

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

30. Juni 2015

Nr. 2015-437 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (rechtliche Grundlage für die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren)

Zusammenfassung

Die Bedeutung des elektronischen Geschäftsverkehrs nimmt seit Jahren stetig zu. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, wurde in der Vergangenheit im Zivilrecht und in den Verfahrensordnungen des Bundes die elektronische Übermittlung der Schriftform gleichgesetzt. Damit ist es in vielen Bereichen unter bestimmten Voraussetzungen möglich, ein Dokument elektronisch zu übermitteln, auch wenn der Gesetzgeber dafür die Schriftform verlangt.

Im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden innerhalb des Kantons besteht diese Möglichkeit bisher nicht. Ist die Schriftform ausdrücklich vorgeschrieben, muss das Dokument in Papierform und mit eigenhändiger Unterschrift übermittelt werden. Mit der vorliegenden Änderung der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) soll nun auch im kantonalen Verwaltungsverfahren eine Rechtsgrundlage für die elektronische Übermittlung geschaffen werden. Ob und wie weit die elektronische Übermittlung tatsächlich eingeführt wird, können die Verwaltungsbehörden bzw. die einzelnen Gemeinwesen selbst entscheiden. Überdies regelt die Vorlage auch die Voraussetzungen, damit die elektronische Übermittlung der schriftlichen gleichgestellt wird. Dabei wird in grossem Umfang auf bereits bestehende Regeln des Bundesrechts verwiesen.

Schliesslich wird die vorliegende Verordnungsänderung genutzt, um schon länger bestehende Unklarheiten bei der Anfechtung von koordinierten Verfügungen zu beseitigen.

I. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Das Verwaltungsverfahren läuft grundsätzlich schriftlich ab. Artikel 21 VRPV bestimmt, dass Verfügungen von Verwaltungsbehörden schriftlich zu eröffnen oder unverzüglich schriftlich zu bestätigen sind. Auch Begehren, die an eine Verwaltungsbehörde gerichtet werden, sind nach Artikel 12 VRPV in der Regel schriftlich, mit einem Antrag und einer kurzen Begründung, einzureichen. Für bestimmte Handlungen (z. B. Rechtsmittel, bestimmte Gesuche, Vollmachten usw.) sieht die VRPV oder die im Einzelfall anwendbare Spezialgesetzgebung die Schriftform ausdrücklich vor.

Die Schriftform ist im Verwaltungsverfahren jedoch nicht näher definiert. Im Zivilrecht erfordert die Schriftform eine eigenhändige Unterschrift. Allerdings ist nach Artikel 14 des Obligationenrechts (OR; SR 220) die qualifizierte elektronische Signatur nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES; SR 943.03) der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt. Diese Gleichstellung gilt grundsätzlich nur für das Zivilrecht. Für das Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden, den Zivil- und den Strafprozess sowie für das Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren hat der Bund indessen eigene Vorschriften erlassen, welche die elektronische Übermittlung zulassen. Für das kantonale Verwaltungsverfahren ist jedoch der Kanton zuständig, zu regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen eine elektronische Übermittlung zulässig ist. Bislang fehlt eine derartige Vorschrift.

Wenn die Schriftform nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, steht anderen Formen der Übermittlung grundsätzlich nichts im Weg. Zwar soll die Schriftform für Begehren gemäss Artikel 12 VRPV die Regel sein, allerdings ist es an der zuständigen Behörde, im Einzelfall zu entscheiden, ob und welche Ausnahmen von der Schriftform sie akzeptieren will. In diesem Rahmen ist der elektronische Verkehr mit Behörden bereits nach geltendem Recht möglich.

