



Ergänzungsbotschaft

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

Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, Grundlagen für die Digitalisierung)

1. Ausgangslage

Am 4. Dezember 2023 unterzog der Grosse Rat die Vorlage für eine Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, GS 211.000), mit welcher Grundlagen für kantonale Digitalisierungsprojekte gelegt werden sollen, einer ersten Lesung. Nach Art. 11a Abs. 1 der Vorlage soll eine auf einem elektronischen Dokument angebrachte, mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur vom 18. März 2016 (ZertES, SR 943.03) kantonalrechtlich der Unterschrift gleichgestellt sein. Vorbehalten sind die Fälle, in denen das Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift gemäss gesetzlicher oder vertraglicher Regelung ausdrücklich vorgesehen ist. Der Grosse Rat soll festlegen, in welchen gesetzlichen Bereichen des kantonalen Rechts eine eigenhändige Unterschrift erforderlich ist. Nach Art. 11a Abs. 2 EG ZGB soll im Verkehr mit Behörden und amtlichen Stellen für elektronische Dokumente anstelle der Signatur als weiterer Ersatz der Unterschrift eine elektronische Bestätigung vorgesehen werden können. Voraussetzung ist, dass die Authentizität und Integrität der elektronischen Dokumente und der Bestätigung jederzeit nachgewiesen werden können.

Anlässlich der ersten Lesung wurde die Frage des Geltungsbereichs der neuen Regelung aufgeworfen. Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob sie auch auf das Verwaltungsverfahren und das Verwaltungsgerichtsverfahren anwendbar ist. Die Standeskommission anerkennend sich, die offenen Fragen auf die zweite Lesung hin zu prüfen.

2. Geltungsbereich

a) Geltungsbereich elektronische Signatur

Art. 11a Abs. 1 EG ZGB hält fest, dass die qualifizierte elektronische Signatur kantonalrechtlich der Unterschrift gleichgestellt ist. Die Geltung dieser Bestimmung bezieht sich auf das kantonale Recht und nicht nur auf das kantonale Vollzugsrecht zum schweizerischen Zivilrecht, was mit Blick auf die Platzierung der Regelung im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch ebenfalls denkbar wäre. Um diesen Sachverhalt aber noch klarer festzuhalten, soll in Art. 11a Abs. 1 EG ZGB nicht nur von «kantonalrechtlich» gesprochen werden, sondern davon, dass die Regelung für das gesamte kantonale Recht gilt.

Für den elektronischen Verkehr mit den Steuerbehörden besteht schon eine Regelung in Art. 123^{ter} des Steuergesetzes vom 25. April 1999 (StG, GS 640.000), welcher ab dem 1. Januar 2024 in Kraft ist. Dieser Bereich geht als spezialrechtliche Regelung der allgemeinen Regelung nach Art. 11a EG ZGB vor.

Für die Verwaltungsverfahren im Bereich des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch ist nach Art. 8 Abs. 1 EG ZGB vorgesehen, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600) gilt, sofern das Einführungsgesetz zum Schweizeri-

schen Zivilgesetzbuch keine besondere Regelung enthält. Art. 11a EG ZGB ist nicht als besondere Regelung für das Verwaltungsverfahren zu verstehen. Die Bestimmung soll - wie oben festgehalten - im gesamten kantonalen Recht zur Anwendung gelangen. Entsprechend ergibt sich aus Art. 11a EG ZGB keine Einschränkung für die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Dieses gelangt bezüglich der elektronischen Unterschrift in der üblichen Weise zu Anwendung. Der Einsatz von qualifizierten elektronischen Signaturen und Bestätigungsverfahren ist möglich. Vorbehalten bleiben Bereiche, in welchen der Grosse Rat beim Erlass des Vollzugsrechts ausdrücklich Ausnahmen vorsehen möchte.

Das Verwaltungsgerichtsverfahren ist ein kantonales Verfahren. Grundsätzlich gilt die Gleichstellung von handschriftlicher Unterschrift und qualifizierter elektronischer Signatur, wie sie in Art. 11a EG ZGB vorgesehen ist, auch für diesen Bereich. Ob für Einzelfälle eine Ausnahme vorzusehen ist oder auf die Anwendung von elektronischen Bestätigungsverfahren verzichtet wird, ist beim Erlass des Vollzugsrechts durch den Grossen Rat zu entscheiden. Gleiches gilt für eine allfällige Einführung eines Bestätigungsverfahrens statt einer qualifizierten elektronischen Signatur. Würde das Kantonsgericht die Bestätigungsoption für das Verwaltungsgerichtsverfahren ablehnen, wäre dies im Rahmen des Vollzugserlasses zu berücksichtigen.

Sollte der Bund im Rahmen des Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) oder in einem anderen Bundesgesetz Regelungen erlassen, welche sich auf die Frage der Unterschrift und der kantonalrechtlichen Gleichstellung mit elektronischen Lösungen auswirken, gingen diese vor. Derzeit bestehen keine solchen Einschränkungen.

Antrag für die Fassung von Art. 11a Abs. 1 EG ZGB:

«¹Eine auf einem elektronischen Dokument angebrachte, mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES) ist im gesamten kantonalen Recht der Unterschrift gleichgestellt, vorbehältlich des Erfordernisses einer eigenhändigen Unterschrift gemäss gesetzlicher oder vertraglicher Regelung. Der Grosse Rat legt fest, in welchen gesetzlichen Bereichen eine eigenhändige Unterschrift erforderlich ist.»

Um den Rechtssuchenden Sicherheit bezüglich der Möglichkeit einer elektronischen Eingabe zu geben, ist geplant, nach dem Erlass der Verordnung über die Ausnahmen bei der Gleichstellung von handschriftlicher Unterschrift und elektronischer Ersatzlösung in den betroffenen Erlassen eine Fussnote zu setzen. Würde also beispielsweise in der neuen Verordnung festgelegt, dass statt der schriftlichen Eingabe von Verwaltungsgerichtsbeschwerden im Sinne von Art. 17 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 25. April 2010 (VerwGG, GS 173.400) auch zertifizierte elektronische Signaturen, nicht aber einfache elektronische Bestätigungsverfahren, möglich sind, könnte bei Art. 17 VerwGG eine entsprechende Fussnote mit Verweis auf diese Lösung gemäss der neuen Verordnung gesetzt werden.

b) Geltungsbereich Umgang mit Unterlagen

Nach Art. 99 Abs. 3 lit. d der Vorlage regelt die Ständekommission das Erforderliche für den Umgang mit elektronischen und physischen Unterlagen in der Verwaltung. Da die Regelung auch für die Gerichte gelten sollte, wird vorgeschlagen, den Zusatz «in der Verwaltung» wegzulassen. Der Regelungsbereich entspricht damit jenem von Art. 36 des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes vom 28. April 2019 (DIAG, GS 432.101), gemäss welchem die Ständekommission für die Archivierung und die Aufbewahrung das Erforderliche festlegt. Die Ständekommission wird bei ihrer Regelung für die Einführung der elektronischen Unterschrift und

für den Umgang mit elektronischen und physischen Unterlagen neben den Bedürfnissen der Verwaltung auch jene der Gerichte berücksichtigen.

Antrag für die Fassung von Art. 99 Abs. 3 lit. d EG ZGB:

«d) den Umgang mit elektronischen und physischen Unterlagen.»

Zum Themenkreis des Umgangs mit elektronischen und physischen Unterlagen gehört auch die Frage des Primats von physischen oder elektronischen Unterlagen bei der Aktenführung. Mit einer Umstellung auf das Primat der elektronischen Aktenführung wird demgemäss zu regeln sein, unter welchen Bedingungen digital eingeleseene Versionen von physischen Dokumenten als massgebliche Akten im Rechtsverkehr gelten, sodass die physischen Dokumente entsorgt werden können. Dieser Punkt ist in die Regelung des Umgangs mit elektronischen und physischen Unterlagen einzubeziehen, allenfalls im Rahmen von Vorgaben aus dem allgemeinen Ausführungsrecht des Grossen Rates für den Vollzug des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

3. Präzisierung Nachweis der Herkunft und Integrität

Nach Art. 11a Abs. 2 EG ZGB kann im Verkehr mit Behörden und amtlichen Stellen als weiterer Ersatz für die handschriftliche Unterschrift ein elektronisches Bestätigungsverfahren vorgesehen werden. Dabei handelt es sich im Vergleich mit zertifizierten elektronischen Signaturen um vereinfachte Verfahren. Möglich sind Verfahren mit Codes oder anderen individualisierten Zugangsdaten, je nach Sicherheitsanforderungen auch mit Zweifaktorauthentifizierungen. Der Einsatz dieser Möglichkeit setzt nach Art. 11a Abs. 2 EG ZGB voraus, dass die Herkunft und Integrität nachgewiesen werden können. Der Begriff der Herkunft ist nicht präzise. Gemeint ist die Authentizität eines Dokuments. Authentizitätsprüfungen sind entscheidend, um die Echtheit eines Objekts (Dokument) oder Subjekts (Benutzerinnen und Benutzer) sicherzustellen. Die Integritätsprüfung stellt sicher, dass Inhalte zwischen dem Absenden und dem Empfang nicht unbemerkt verändert wurden.

Antrag für die Fassung von Art. 11a Abs. 2, letzter Satz:

«²... Voraussetzung ist, dass die Authentizität und Integrität von elektronischem Dokument und Bestätigung jederzeit nachgewiesen werden können.»

4. Umsetzung

Die dem Grossen Rat unterbreitete Vorlage soll der nächsten Landsgemeinde vorgelegt werden. Für die Umsetzung braucht es aber noch Regelungen des Grossen Rates, beispielsweise die Festlegung, in welchen gesetzlichen Bereichen trotzdem noch eine eigenhändige Unterschrift erforderlich ist. Auch eine Regelung der Standeskommission zur elektronischen Signatur oder zu Ersatzlösungen ist vorab zu erlassen. Weiter sind die elektronischen Plattformen zu bestimmen, über welche die elektronische Signatur oder Ersatzlösungen abgewickelt werden. Gestützt auf diese Regelungen sind dann die technischen Vorkehren zur Abwicklung elektronischer Eingaben zu treffen. Erst wenn auch dieser Schritt gemacht ist, ist der Weg frei für eine rechtsgültige elektronische Übermittlung von Dokumenten.

Auf diesem Hintergrund sollte die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung der Standeskommission übertragen werden. Sie kann am besten beurteilen, wann alle rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Zulassung elektronischer Eingaben erfüllt sind.

Antrag für die Inkraftsetzung der Vorlage:

«IV. Die Inkraftsetzung dieses Beschlusses obliegt der Standeskommission.»

5. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von der Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen und die darin gestellten Anträge zu berücksichtigen.

Appenzell, 9. Januar 2024

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig