



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

1. Ausgangslage

Die Welt steht schon seit längerer Zeit in einem digitalen Umbruch. Die Bewegung hat in den letzten Jahren deutlich an Fahrt gewonnen. Die Digitalisierung wird die Gesellschaft und Wirtschaft, aber auch das persönliche Leben und die Abläufe in der Verwaltung in den nächsten Jahren zunehmend prägen.

Die Standeskommission hat die Digitalisierung in den Perspektiven 2022-2025 als ein zentrales Handlungsfeld bezeichnet. Der Kanton Appenzell I.Rh. wird in den nächsten 10-20 Jahren in besonderer Weise gefordert sein, für das vielfältige Zusammenwirken von Verwaltung und Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern substanzielle Schritte in Richtung einer verstärkten Digitalisierung zu machen. Gemäss den Perspektiven sollen zentrale Angebote künftig vorab digital genutzt werden können. Es sind kunden- und bedienerfreundliche Lösungen mit durchgängigen Prozessen anzustreben. Diese Aufgabe wird sicherheitstechnisch, rechtlich und in der praktischen Umsetzung sehr anspruchsvoll werden.

In einem ersten Schritt hat die Standeskommission am 28. Juni 2022 eine E-Government-Strategie des Kantons erlassen. Mit dieser werden die Ziele, Prinzipien und Handlungsfelder für die Weiterentwicklung des E-Government-Angebots in Appenzell I.Rh. in der Zeit bis 2027 festgelegt. Als Ziele werden unter anderem genannt: Ausbau von digitalen Behördendienstleistungen, Prozessoptimierungen, selbstverständliche Nutzung des elektronischen Kanals sowie digitale Partizipation und Zusammenarbeit. Für die Zeit bis 2027 wurden folgende Schwerpunkte gelegt: Elektronischer Verkehr mit der Bevölkerung und Wirtschaft, Digitalisierung verwaltungsinterner Prozesse, Ausbau des digitalen Angebots und der digitalen Teilhabe, Digitalisierung der Grossratsgeschäfte und Schaffung der Voraussetzungen für eine gelingende digitale Transformation.

Eine wichtige Voraussetzung für den Prozess der Digitalisierung ist das Schaffen der erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Grundlagen. Für den Steuerbereich wurden die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer vollständig elektronischen Steuererklärung und für eine elektronische Abwicklung der Steuergeschäfte mit einer Revision des Steuergesetzes bereits geschaffen. Die Landsgemeinde 2023 hat die Vorlage praktisch einstimmig angenommen. Ab 2024 können Steuererklärungen vollständig elektronisch eingegeben werden.

Es macht allerdings wenig Sinn, für den Digitalisierungsprozess in der Verwaltung auf einzelfallweise, sektorale Lösungen zu setzen. Die rechtlichen Grundlagen sollten für die gesamte kantonale Verwaltungstätigkeit möglichst einheitlich gelten und zudem einen Einbezug der Bezirke und Gemeinden im Kanton erlauben.

2. Umsetzung

2.1 Ersatzlösungen für Unterschriften

Ein grösseres Hindernis für die Einführung durchgängiger elektronischer Prozesse ist das Erfordernis der Schriftlichkeit. Wird gesetzlich eine schriftliche Eingabe von Dokumenten vorgeschrieben, muss heute grundsätzlich ein physisches Dokument mit Unterschrift zugestellt werden. Allfällig elektronisch bereitgestellte Formulare können diesfalls zwar elektronisch ausgefüllt, für eine korrekte Eingabe an die Behörden müssen sie dann aber ausgedruckt, unterzeichnet und physisch zugestellt werden. Zwar hat der Bund für die von ihm geregelten Bereiche, insbesondere für gerichtliche Verfahren oder das Konkurs- und Schuldbetreibungswesen, Grundlagen für den elektronischen Verkehr geschaffen, für den kantonale rechtlich bestimmten Bereich der Verwaltungstätigkeit gelten diese aber nicht.

Nachdem für das Steuerrecht eine Regelung für den elektronischen Umgang mit Steuererklärungen und weiteren Unterlagen eingeführt wurde, ist nun auch für den übrigen Bereich der kantonal geregelten Behördentätigkeit eine Grundlage für einen medienbruchfreien elektronischen Verkehr zu schaffen.

