen Behördensiegel als organisationsbezogenem Instrument. Die qualifizierte elektronische Signatur ist insbesondere bei Dokumenten mit gesetzlicher Schriftformpflicht und bei Verfügungen mit erheblicher Rechtswirkung einzusetzen. Das elektronische Behördensiegel ist demgegenüber vorgesehen für automatisiert erstellte Entscheide, Serienverfügungen und Massendokumente ohne individuelle Zeichnungspflicht.

Die Vorlage regelt ausschliesslich die Art der elektronischen Unterzeichnung bzw. Behördensiegelung von Dokumenten. Die elektronische Übermittlung und Zustellung von Dokumenten richtet sich weiterhin nach den Bestimmungen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV). Damit bleibt die klare Trennung zwischen Organisations- und Unterschriftsrecht einerseits sowie Verfahrensrecht andererseits gewahrt.

Der Einsatz elektronischer Signaturen und elektronischer Behördensiegel reduziert Medienbrüche und vereinfacht interne Abläufe. Insbesondere das elektronische Behördensiegel ermöglicht bei standardisierten Verwaltungsakten eine effiziente und kostengünstige Abwicklung, ohne die Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Die elektronische Unterzeichnung stellt eine zusätzliche Möglichkeit dar; die bisherige papierbasierte Praxis bleibt unverändert zulässig.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage schafft ausschliesslich die rechtlichen Grundlagen. Die technischen Kosten wurden im Rahmen der separaten Beschaffung genehmigt. Zusätzliche finanzielle Auswirkungen durch die rechtliche Anpassung sind nicht zu erwarten. Die Kosten für eine qualifizierte elektronische Signatur (QES) betragen 0.50 Franken pro gesetzte Signatur. Das Behördensiegel verursacht jährliche Grundkosten von 3’250 Franken. Zusätzlich fallen pro gesetztes Siegel Kosten von 0.09 Franken an. Gerechnet wird im Endausbau mit rund 20'000 Franken jährlich für qualifizierte elektronische Signaturen sowie rund 2'000 Franken für Behördensiegel.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4. Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (RB 2.3321, Organisationsverordnung)

Artikel 11a Elektronische Signatur und elektronisches Behördensiegel (neu)
Dieser Artikel verankert die Zulässigkeit qualifizierter elektronischer Signaturen und elektronischer Behördensiegel im kantonalen Organisationsrecht. Er stellt die Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift klar und regelt das elektronische Behördensiegel als organisationsbezogenes Instrument. Die Detailregelungen werden aus Gründen der Flexibilität und Technologieneutralität dem Reglement vorbehalten.

Artikel 46 Absatz 4 (neu)
In diesem Absatz wird klargestellt, dass die Unterzeichnung von rechtsverbindlichen Akten auch in elektronischer Form erfolgen kann. Die Bestimmung verweist auf Artikel 11a und stellt damit sicher, dass sich die Art der elektronischen Unterzeichnung nach den dort festgelegten Grundsätzen richtet. Dadurch wird eine einheitliche und systematische Anwendung der qualifizierten elektronischen Signatur und des elektronischen Behördensiegels gewährleistet.

5. Reglement über die Unterschriftsberechtigung (RB 2.3327)

Artikel 2a Elektronische Signatur und elektronisches Behördensiegel (neu)
Dieser Artikel definiert erstmals ausdrücklich die qualifizierte elektronische Signatur und das elektronische Behördensiegel für den Kanton Uri. Die Begriffsdefinitionen orientieren sich bewusst am Bundesrecht, insbesondere am ZertES und am Obligationenrecht.

Die qualifizierte elektronische Signatur ist einer natürlichen Person zugeordnet und ersetzt die eigenhändige Unterschrift ebenbürtig. Sie wird dort eingesetzt, wo eine persönliche Verantwortlichkeit erforderlich ist.

Das elektronische Behördensiegel hingegen ist ein organisationsbezogenes Instrument. Es bestätigt die Herkunft eines Dokuments von einer bestimmten Behörde oder einer Verwaltungseinheit sowie dessen Integrität, ohne dass eine persönliche Unterzeichnung erfolgt. Damit wird klar zwischen persönlicher Verantwortung und institutioneller Herkunft unterschieden.

Artikel 2b Grundsätze der Verwendung (neu)

Dieser Artikel bildet das Herzstück des Reglements. Er legt verbindlich fest, in welchen Fällen die qualifizierte elektronische Signatur und in welchen Fällen das elektronische Behördensiegel einzusetzen sind.