Der elektronische Geschäftsverkehr hat in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung zugenommen. Viele Dokumente werden elektronisch erstellt und versandt. Oft steht jedoch das Erfordernis der Schriftform einer elektronischen Übermittlung im Weg. Wird ein Dokument elektronisch erstellt, muss es dennoch ausgedruckt und unterzeichnet werden, um es rechtsgültig einreichen zu können. Möchte die Empfängerin oder der Empfänger das Dokument ebenfalls elektronisch weiterverwenden, muss sie oder er dieses neu einscannen,

eine elektronische Kopie verlangen oder den Inhalt selber elektronisch erfassen. Dieses Vorgehen verursacht nicht nur zusätzlichen Aufwand, sondern erscheint unverständlich und nicht zeitgemäss. Der grundsätzliche Bedarf nach einer Rechtsgrundlage, die es ermöglicht, ein Dokument auch elektronisch einzureichen, selbst wenn die Schriftform vorgeschrieben ist, liegt deshalb auf der Hand. Abgesehen von diesem allgemeinen Bedürfnis, verfolgt der Kanton auch ganz konkrete Projekte im Bereich E-Government, die ebenfalls eine rechtsgültige elektronische Übermittlung voraussetzen. Beispielsweise soll mit der Baubewilligungsplattform Camac eine Online-Plattform geschaffen werden, die der Bevölkerung unter anderem die Möglichkeit bietet, Baugesuche elektronisch einzureichen.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Elektronische Übermittlung

Die Vorlage schafft die Rechtsgrundlage für den elektronischen Verkehr mit Behörden im Verwaltungsverfahren, wo bisher nur die Schriftform zulässig ist. Der elektronische Verkehr umfasst sowohl die Übermittlung an eine Behörde (das Einreichen einer elektronischen Eingabe), als auch die Übermittlung durch eine Behörde (die elektronische Eröffnung von Verfügungen). Mit einer allgemeinen Regelung in der VRPV gilt die Rechtsgrundlage nicht nur für die Kommunikation mit den Behörden des Kantons, sondern auch der Gemeinden, Korporationen, der übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten usw. (vgl. Geltungsbereich in Art. 1 VRPV).

Die Vorlage definiert überdies die Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit die elektronische Übermittlung der schriftlichen gegenüber gleichberechtigt ist. Für die Fragen, wie ein elektronisches Dokument zu unterzeichnen ist und wie es übermittelt werden muss, verweist die Vorlage weitgehend auf bestehendes Bundesrecht. Dies ermöglicht es, bereits bestehende Systeme zu nutzen, was im Interesse der Rechtsvereinheitlichung liegt. Ausserdem erspart es dem Kanton, ein eigenes System zu entwickeln, das unnötigerweise viel Zeit und Geld beanspruchen würde.

Der Entscheid, ob eine Behörde die Möglichkeit elektronischer Eingaben tatsächlich anbieten will und für welche Verfahren oder ab welchem Zeitpunkt dies der Fall sein soll, wird durch die Vorlage nicht vorweggenommen. Die Änderung der VRPV schafft lediglich die Möglichkeit dazu. Allerdings kann jedes Gemeinwesen selber entscheiden, wann und wie weit es von dieser Möglichkeit Gebrauch machen möchte. Der Kanton, die Gemeinden, Korporationen usw. können so den elektronischen Behördenverkehr unabhängig voneinander und gemäss ihren eigenen Bedürfnissen einführen. Auch nach der Einführung

der elektronischen Übermittlungsmöglichkeit haben die Bürgerinnen und Bürger stets die Wahl, ob sie sich elektronisch oder schriftlich an eine Behörde wenden wollen. Durch die Vorlage soll niemand verpflichtet werden, künftig elektronisch erreichbar zu sein. So muss auch in jedem Fall die ausdrückliche Zustimmung der Adressatin oder des Adressaten vorliegen, damit eine Behörde eine Verfügung in elektronischer Form eröffnen darf.

2.2 Rechtsweg bei koordinierten Verfügungen

Eine weitere Änderung, die mit der elektronischen Übermittlung in keinem Zusammenhang steht, betrifft den Rechtsweg bei koordinierten Verfügungen. Nach geltendem Recht ist der Einwohnergemeinderat Rechtsmittelbehörde, wenn eine untergeordnete Gemeindeinstanz verfügte und dabei ausschliesslich gemeindliches Recht anzuwenden hatte (Art. 45 Abs. 2 Bst. a VRPV). In der Praxis hat sich die Frage gestellt, ob diese Bestimmung nur gilt, wenn zwei verschiedene Verfügungen miteinander zu koordinieren sind oder auch dann, wenn eine einzige Verfügung angefochten wird, die sich nicht ausschliesslich auf Gemeinderecht abstützt. Denn unter dem Grundsatz der Koordinationspflicht ist auch der Fall einer einzigen Verfügung geregelt, die verschiedene Vorschriften mit einem engen Sachzusammenhang anwendet (Art. 24 Abs. 1 VRPV). Da die Anwendung dieser Bestimmung in der Praxis Schwierigkeiten macht, soll die anstehende Rechtsänderung genutzt werden, um Klarheit zu schaffen.

3. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnungsänderung wurde vom Regierungsrat am 18. März 2015 eröffnet und dauerte bis zum 15. Juni 2015. Angeschrieben wurden die Einwohnergemeinden, die Korporationen Uri und Ursern, der Urner Gemeindeverband, das Obergericht des Kantons Uri sowie die politischen Parteien.

Die eingegangenen Stellungnahmen unterstützen das Vorhaben des Regierungsrats, im kantonalen Recht eine Rechtsgrundlage für die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren zu schaffen. Praktisch sämtliche Vernehmlassungsadressaten begrüßen es, dass die Vorlage zwar eine Rechtsgrundlage für die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren schafft, jedoch den Entscheid den Verwaltungsbehörden freistellt, wann und wie weit sie von der Möglichkeit Gebrauch machen, den elektronischen Geschäftsverkehr einzuführen. Dass die Vorlage die schon länger bestehenden Unklarheiten bezüglich des Instanzenwegs bei der Anfechtung von koordinierten Verfügungen beseitigt, findet im Vernehmlassungsverfahren ebenfalls breite Unterstützung.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage selber zeitigt keine finanziellen Auswirkungen. Sie schafft lediglich die Rechtsgrundlage für die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren. Wie weit die einzelnen Verwaltungsträger (Kanton, Gemeinden, Korporationen usw.) letztlich von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen, bleibt ihnen selbst überlassen.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 24

Siehe Bemerkungen zu Artikel 45.

4. Unterabschnitt

Für die Regelung der elektronischen Übermittlung wird am Ende des Abschnitts über die Verfahrensgrundsätze ein neuer Unterabschnitt eingefügt.

Artikel 25b

Wo keine besonderen Formvorschriften bestehen, ist der elektronische Verkehr mit Behörden schon heute möglich. In diesen Fällen ändert sich mit der neuen Regelung nichts. Wenn heute schon keine besonderen Anforderungen an die Form bestehen (z. B. bei einer Kontaktaufnahme, einer Terminvereinbarung, einfachen Auskunft usw.), soll das neue Recht die elektronische Übermittlung nicht erschweren.

Wo das Gesetz heute jedoch die Schriftform verlangt, braucht es eine gesetzliche Grundlage, um die elektronische Übermittlung zu ermöglichen. Dabei ist klarzustellen, dass die elektronische Übermittlung eine zusätzliche Möglichkeit darstellt, um mit Behörden zu kommunizieren. Bisherige Kommunikationskanäle fallen deshalb nicht weg, denn niemand soll genötigt werden, von nun an elektronisch erreichbar zu sein.

Soll ein elektronisch übermitteltes Dokument einem schriftlich versandten gleichgestellt werden, sind an die elektronische Übermittlung gewisse Anforderungen zu stellen. So verlangt die Vorlage, dass die Übermittlung über eine anerkannte Zustellplattform erfolgt und mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen wird. Dies sind dieselben Anforderungen, die der Bund auch in seinen bisherigen Regelungen über die elektronische

Übermittlung aufgestellt hat. Selbstverständlich gelten die Anforderungen sowohl für die Übermittlung von Parteien an Behörden, wie auch umgekehrt.

Im Verwaltungsverfahren des Bunds ist die elektronische Übermittlung ebenfalls erlaubt. Die Rechtsgrundlage findet sich in Artikel 21a und Artikel 34 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), während die Einzelheiten in einer besonderen Verordnung geregelt sind, der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV; SR 172.021.2). Um die kantonale Regelung möglichst schlank zu halten, bietet es sich an, in der VRPV lediglich die Grundsätze der elektronischen Übermittlung festzuhalten und für alles Weitere auf das analoge Bundesrecht zu verweisen. So richten sich gewisse Modalitäten bei der elektronischen Eröffnung von Verfügungen (z. B. das zulässige Format) oder der Zeitpunkt der Zustellung sinngemäss nach der VeÜ-VwV.

Artikel 25c

Nachdem für die elektronische Übermittlung eine anerkannte Plattform für die sichere Zustellung verlangt wird, muss diese definiert werden. Der Bund verfügt in der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (VeÜ-ZSSV; SR 272.1) bereits über eine Regelung der Voraussetzungen für solche Zustellplattformen sowie des Anerkennungsverfahrens. Es liegt im Interesse der Rechtsvereinheitlichung und entspricht auch ökonomischen Überlegungen, auf die anerkannten Zustellplattformen des Bunds zu verweisen.

Für den Fall, da keine Anerkennung des Bunds vorliegt und dazu ein Bedarf vorhanden ist, soll der Regierungsrat weitere Zustellplattformen anerkennen können.

Artikel 25d

Wie bei der anerkannten Zustellplattform, bietet es sich auch bei der Definition der elektronischen Signatur an, auf das bestehende Bundesrecht abzustellen. Zwar ist die qualifizierte elektronische Signatur, die der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt werden soll, noch nicht weit verbreitet. Personen, welche die elektronische Signatur nicht regelmässig einsetzen wollen, sehen sich möglicherweise durch das Verfahren zum Erwerb und durch die jährlichen Kosten abgeschreckt. Allerdings ist zu erwarten, dass durch breitere Anwendungsmöglichkeiten auch die Nachfrage nach der elektronischen Signatur steigen wird. Ausserdem ist es durchaus denkbar, dass kommende Änderungen am Bundesrecht

den Zugang zur elektronischen Signatur noch erleichtern werden. Durch den Verweis auf das Bundesrecht würden solche Erleichterungen automatisch auch für das kantonale Verfahren gelten.

Artikel 25e

Die elektronische Übermittlung eignet sich unter Umständen nicht für alle Verfahren bzw. Dokumente gleichermassen. Auch wird sie nicht in allen Bereichen gleichzeitig zur Verfügung stehen. Deshalb ist zu regeln, wo die elektronische Übermittlung überall erlaubt sein soll. Dabei ist daran zu denken, dass die VRPV nicht nur das Verfahren des Kantons, sondern auch der Gemeinden, Korporationen usw. regelt (vgl. Art. 1 VRPV). Eine umfassende Vorschrift, die den Anwendungsbereich der elektronischen Übermittlung im Detail umschreibt, ist deshalb nicht möglich, ohne in die Organisationsautonomie der betreffenden Gemeinwesen einzugreifen. Sachgerecht ist deshalb eine flexible Regelung. So soll eine Eingabe in elektronischer Form überall dort möglich sein, wo die Behörde des betreffenden Gemeinwesens dies zulässt. Dazu hat sie ihre Adresse für elektronische Eingaben und das für die Übermittlung zulässige Format im Internet zu veröffentlichen. Mit anderen Worten ist eine elektronische Eingabe zulässig, sobald die betreffende Behörde hierfür eine Zustellmöglichkeit angibt. Insbesondere die Behörden ausserhalb der Kantonsverwaltung können so selber entscheiden, wann und wie sehr sie die elektronische Übermittlung erlauben wollen. Innerhalb der Kantonsverwaltung kann der Regierungsrat als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons Vorgaben zur Einführung der elektronischen Übermittlung machen.

Artikel 25f

Die elektronische Übermittlung soll den Geschäftsverkehr mit Behörden erleichtern für Parteien, welche dies auch wollen. Niemand soll gezwungen werden, künftig elektronisch erreichbar zu sein. Deshalb darf eine Behörde Verfügungen nur dann elektronisch eröffnen, wenn die Adressatin oder der Adressat dieser Form zugestimmt hat. Die Zustimmung hat schriftlich und ausdrücklich zu erfolgen. Selbstverständlich ist auch hier die elektronische Übermittlung der schriftlichen gleichgestellt. Allerdings genügt allein die Tatsache, dass eine Partei bereits auf elektronischem Weg an eine Behörde gelangt ist, nicht als Zustimmung dafür, dass auch die Verfügung elektronisch eröffnet werden soll.

Die Zustimmung bezieht sich auf ein konkretes Verfahren. Das Bundesrecht sieht jedoch für

Personen, die vor einer bestimmten Behörde regelmässig als Partei auftreten oder regelmässig Parteien vertreten, dieser Behörde auch mitteilen können, dass ihr in allen Verfahren die Verfügungen auf elektronischem Weg zu eröffnen sind (Art. 8 Abs. 2 VeÜ-VwV). Durch den Verweis in Artikel 25b Absatz 3 VRPV besteht diese Möglichkeit auch nach kantonalem Recht.

Artikel 45

Artikel 45 VRPV regelt den Rechtsmittelweg bei koordinierten Verfügungen. Nach der geltenden Vorschrift ist bei Verfügungen von untergeordneten Gemeindeinstanzen (z. B. Baukommission) der Gemeinderat Rechtsmittelinstanz. Dies allerdings nur dann, wenn die Vorinstanz ausschliesslich Gemeinderecht anzuwenden hatte. In allen übrigen Fällen ist der Regierungsrat Rechtsmittelinstanz. In der Praxis führte die Anwendung dieser Bestimmung zu Unsicherheiten. Die Bestimmung wurde unterschiedlich ausgelegt. Nach der einen Auffassung kam die Regelung, wonach der innerkommunale Instanzenweg ausgeschlossen ist, entsprechend der Sachüberschrift des Artikels 45 VRPV nur bei "koordinierten Verfügungen" zur Anwendung. Nach anderer Ansicht findet der Instanzen sprung immer dann statt, wenn eine untergeordnete Gemeindeinstanz nicht ausschliesslich Gemeinderecht anzuwenden hatte.

Um in der Praxis Klarheit zu verschaffen, drängt es sich auf, den Rechtsmittelweg in der VRPV klarer zu regeln und bestehende Unsicherheiten zu beseitigen. In der entworfenen Bestimmung wird bezüglich Koordinationspflicht neu auf Artikel 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) verwiesen. Diese Bestimmung handelt von der formellen Koordinationspflicht. Danach besteht eine Koordinationspflicht dann, wenn ein Projekt Verfügungen "mehrerer Behörden" erfordert (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, S. 682 N 25). Koordinierte Verfügungen sind direkt beim Regierungsrat anfechtbar. Kann hingegen ein Projekt allein aufgrund einer Verfügung ausgeführt werden, besteht kein Koordinationsbedarf, und beim Rechtsmittelweg kommt kein Instanzen sprung zum Tragen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde diese Regelung durchwegs begrüsst.

III. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege, wie sie in der Beilage

enthalten ist, wird beschlossen.

Beilagen:

- Änderung der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV) (Beilage 1)
- Liste der eingegangenen Vernehmlassungen (Beilage 2)