Eine sichere und einfache Möglichkeit, das Unterschriftserfordernis im elektronischen Prozess zu ersetzen, ist die Zulassung von zertifizierten elektronischen Signaturen. Der Bund hat hierzu bereits 2003 die erforderlichen Grundlagen für eine ersatzweise Anerkennung von elektronischen Signaturen geschaffen. Er hat die Bestimmung im Obligationenrecht, die sich mit der Unterschrift befasst, ergänzt, indem er zertifizierte elektronische Signaturen der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt hat (Art. 14 Abs. 2^{bis} des Obligationenrechts vom 30. März 1911, OR, SR 220). Heute verweist diese Bestimmung auf das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate vom 18. März 2016 (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES, SR 943.03).

Die Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift und zertifizierter elektronischer Signatur bringt allerdings im Alltag für viele Fälle kaum eine Erleichterung. Vermutlich haben nur wenige Leute für sich eine zertifizierte elektronische Signatur eingerichtet. Gründe dafür sind erhebliche Kosten für die Zertifikate und die recht umständliche und aufwendige Handhabung der Signierung. Für einfachere Fälle der Schriftlichkeit, in denen es primär darum geht, dass eine eindeutige Einsendebestätigung besteht, erscheint es gerechtfertigt, eine einfachere Lösung zuzulassen. Auch der Bund kennt diese Möglichkeit. So hat er beispielsweise bei den Steuererklärungen, welche auch die Direkte Bundessteuer betreffen, anstelle der Unterschrift eine elektronische Bestätigung der Angaben durch die steuerpflichtige Person zugelassen. Diese Möglichkeit soll auch im kantonalen Recht übernommen werden.

Mit der Gleichstellung von elektronischen Signaturen und weiteren Ersatzlösungen wird lediglich die Grundlage für vollständig elektronische Eingaben geschaffen. Die effektive Einführung bedarf noch einer Regelung durch den Grossen Rat und die Standeskommission. Dies ist auch im Steuerbereich der Fall. Die Standeskommission wird dort bis zum 1. Januar 2024 die erforderlichen Regelungen zu den konkreten Abläufen der elektronischen Eingaben und des Umgangs mit elektronischen Unterlagen erlassen. Analog dazu wird auch vorzugehen sein, wenn künftig ein elektronischer Baubewilligungsprozess eingeführt werden soll. Auch dort werden vor der Einführung die entsprechenden technischen Vorkehrungen zu treffen und die erforderlichen Detailregelungen zu erlassen sein.

Es besteht aber generell das Ziel, den elektronischen Weg in den nächsten Jahren sukzessive zu erweitern. Künftig soll eine möglichst weitgehende Wahlfreiheit bestehen, ob Privatpersonen

und Unternehmen ihre Eingaben an die Behörden elektronisch oder wie bisher physisch einreichen.

2.2 Elektronische Zugänge

In der Praxis zeigt sich ein zunehmendes Bedürfnis von Privaten und Unternehmen, amtliche Geschäfte elektronisch abzuwickeln. Sie möchten auf Daten, die sie betreffen, direkt zugreifen können oder wenigstens wie an einem physischen Schalter ihre Anliegen elektronisch anbringen. Solche Geschäftsabwicklungen sollen geschützt vorgenommen werden können. Die Verwaltung wird daher vermehrt gesicherte elektronische Zugänge, elektronische Benutzerkonten oder sogar ein elektronisches Behördenportal anbieten müssen. Hierfür ist auf Seiten der Privaten und Unternehmen ein geregelter Zugang nötig. Es ist festzulegen, wie sich jemand, der Zugang wünscht, authentisieren soll, damit ihm der gewünschte Zutritt gewährt werden kann. Mittelfristig dürfte diesbezüglich die E-ID des Bundes eine wesentliche Rolle spielen. Sie kann voraussichtlich als Identitätsnachweis für den Zugang eingesetzt werden. Bis aber die E-ID zur Anwendung gelangen kann oder auch als Alternative zu dieser sind andere Nachweise für eine Zugangsberechtigung denkbar. Der Kanton wird diesbezüglich kaum eine eigene Lösung schaffen. Es ist aber möglich, dass er zusammen mit anderen Kantonen eine solche schafft oder sich einer anderweitigen Lösung anschliesst.