Die qualifizierte elektronische Signatur ist insbesondere bei Dokumenten mit erheblicher rechtlicher Tragweite vorgesehen. Dazu gehören namentlich Verfügungen, Entscheide oder Verträge, bei denen eine gesetzliche Schriftformpflicht besteht oder bei denen aus rechtlichen Gründen eine persönliche Unterschrift erforderlich ist. Durch den Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur wird sichergestellt, dass diese Dokumente den gleichen Beweiswert haben wie handschriftlich unterzeichnete Schriftstücke.

Das elektronische Behördensiegel ist demgegenüber für Fälle vorgesehen, in denen keine individuelle Zeichnungspflicht besteht. Typische Anwendungsfälle sind automatisiert erstellte Serienverfügungen, Massendokumente oder standardisierte Mitteilungen. Das Behördensiegel stellt sicher, dass solche Dokumente als echt erkannt werden können und unverändert geblieben sind, ohne dass der Verwaltungsaufwand einer Einzelunterzeichnung entsteht.

Die klare Abgrenzung der Einsatzbereiche dient der Rechtssicherheit und verhindert eine unsachgemässe oder uneinheitliche Verwendung der beiden Instrumente.

Artikel 2c Zuständigkeiten (neu)

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten für den Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur und des elektronischen Behördensiegels.

Die Entscheidung darüber, welches Instrument im konkreten Einzelfall zur Anwendung gelangt, liegt bei der fachlich zuständigen Stelle. Diese kennt die rechtliche Bedeutung des jeweiligen Dokuments und kann beurteilen, ob eine persönliche Signatur erforderlich ist oder ob ein Behördensiegel ausreicht.

Das Amt für Informatik übernimmt demgegenüber die zentrale technische Verantwortung. Es betreibt die notwendige Infrastruktur, stellt die Zertifikate bereit, verwaltet die kryptografischen Schlüssel und führt ein zentrales Verzeichnis der zeichnungsberechtigten Personen. Diese Aufgabenteilung stellt sicher, dass fachliche und technische Verantwortung klar getrennt sind.

Artikel 2d Technische Anforderungen (neu)

Mit diesem Artikel wird sichergestellt, dass sowohl die qualifizierte elektronische Signatur als auch das elektronische Behördensiegel den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechen. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die elektronische Unterzeichnung rechtlich anerkannt wird.

Darüber hinaus hält die Bestimmung grundlegende Anforderungen an den Betrieb der Systeme fest. Die eingesetzten Lösungen müssen nachvollziehbar sein, damit die Echtheit einer Signatur

oder eines Behördensiegels auch nachträglich überprüft werden kann. Sie müssen interoperabel ausgestaltet sein, um den Austausch mit anderen Behörden zu ermöglichen, und sie müssen den datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Artikel 2e Nachvollziehbarkeit und Archivierung (neu)

Elektronisch unterzeichnete oder besiegelte Dokumente entfalten ihre rechtliche Wirkung oft über viele Jahre hinweg. Dieser Artikel stellt deshalb klar, dass diese Dokumente so aufzubewahren sind, dass ihre Integrität, Authentizität und Lesbarkeit langfristig gewährleistet bleiben.

Die Aufbewahrung richtet sich nach den kantonalen Vorgaben zur digitalen Archivierung. Dadurch wird sichergestellt, dass elektronisch signierte Dokumente auch in späteren Verfahren, etwa bei Rechtsmitteln oder Akteneinsichten, als verlässliche Beweismittel dienen können.

Artikel2f Inkraftsetzung und Übergangsregelung (neu)

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten der neuen Bestimmungen. Der Einsatz elektronischer Signaturen und elektronischer Behördensiegel erfolgt ergänzend zur bisherigen Praxis. Die handschriftliche Unterzeichnung bleibt weiterhin zulässig.

Diese Übergangsregelung ermöglicht eine schrittweise Einführung der elektronischen Instrumente und trägt den unterschiedlichen organisatorischen und technischen Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung Rechnung.

Anhang:

- Entwurf Änderungserlass
  - Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (RB 2.3321, Organisationsverordnung
  - Reglement über die Unterschriftsberechtigung (RB 2.3327)
- Synopse Reglement über die Unterschriftsberechtigung (RB 2.3327