Damit solche Lösungen innerkantonale zum Einsatz gebracht werden können, wird eine gesetzliche Grundregelung geschaffen. Die Zulassung der konkreten elektronischen Identifikatoren sowie die Regelung der Grundzüge des Betriebs für Zugänge, Benutzerkonten und Behördenportale soll dann dem Grossen Rat obliegen.

2.3 Förderung des digitalen Verkehrs

Als Massnahme zur Förderung des medienbruchfreien digitalen Verkehrs ist vorgesehen, dass die Behörden und Amtsstellen den Datenverkehr an Privatpersonen oder Unternehmen mit deren Einwilligung elektronisch vornehmen können. Sind davon Dokumente betroffen, für die eine Unterschrift verlangt ist, muss das elektronische Dokument elektronisch signiert sein. Braucht jemand dann für die weitere Verwendung des Dokuments wider Erwarten doch noch ein physisches Exemplar, kann dieses nachgefordert werden.

Die Abwicklung des gegenseitigen elektronischen Verkehrs soll auf einer Plattform oder einem Behördenportal vorgenommen werden. Hierfür sind die erforderlichen Grundlagen noch zu schaffen.

2.4 Weitere Gesetzesarbeiten im Digitalisierungsprozess

Für den gesamten Digitalisierungsprozess im Kanton sind weitere gesetzliche Regelungen nötig. So gilt es namentlich, die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Bezirken und Gemeinden bezüglich der Informatik zu verstetigen, wofür die heutige Praxis mit individuellen Verträgen zwischen dem Kanton und jeder einzelnen Körperschaft durch eine gesetzliche Grundregelung abgelöst werden soll. Weiter sind die Zuständigkeiten für die heutigen Informatiknetzwerke AINet und EDUCANET AI gesetzlich festzulegen. Sodann sollen die Bezirke und Gemeinden in geeigneter Weise verbindlich in den E-Government-Prozess des Kantons einbezogen werden, wofür ebenfalls eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Schliesslich ist angesichts der fortschreitenden Entwicklung eine gesetzliche Basis für die Einführung von E-Voting zu prüfen. All diese Vorhaben bedürfen neuer gesetzlicher Regelungen, die aber noch mit den Beteiligten, insbesondere mit den Bezirken und den Schulgemeinden, vertieft diskutiert und abgesprochen werden müssen.

Ob die Regelungen für all diese Themen einheitlich in ein kantonales Digitalisierungsgesetz einbezogen werden können und sollen, ist noch zu klären. Wird aber ein solches Digitalisierungsgesetz geschaffen, können auch die Neuerungen, die mit der vorliegenden Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 29. April 2012 (EG ZGB, GS 211.000) umgesetzt werden, dort untergebracht werden.

Die Standeskommission wird die weiteren gesetzlichen Regelungen dem Grossen Rat und der Landsgemeinde zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen.

3. Vernehmlassung

Für das Gesetzgebungsvorhaben wurde vom 12. Juni bis zum 15. August 2023 ein breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es gingen 13 Rückmeldungen ein. Die Vorlage wurde von allen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern begrüsst. In der Mehrheit der Stellungnahmen wurde die Vorlage ohne Vorbehalte gutgeheissen. Einzelne Stellungnahmen enthielten Fragen, Anregungen oder konkrete Änderungsanträge. Die Standeskommission hat zu diesen Anliegen direkt im Vernehmlassungsbericht Stellung genommen.

Aus dem Vernehmlassungsverfahren haben sich zwei Änderungen an der Vorlage ergeben. Zum einen wird die Aufzählung der Regelungszuständigkeiten der Standeskommission in Art. 99 EG ZGB übersichtlicher gegliedert. Zum anderen wurde auf Hinweis des Datenschutzbeauftragten des Kantons auf die vorgeschlagene Ergänzung des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes vom 28. April 2019 (DIAG, GS 172.800) verzichtet. Wichtig bleibt in diesem Zusammenhang aber, dass die Standeskommission den Umgang mit Unterlagen in der Verwaltung, einschliesslich des Scannens und weiterer Elemente der elektronischen Postfassung regelt, was in Art. 99 Abs. 3 EG ZGB festgehalten wird. Die Bestimmung wird aber etwas offener gefasst, sodass die Regelung der Standeskommission nicht nur die elektronischen, sondern auch die physischen Unterlagen umfasst.

4. Änderungen im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Die Ergänzungen zur Gleichstellung der elektronischen Signatur mit handschriftlichen Unterzeichnungen wird im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgenommen. Anknüpfungspunkt ist der Umstand, dass das Unterschriftenerfordernis auf der Bundesebene in Art. 14 OR, welches der fünfte Teil des Zivilgesetzbuchs ist, geregelt wird. Dort wird schon heute festgehalten, dass der eigenhändigen Unterschrift die zertifizierte elektronische Signatur gleichgestellt ist (Art. 14 Abs. 2^{bis} OR). Diese Systematik wird nun auch auf kantonaler Ebene fortgeführt.

Die weitere Ergänzung, dass auf kantonaler Ebene anstelle der Unterschrift oder einer Signatur auch eine elektronische Bestätigung vorgesehen werden kann, wird konsequenterweise ebenfalls an dieser Stelle geregelt, da es an sich auch hierbei um eine Modalität der Unterschriftenregelung geht. Analoges gilt zur Verwendung elektronischer Identifikatoren, die anstelle der eigenhändigen Unterschrift zur Anwendung gelangen können.

Art. 11a

Mit Abs. 1 wird die Grundlage für einen umfassenden Einsatz von zertifizierten elektronischen Signaturen gelegt. Im Grundsatz soll die elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt werden. Auf der Bundesebene ist dies bereits weitgehend gemacht worden. In wichtigen Bereichen, in denen Unterschriftlichkeit eine grosse Bedeutung haben, können bereits elektronisch signierte Dokumente eingegeben werden. Dies gilt namentlich für den Straf-

und den Zivilprozess, aber auch für das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen. Im Privatrecht hat der Bund die Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift mit der digitalen Signatur mit einer Ergänzung von Art. 14 OR vorgenommen.

Für das kantonale Recht wird die Lösung gewählt, dass analog zur Ergänzung von Art. 14 OR eine grundsätzliche Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift und elektronischer Signatur erklärt wird. Allerdings bestehen Ausnahmen.

Einerseits kann in öffentlich-rechtlichen Verträgen oder in interkantonalen Verträgen das Erfordernis einer handschriftlichen Unterzeichnung ausdrücklich so vorgesehen sein. In diesen Fällen soll an diesem Erfordernis festgehalten werden. Die grundsätzliche Gleichstellung der elektronischen Signatur soll dem nicht vorgehen.

Vorbehalt bleibt natürlich auch der Bereich von bundesrechtlichen Ausnahmen. Darauf muss jedoch auf der kantonalen Ebene nicht eingegangen werden, da dieser Vorbehalt auch ohne entsprechende Erwähnung gilt.

Allerdings gibt es auch im Kanton Erlasse, bei denen ebenfalls am Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift festgehalten werden soll. Betroffen ist beispielsweise die Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23. Oktober 2017 (VUA, GS 160.010), wo die briefliche Abstimmung geregelt wird. Vom dort festgehaltenen Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift kann keinesfalls abgewichen werden. Eine elektronische Eingabe von brieflichem Abstimmungsmaterial ist ausgeschlossen. Erst mit dem Wechsel zu E-Voting wäre eine elektronische Eingabe möglich, die aber mit einem vollständigen Systemwechsel verbunden wäre, bei dem der elektronischen Signatur keine Bedeutung zukommt. Eine weitere Ausnahme betrifft das Sammeln von Unterschriften für Referenden oder Initiativen. Diese müssen bis auf Weiteres ebenfalls physisch vorgenommen werden. Sodann ergeben sich Ausnahmen bei der Ausstellung von medizinischen Rezepten (Art. 17 Abs. 2 des Ständekommissionbeschlusses über die medizinischen Berufe vom 4. Dezember 2018, GS 811.001) oder im Schulrecht, wo Zeugnisse nach wie vor physisch unterzeichnet und abgegeben werden sollen. Der Grosse Rat soll diese Ausnahmen in einem separaten Erlass bezeichnen.

Die Zulassung von zertifizierten elektronischen Signaturen wird in der Praxis wahrscheinlich nur wenig ändern, weil heute nur wenige Private diese Möglichkeit für sich nutzen. Nach Abs. 2 soll daher in Fällen, in denen die Unterschrift lediglich der klaren Zuordnung zu einer bestimmten Person dient, die Möglichkeit eröffnet werden, statt einer elektronischen Signatur ein relativ einfaches Bestätigungsverfahren zum Einsatz kommen. Die Bestätigung kann beispielsweise über die Mitteilung eines Codes vorgenommen werden, der zur Bestätigung in einem Portal eingegeben werden muss. Auch im Steuerbereich, wo die elektronische Eingabe von Steuererklärungen bereits auf Anfang 2024 eingeführt wird, ist ein Bestätigungsverfahren vorgesehen.

Die Einführung eines Bestätigungsverfahrens in einem bestimmten Bereich muss durch einen staatlichen Entscheid vorgenommen werden. Erst mit der Einrichtung des Bestätigungsprozesses in einem Einzelbereich kann diese Option genutzt werden. Wo für ein Geschäft nach wie vor eine eigenhändige Unterschrift verlangt wird, kann kein Bestätigungsverfahren eingeführt werden.

Wünscht eine Privatperson oder ein Unternehmen dies, können die Amtsstellen künftig Dokumente, die heute physisch versandt werden müssen, elektronisch übermitteln. Sind unter diesen Dokumenten Akten, für die eine Unterschriftspflicht gilt, sind im elektronischen Verkehr zertifizierte Signaturen zu verwenden. Ist dies nicht möglich, weil für das fragliche Dokument eine

eigenhändige Unterschrift verlangt ist, kann auch keine elektronische Übermittlung vorgenommen werden. Mindestens das entsprechende Dokument muss physisch zugestellt werden.

Der vollständig digitale Verkehr zwischen staatlichen Stellen und Privaten muss im Rahmen einer gesicherten Infrastruktur abgewickelt werden. Mit Abs. 4 wird die Basis für diese Gefässe geschaffen. Der Grosse Rat wird den Betrieb und die Verfahren für die elektronischen Zugänge, Benutzerkonti oder Behördenportale regeln. Die Nutzung dieser Infrastruktur bedingt, dass man sich kundenseitig identifiziert. Der Grosse Rat kann den Identifikator bestimmen. Es ist allerdings anzunehmen, dass der Bund mit der in den nächsten Jahren erwarteten Einführung der nationalen E-ID auch deren Anwendungsbereich festlegt, sodass die Kompetenz des Grossen Rates zur Bestimmung des elektronischen Identifikators zumindest teilweise überlagert würde. Bis dahin kann der Grosse Rat aber selbständig über diesen Bereich bestimmen.

Art. 99 Abs. 3

In dieser Bestimmung wird die Kompetenz der Standeskommission für die Detailregelung ergänzt. Sie soll für die elektronische Abwicklung das Nähere regeln. Betroffen sind die Bereiche der Signatur, des ersatzweisen Bestätigungsverfahrens, der elektronischen Beurkundung und Beglaubigung sowie der Bereich des elektronischen Umgangs mit Unterlagen in der Verwaltung. Unter diesen Bereich fällt die elektronische Schriftgutverwaltung, die mit der Erfassung von Dokumenten beginnt und über den Umgang im Geschäftsverkehr bis hin zur elektronischen Ablage und Langzeitarchivierung reicht.

Die Standeskommission ist zuständig für die Regelung der verwaltungsinternen Abwicklung elektronischer Abläufe. Für das Recht zur Bearbeitung von elektronischen Personendaten bleiben die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben vorbehalten. Die Standeskommission kann aber spezifische Ablageorte für elektronische Dokumente vorschreiben, Sicherheitsstandards festlegen oder persönliche Massnahmen verlangen. Soweit es um die Regelung der elektronischen Zugänge geht, ist nach Art. 11a Abs. 4 EG ZGB der Grosse Rat zuständig. Technische Vorgaben und Sicherheitsanforderungen in diesem Bereich werden daher durch den Grossen Rat festgelegt.

5. Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, die Vorlage nach erfolgter Annahme durch die Landsgemeinde am 1. Mai 2024 in Kraft zu setzen. Übergangsbestimmungen sind aus heutiger Sicht nicht erforderlich.

6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 29. August 2023

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig