Regierungsrat des Kantons Schwyz

Beschluss Nr. 946/2023
Schwyz, 19. Dezember 2023 / ju

Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes: Einführung elektronischer Geschäftsverkehr
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Im Regierungsprogramm 2020–2024 (RRB Nr. 737/2020) hält der Regierungsrat fest, die Digitalisierung und Vernetzung aller Lebensbereiche aktiv mitgestalten und die sich daraus für Gesellschaft und Wirtschaft ergebenden Chancen im staatlichen Bereich nutzen zu wollen. Gleichzeitig sind mögliche Risiken zu minimieren. Die fortschreitende Digitalisierung stellt zusehends Ansprüche an die öffentliche Verwaltung. Die Bevölkerung kann mit der öffentlichen Hand oftmals nicht im gleichen Mass digital interagieren wie mit privatwirtschaftlichen Dienstleistern, obwohl vielerorts ein Bedürfnis danach besteht. Dies zeigt sich exemplarisch am Projekt der Online-Steuerdeklaration für natürliche Personen (eDeklaration.sz). Bis Mitte März 2023 wurden rund 40 % der Steuererklärungen für das Jahr 2021 elektronisch übermittelt. In der Nationalen E-Government-Studie 2022 gaben 75 % der Befragten an, die Steuererklärung schon einmal elektronisch ausgefüllt und eingereicht zu haben.

Eine der Ursachen für die noch nicht gleichermassen erfolgende digitale Interaktion ist in den noch fehlenden Rahmenbedingungen und Werkzeugen der öffentlichen Verwaltung zu verorten. Die notwendigen, übergreifenden rechtlichen Voraussetzungen für eine gesetzeskonforme digitale Interaktion sind für gewisse Prozesse nicht gegeben. Die rechtlichen Grundlagen orientieren sich meist an der papiergebundenen Abwicklung. Aufgrund der bestehenden Unterschriftserfordernisse können keine digitalen Verfügungen erstellt oder elektronische Eingaben akzeptiert werden. Gleiches gilt umso mehr für eine eigentliche elektronische Verfahrensabwicklung. Um den entsprechenden Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen sowie der Verwaltung in möglichst vielen Bereichen gerecht zu werden, sind im Rahmen der Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) die notwendigen rechtlichen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr im Verwaltungsverfahren zu schaffen. Die Revision wird den analogen Zugang zur Verwaltung nicht einschränken.

2. Ausgangslage

2.1 In Straf-, Zivil- und Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vor den Zivil- und Strafgerichten sowie den Betreibungs- und Konkursämtern ist der elektronische Schriftverkehr bundesrechtlich geregelt (vgl. Art. 110 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0], Art. 130 und 202 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272], Art. 33 f. des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 [SchKG, SR 281.1]). Gleiches gilt für den elektronischen Verkehr in Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden sowie dem Bundesverwaltungs- und dem Bundesgericht (vgl. Art. 21a und 34 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021] sowie Art. 39, 42 und 60 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110]). Bundesrechtlich wird der eigenhändigen Unterschrift generell die mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur gleichgestellt (Art. 14 Abs. 2^{bis} OR). Diesbezüglich greift 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).

2.2 Im kantonalen Recht finden sich einzelne Regelungen oder Delegationsnormen zur elektronischen Verfahrensabwicklung heute etwa in § 91 Abs. 2 bis 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) sowie in § 93 des Justizgesetzes vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110), die den Regierungsrat ermächtigen, Bestimmungen über die elektronische Form von Eingaben und Zustellungen zu erlassen. Er hat von dieser Ermächtigung aber, insbesondere mit Blick auf die bestehenden bundesrechtlichen Regelungen (vgl. vorstehende Ziffer 2.1), bislang keinen Gebrauch gemacht. § 93 JG findet sich in den Allgemeinen Bestimmungen zum kantonalen Prozessrecht und betrifft damit primär die Zivil- und Strafrechtspflege sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar gelten die allgemeinen Bestimmungen des kantonalen Prozessrechts im JG, wie unter anderem auch jene über Zustellungen und Fristen, sinngemäss auch für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (§ 4 Abs. 1 VRP). Jedoch würde sich eine Regelung des elektronischen Verkehrs mit Verwaltungsbehörden in einer Verordnung mitunter nicht als stufengerecht erweisen und wäre der einheitlichen Einordnung des Regelungsgegenstandes und mithin der Auffindbarkeit der anwendbaren Normen abträglich. Im Interesse der Rechtssicherheit und um den elektronischen Geschäftsverkehr in allen Verwaltungsbereichen im Rahmen einer formell-gesetzlichen Grundsatzbestimmung zu ermöglichen, ist deshalb eine zentrale Regelung über den elektronischen Geschäftsverkehr im VRP vorzusehen, welche den digitalen Kanal für behördliche Interaktionen eröffnet. Für Aufgaben, die auf spezialgesetzlichen Grundlagen basieren, sind im Nachgang allenfalls zusätzliche, spezifische Voraussetzungen innerhalb der jeweiligen Sachgesetzgebung zu schaffen. Bezüglich der konkreten Verfahrensabwicklung sowie der technischen und organisatorischen Voraussetzungen werden zudem Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsstufe bzw. im verwaltungsgerichtlichen Verfahren innerhalb eines Reglements notwendig sein (vgl. dazu auf Bundesstufe die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010 [VeÜ-VwV, SR 172.021.2] sowie das Reglement des Bundesgerichts über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen vom 20. Februar 2017 [ReRBGer, SR 173.110.29]). Durch eine technologie-unabhängige Legiferierung soll dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht eine möglichst weitgehende Kompetenz zur Schaffung detaillierter Regelungen im Bereich der elektronischen Verfahrensabwicklung auf dem Verordnungsweg bzw. in einem Reglement eingeräumt werden, um künftig flexibel auf entsprechende technologische Entwicklungen reagieren zu können.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am Vernehmlassungsverfahren haben die SVP, Die Mitte, die FDP, die SP, die GLP, das Kantonsgericht, das Verwaltungsgericht, 16 Gemeinden, 6 Bezirke, der Handels- und Industrieverein des Kantons Schwyz (H+I) sowie der Anwaltsverband des Kantons Schwyz (AVSZ) teilgenommen. Insgesamt sind 32 Stellungnahmen eingegangen.

Mit Bezug auf Anmerkungen in der Vernehmlassung wird unterstrichen, dass mit der vorliegenden Teilrevision keine analogen Kanäle geschlossen werden, sondern diese mit digitalen Möglichkeiten ergänzt werden. Die Revision orientiert sich eng an etablierten eidgenössischen Normen. Um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten, ist der Regierungsrat bestrebt, sich auch bei der Formulierung der Verordnung eng am Bundesrecht zu orientieren sowie aktuelle technische und regulatorische Entwicklungen in die Überlegungen miteinzubeziehen (bspw. Justitia 4.0). Die technische Umsetzung wird sich ebenfalls an etablierten Standards orientieren. Die Fragen der Datensicherheit sind im Rahmen der Umsetzung der einzelnen Fachprozesse zu beantworten. Missbrauch gilt es mit allen Mitteln zu verhindern; er kann jedoch sowohl in der analogen als auch in der digitalen Welt nie komplett ausgeschlossen werden.

Die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs wurde in der Vernehmlassung nicht in Frage gestellt. Vielmehr wurde von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, dass elektronische Eingaben generell möglich sein sollen. Der Regierungsrat hatte ursprünglich vorgeschlagen, dass der digitale Kanal genutzt werden kann, wenn die entsprechende Behörde diesen anbietet. Aufgrund der Vernehmlassungsantworten ist nun die Möglichkeit der elektronischen Eingabe nach Ablauf einer Übergangsfrist von Behörden verbindlich anzubieten.

Im Vernehmlassungsentwurf sah der Regierungsrat vor, die Voraussetzungen für die Fristwahrung bei elektronischen Eingaben auf Verordnungsstufe zu legen. Aufgrund verschiedener Rückmeldungen wird nun im Gesetz festgelegt, welcher Zeitpunkt für die Wahrung der Frist massgebend ist. Die entsprechende Regelung orientiert sich dabei eng an den eidgenössischen Normen.

Aufgrund der Vernehmlassung wurde die Vorlage in Bezug auf die Gewaltenteilung geschärft. Im Gesetzestext wird nun explizit zwischen dem Verwaltungsverfahren, zu welchem der Regierungsrat die Verordnung erlässt, und dem Verwaltungsgerichtsverfahren in der Regelungskompetenz des Verwaltungsgerichts differenziert.

Moniert wurde zudem, dass eine Regelung zur elektronischen Akteneinsicht fehle. Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung nicht. Mit § 33a (neu) besteht eine genügende Grundlage für die elektronische Akteneinsicht.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 4 Abs. 1 VRP

Durch die Einschränkung des sinngemässen Verweises auf das JG (u. a. betreffend Ausstand, Vorladungen, Zustellungen, Fristen, Erläuterung und Berichtigung sowie die allgemeinen Bestimmungen des kantonalen Prozessrechts), «soweit [das VRP] keine eigenen Bestimmungen dazu enthält», wird ermöglicht, entsprechende (vorgehende) Regelungen bezüglich elektronischer Eingaben und Eröffnung in diesem Gesetz selbst vorzusehen (vgl. dazu auch § 17a Abs. 4 Bst. c VRP). Dadurch kann im Rahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs die erforderliche kohärente Regelung innerhalb desselben Erlasses erreicht werden.

§ 17a VRP (neu)

Die Bestimmung von § 17a VRP regelt als Verfahrensgrundsatz neben der Schriftlichkeit (§ 17 VRP) neu auch die Zulässigkeit elektronischer Eingaben.

Abs. 1
Neben den schriftlichen Eingaben an eine Verwaltungsbehörde, eine Rekurskommission oder das Verwaltungsgericht wird der elektronische Weg für Eingaben geöffnet und damit eine Gleichwertigkeit konventioneller und elektronischer Eingaben angestrebt. Dies bedeutet, dass Eingaben nicht nur physisch in Papierform, sondern nunmehr auch elektronisch eingereicht werden können. Dies soll jedoch während einer dreijährigen Übergangsfrist nur dann möglich sein, wenn eine Behörde diese Form der Eingaben für ein bestimmtes Verfahren überhaupt anbietet. Erst wenn eine Behörde die elektronische Übermittlung und Verfahrensabwicklung in der Übergangsphase anbietet bzw. die organisatorischen und technischen Voraussetzungen hierfür geschaffen sind (vgl. § 91 Abs. 3 PBG), kann ein Verfahren teilweise oder dereinst vollständig elektronisch und damit auch medienbruchfrei durchgeführt werden. Dies bedingt einerseits auf Seiten der Behörden und Verwaltung die erforderlichen Vorkehrungen, aber auch für die Verfahrensbeteiligten (Gesuchsteller, Einsprecher, Beigeladene usw.) müssen die entsprechenden Bedingungen für Eingaben in elektronischer Form und die Zustellung bzw. die Einsichtnahme in Akten und Entscheidungen geregelt sein.

Die jeweilige Sach- bzw. Spezialgesetzgebung entscheidet darüber, welche Verfahren für den elektronischen Rechtsverkehr geöffnet sind. Zudem gilt es auch, gerade den Gemeinden genügend Vorlaufzeit für die entsprechenden Vorbereitungen einzuräumen, da mit erheblichem Umsetzungs- und Schulungsaufwand zu rechnen ist. Es besteht demnach während der Übergangsfrist kein Anspruch auf die Möglichkeit elektronischer Eingaben bzw. Verfahrensabwicklung. Dieser soll erst nach der entsprechenden Übergangsfrist bestehen, doch wird mit dieser Regelung bereits vorgängig die Möglichkeit des digitalen Kanales geöffnet.

Mit der dreijährigen Übergangsfrist wird der Kantonsverwaltung sowie den Gemeinde- und Bezirksverwaltungen Zeit eingeräumt, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um elektronische Eingaben rechtssicher entgegennehmen zu können. Eine Eingabe per E-Mail genügt den rechtlichen Anforderungen nicht. Technisch werden die Voraussetzungen für die elektronische Prozessabwicklung mit dem Projekt «Digitaler Schalter» geschaffen, wobei vorgesehen ist, sowohl die Voraussetzungen für die elektronische Eingabe als auch für die Zustellung zu erfüllen. Zudem soll den Benutzern eine Lösung zum Anbringen einer qualifizierten elektronischen Signatur zur Verfügung stehen. Es ist vorgesehen, dass der digitale Schalter im Jahr 2026 in Betrieb gehen kann. Voraussetzung für den Betrieb des digitalen Schalters ist die gesetzliche Grundlage, welche ebenfalls bis 2026 geschaffen werden soll. Nach heutiger Einschätzung wird eine komplette digitale Prozessabwicklung erst mit der Infrastruktur des digitalen Schalters effizient möglich sein.

Mit den Zustellplattformen IncaMail und PrivaSphere Secure Messaging (vgl. nachfolgende Ausführungen) ist es möglich, elektronische Eingaben in rechtssicherer Form auch ohne den digitalen Schalter zu gewährleisten. Allerdings muss eine Person selber über eine elektronische Signatur verfügen, um die Eingabe rechtsverbindlich signieren zu können. Die Eingabe eines handschriftlich unterzeichneten und gescannten Dokuments erfüllt die rechtlichen Anforderungen nicht. Des Weiteren gilt es zu bedenken, dass ohne den digitalen Schalter mit den erwähnten Zustellplattformen zwar die Eingabe mit verhältnismässig einfachen Mitteln ermöglicht werden kann, die Zustellung von Dokumenten durch die Behörde ist demgegenüber komplexer. Mit der dreijährigen Übergangsfrist kommt die Pflicht zum Ermöglichen von elektronischen Eingaben zu einem Zeitpunkt, in welchem voraussichtlich bereits erste Erfahrungen mit dem digitalen Schalter gesammelt werden konnten. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die elektronischen Eingaben für

geeignete Prozesse, die vorderhand nicht auf dem digitalen Schalter basieren, bereits zu einem früheren Zeitpunkt zu ermöglichen.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Verfahrensabwicklung sowie der technischen und organisatorischen Voraussetzungen werden zudem Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsstufe notwendig sein. Insbesondere kantonsübergreifend wird sich eine entsprechend medienbruchfreie Verfahrensabwicklung schliesslich erst realisieren lassen, wenn das Projekt Justitia 4.0 erfolgreich zum Abschluss gebracht werden kann und den elektronischen Rechtsverkehr mitsamt elektronischer Aktenführung auf Bundes- und Kantonsstufe vereinheitlicht ermöglicht. Diesbezüglich wird es denn auch in den nächsten Jahren zu weiteren Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe kommen, weshalb sich auch aus diesem Grund eine Übergangsfrist anbietet, um die entsprechenden Regelungen sinnvoll aufeinander abzustimmen.

Aus verfahrens- und datenschutzrechtlicher Sicht muss ein elektronisches Verfahren zwei Grundbedingungen sicherstellen: die Authentizität und Integrität der übermittelten Daten. Die Authentisierung stellt den Nachweis dar, dass eine Person tatsächlich diejenige ist, die sie vorgibt zu sein. Eine Person muss also auf elektronischem Wege Nachweise vorlegen, die ihre Identität bestätigen. Dies kann durch geheime Informationen erfolgen, die nur ihr bekannt sind (z. B. Code/Passwort), durch einen Identifizierungsgegenstand (z. B. Identitätskarte), mittels E-ID- bzw. E-Signatur-Lösungen oder durch die Person als Identifizierungsobjekt selbst (z. B. biometrische Merkmale wie Fingerabdruck oder Gesichtserkennung). Auch entsprechende Kombinationen sind möglich (mehrstufige Authentisierung bzw. entsprechender Identitätsnachweis durch die Kombination verschiedener und unabhängiger Komponenten, vgl. dazu etwa die regelmässige Multi-Faktor-Authentisierung beim E-Banking oder bei eTax-Lösungen). Weiter muss auch die Datenintegrität sichergestellt sein. Damit ist der Nachweis gemeint, dass die Eingaben (z. B. Baugesuch oder Steuererklärung) vom Absender bis zum Empfänger nicht verändert wurden. Schliesslich muss die Übermittlung verlässlich funktionieren, der Zeitpunkt der Übermittlung nachweisbar und die datenschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten sein. In Abs. 1 wird nicht vorgeschrieben, auf welchem Weg die Authentisierung zu erfolgen hat (vgl. dazu aber § 17a Abs. 3 VRP bei unterschriftsbedürftigen Eingaben). Dies kann insbesondere auch im Rahmen sogenannter Authentisierungsverfahren in (sicheren bzw. den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügenden) Online-Behördenportalen erfolgen. Die Einzelheiten dazu sind auf dem Verordnungsweg bzw. in den Vollzugsbestimmungen der jeweiligen Sachgesetzgebung resp. in einem Reglement des Verwaltungsgerichts zu regeln (vgl. § 17a Abs. 4 Bst. b VRP).

Abs. 2
Aufgrund der vorgenommenen Einschränkung des Verweises auf das JG in § 4 Abs. 1 VRP sowie des gleichermassen formulierten § 4 Abs. 2 VRP können darin eigene Regelungen zur Fristwahrung im elektronischen Geschäftsverkehr erlassen werden.

Die Voraussetzungen der Fristwahrung bei elektronischen Eingaben wird als wichtige und grundlegende Verfahrensvorschrift auf Gesetzesstufe verankert und inhaltlich analog den bundesrechtlichen Bestimmungen geregelt (vgl. Art. 21a Abs. 3 VwVG, Art. 48 Abs. 2 BGG, Art. 143 Abs. 2 ZPO und Art. 91 Abs. 2 StPO). Bei elektronischen Eingaben ist die Frist gewahrt, wenn das Informatiksystem der offiziellen elektronischen Adresse der Behörde vor Ablauf der Frist die Quittung ausstellt, dass alle Schritte abgeschlossen sind, die auf Seiten der Partei oder ihres Vertreters für die elektronische Übermittlung notwendig sind. Massgebend ist somit der Zeitpunkt der Ausstellung der Abgabequittung durch das Informatiksystem, welchem die elektronische Zustelladresse der Behörde angehört (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 VeÜ-VwV). Diese elektronische Quittung muss vor Ablauf der Frist, also bis 24.00 Uhr am letzten Tag der Frist, ausgestellt worden sein. Dabei ist der Zeitpunkt des Ausstellens der Abgabequittung durch das Informatiksystem für die Zustellung massgebend und nicht das Eintreffen derselben bei der Partei. Mit dem Empfang prüft das System regelmässig auch die Einhaltung der vorgesehenen Formate. Mit der elektronischen Quittung

hat der Absender die Gewähr, dass die elektronische Sendung auf dem von der Behörde verwendeten Informatiksystem eingegangen ist und diese die Zugriffsmöglichkeit darauf hat. Fehlt die Quittung, muss der Absender von einer fehlerhaften Zustellung ausgehen und Vorkehrungen treffen, um die Frist anderweitig zu wahren. Das Risiko eines technischen Fehlers bis zum Informatiksystem der Behörde (Empfangsserver) bzw. der von ihr bezeichneten Zustellplattform trägt der Absender. Dieser hat entsprechend auch den Nachweis zu erbringen, dass die Nichtzustellung auf ein Problem im Informatiksystem der Behörde zurückzuführen ist. Bei einem Scheitern der elektronischen Übermittlung muss die Eingabe innerhalb der Frist per Post eingereicht werden. Können aufgrund von technischen Problemen die Eingaben bzw. Beilagen nicht geöffnet werden oder ist die Eingabe für die Behörde beim Anzeigen am Bildschirm oder in gedruckter Form nicht lesbar, so kann die Behörde unter Angabe des Grundes und nach Gewährung einer angemessenen Nachfrist die Einreichung in Papierform verlangen. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht regeln die entsprechenden Einzelheiten (vgl. § 17a Abs. 4 Bst. c VRP).

Abs. 3
Wo das Gesetz die Unterzeichnung bzw. eigenhändige Unterschrift vorschreibt, so namentlich in § 38 VRP (Rechtsmitteleingabe), § 40 VRP (Vernehmlassung) oder § 77 PBG (Baugesuch), wird bei elektronischen Eingaben das Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift durch dasjenige einer qualifizierten elektronischen Signatur ersetzt (vgl. Art. 2 Bst. d ZertES). Diese qualifizierte elektronische Signatur ist auch nach Art. 14 Abs. 2^{bis} OR der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt. Mit einer solchen Signatur, der ein einmaliger und personenbezogener «digitaler Schriftzug» zugrunde liegt, werden Authentizität und Integrität der Eingaben bzw. Daten rechtsgenüglich sichergestellt. Die Regelung der qualifizierten elektronischen Signatur erfolgt damit wie in der Zivil- und Strafrechtspflege sowie in den Verfahren vor Bundesbehörden, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht gemäss ZertES. Damit ist eine einheitliche Anwendung garantiert und es gelten insbesondere beim Weiterzug von kantonalen Entscheiden ans Bundesverwaltungs- oder ans Bundesgericht diesbezüglich die gleichen Anforderungen. In Einzelfällen verlangt auch das kantonale materielle Recht für spezifische Dokumente eine eigenhändige Unterschrift (vgl. § 77 PBG). Es ist Sache der jeweiligen Sachgesetzgebung, zu bestimmen, welche konkreten Dokumente tatsächlich einer Unterschrift bedürfen. Der Regierungsrat kann zudem auf dem Verordnungsweg anstelle einer qualifizierten elektronischen Signatur andere Formen einer elektronischen Bestätigung der Eingaben vorsehen, sofern damit deren Authentizität und Integrität gleichermassen sichergestellt ist. Dabei ist insbesondere an Eingaben über entsprechende Anforderungen erfüllende Online-Behördenportale zu denken (z. B. mittels verschlüsselten Multi-Faktor-Authentisierung), vgl. dazu etwa die Lösung von eDeklaration.sz bei der elektronischen Einreichung der Steuererklärung sowie das von den Kantonen per 1. Januar 2024 umzusetzende Bundesgesetz über das elektronische Verfahren im Steuerbereich (betreffend direkte Bundessteuer: Art. 104a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG, SR 642.11]; betreffend kantonale Steuern: Art. 38b Abs. 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990 [StHG, SR 642.14]). Dies wird insbesondere im Massenverfahren von Bedeutung sein. Durch die entsprechende Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg auch bei unterschriftsbedürftigen Eingaben andere Bestätigungen als die qualifizierte elektronische Signatur vorzusehen, kann zum einen flexibel auf diesbezügliche technologische Entwicklungen reagiert und zum anderen auch Rechtssicherheit geschaffen werden, indem auf dem Verordnungsweg festzuhalten ist, bei welchen unterschriftsbedürftigen Eingaben auf eine qualifizierte elektronische Signatur verzichtet werden kann.

Wo die Unterzeichnung durch eine Partei bzw. deren Vertretung nicht vorgeschrieben ist, braucht es keine qualifizierte elektronische Signatur. Die gleiche Einschränkung gilt auch für die Verfahren nach VwVG (vgl. Art. 6 VeÜ-VwV) sowie vor Bundesgericht (Art. 4 Abs. 2 und 3 ReRBGer i. V. m. Art. 42 Abs. 4 BGG). Verlangt das Bundesrecht die Unterzeichnung einer Eingabe oder anderer Dokumente nicht, so liegt es im Ermessen der Behörde, auf das Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur zu verzichten und beispielsweise lediglich eine geregelte elektronische Signatur oder ein geregeltes elektronisches Siegel zu verlangen (vgl. dazu Art. 2 ZertES),

wobei das Letztgenannte auch für juristische Personen offensteht. Ebenfalls aus der Behördenpraxis ist sodann die Möglichkeit hervorgegangen, für das Massenverfahren auf das Erfordernis der qualifizierten elektronischen Signatur zu verzichten, wenn die Identifizierung des Absenders und die Integrität der Übermittlung auf andere Weise sichergestellt ist (vgl. zum Ganzen Urs Peter Cavelti, Art. 21a N 17, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019). Dies wird denn auch bereits mit der Regelung in § 17a Abs. 3 zweiter Satz VRP auf dem Verordnungsweg ermöglicht.

Neben geregelter elektronischer Signatur oder geregeltem elektronischem Siegel ist bei Eingaben, die keiner qualifizierten elektronischen Signatur bedürfen, wiederum an den Einsatz von Online-Behördenportalen zu denken, mit denen die Authentizität und Integrität der Eingaben sichergestellt werden kann. Dies ist auf dem Verordnungs- bzw. Reglementsweg zu regeln (vgl. § 17a Abs. 4 Bst. b VRP).

Abs. 4
Mittels des vierten Absatzes des neuen § 17a VRP wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für detaillierte Regelungen von elektronischen Eingaben bzw. der elektronischen Verfahrensabwicklung durch den Regierungsrat auf dem Verordnungsweg bzw. in den Vollzugsbestimmungen zur jeweiligen Sachgesetzgebung resp. durch ein Reglement des Verwaltungsgerichts im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geschaffen (vgl. auch § 93 JG und § 91 Abs. 2 bis 4 PBG). Die entsprechende Delegationsnorm ermöglicht es, flexibel auf Entwicklungen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs reagieren zu können (vgl. dazu auf Bundesstufe etwa die VeÜ-VwV und das ReRBGer). Aus Gründen der Gewaltentrennung soll sich die Verordnungskompetenz des Regierungsrates diesbezüglich auf das Verfahren vor Verwaltungsbehörden sowie die selbständigen Rekursbehörden beschränken. Dem Verwaltungsgericht obliegt die entsprechende Regelung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Rahmen eines Reglements. Keine Lösung kann es dagegen sein, die entsprechenden Fragen direkt auf Gesetzesstufe zu regeln. Dies widerspräche klarerweise einer möglichst technologie-unabhängigen Legiferierung und würde eine flexible Reaktion auf die immer schneller werdenden technischen Entwicklungen verunmöglichen. Entsprechend sind denn auch auf Bundesstufe die besagten Punkte nicht formell-gesetzlich geregelt.

Bst. a
Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht regeln u. a. das Format der Eingaben und ihrer Beilagen. Hier werden sich in den einzelnen Vollzugsbestimmungen der jeweiligen Sachgesetzgebung unterschiedliche Formate aufdrängen bzw. kaum ein einheitliches Format vorgeschrieben werden können. Sinnvoll dürfte schliesslich sein, in einem Anhang ein Verzeichnis zu führen, welche Behörden den elektronischen Geschäftsverkehr anbieten und welche Voraussetzungen diese etwa an die zu verwendenden Formate, Kommunikationskanäle bzw. Identifikationslösungen stellen. Das entsprechende Verzeichnis wäre sodann auf den Webseiten des Kantons zu veröffentlichen. Trotz der möglichen Vielfalt an Formaten wird für den Rechtsverkehr zwischen den Behörden und den Verfahrensparteien bis auf Weiteres das archivierbare pdf-Format im Vordergrund stehen (vgl. Art. 4 und 8 f. ReRBGer).

Bst. b
Neben den zulässigen elektronischen Formaten legen der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht auch die zulässigen Kommunikationskanäle fest. Dabei kann es sich etwa neben den anerkannten Zustellplattformen (bis heute lediglich die von der schweizerischen Post betriebene Plattform IncaMail und das von der PrivaSphere AG betriebene PrivaSphere Secure Messaging, vgl. dazu die Verordnung des EJPD über die Anerkennung von Plattformen für die sichere Zustellung im Rahmen von rechtlichen Verfahren vom 16. September 2014 [Anerkennungsverordnung Zustellplattformen, SR 272.11]; https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/rechtsinformatik/e-uebermittlung.html) auch um Online-Behördenplattformen oder E-Mail handeln (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 Bst. c VeÜ-VwV). Soweit das Gesetz jedoch erhöhte Anforderungen an den elektronischen Rechtsverkehr stellt, so namentlich in Rechtsmittelverfahren, wird nur die Zustellung über eine

anerkannte Zustellplattform bzw. eine die Anforderungen für die sichere Zustellung gleichermassen erfüllende Lösung in Betracht kommen. Ebenfalls festzulegen sein werden die zu verwendenden Signaturen und anderen Formen einer Bestätigung, sofern keine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich ist oder sein soll (vgl. § 17a Abs. 3 VRP).

Bst. c
Auf dem Verordnungs- bzw. Reglementsweg ist auch festzulegen, wann die Behörden die Ein- oder Nachreichung von Eingaben und Beilagen in Papierform verlangen können, was insbesondere bei besonderen Aktenstücken (z. B. grossen Plänen) oder technischen Problemen der Fall sein kann.

§ 33a VRP (neu)

Abs. 1
§ 33a VRP ermöglicht – analog etwa zu Art. 34 Abs. 1bis VwVG, Art. 34 Abs. 2 SchKG und Art. 60 Abs. 3 BGG) – die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden bzw. allgemein die Zustellung von Dokumenten (z. B. im Rahmen der Akteneinsicht) auf elektronischem Weg, sofern sich die Parteien damit einverstanden erklären. Erforderlich ist eine ausdrückliche Zustimmung in Schriftform bzw. auf andere Art und Weise, die den Nachweis durch Text ermöglicht (z. B. per E-Mail, per Erfassung in einem Online-Behördenportal etc., vgl. dazu auch Art. 8 Abs. 4 VeÜ-VwV, ferner Art. 2a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 [VVG, SR 221.229.1], Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 [IPRG, SR 291]). Die Zustimmung muss sich grundsätzlich auf das konkrete Verfahren beziehen. Bei regelmässigem verfahrensrechtlichen Kontakt mit der Behörde kann sich die Zustimmung auch generell auf alle Verfügungen und Entscheide bzw. allgemein auf Dokumente beziehen. Auch der Eintrag auf einer anerkannten Zustellplattform bzw. einem Online-Behördenportal und die darüber vorgenommene Kommunikation mit einer Behörde muss als Einverständnis für Zustellungen auf elektronischem Weg gelten (vgl. Art. 3 Abs. 2 ReRBGer). Die Parteien haben dafür eine elektronische Zustelladresse anzugeben. Die Zustimmung kann jederzeit widerrufen werden.

Abs. 2
Verfügungen und Entscheide sind mit einer elektronischen Signatur gemäss ZertES zu versehen. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht legen die Art der zu verwendenden Signaturen fest (z. B. qualifizierte elektronische Signatur, geregelte elektronische Signatur, geregeltes elektronisches Siegel etc., vgl. dazu Art. 2 ZertES und Art. 9 Abs. 4 VeÜ-VwV), was eine flexible Reaktion auf diesbezüglich technologische Entwicklungen ermöglicht. Dabei sind je nach Art der Verfügung bzw. des Entscheids auch verschiedene Abstufungen hinsichtlich der Signaturqualität denkbar. Dies ist analog bereits in § 31 Abs. 2 und 3 VRP verankert: Bei Allgemeinverfügungen, Veranlagungsverfügungen im öffentlichen Abgaberecht, Verfügungen im Sozialversicherungsrecht sowie bei Verfügungen, mit welchen dem Begehren einer Partei voll entsprochen wird und dadurch nicht Interessen Dritter betroffen werden, sind Begründung und Unterschrift nicht erforderlich. Auch bei Bussen wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften im öffentlichen Abgaberecht ist die Unterschrift nicht erforderlich.

Bei § 33a VRP handelt es sich um eine Kann-Bestimmung. Der Behörde bleibt es demnach – in Anlehnung an die bundesrechtlichen Bestimmungen – freigestellt, ihre Verfügungen und Entscheide auf konventionellem Weg zu eröffnen bzw. Dokumente physisch zuzustellen, auch wenn die Partei ihr Einverständnis zur elektronischen Eröffnung bzw. Zustellung erteilt hat und selbst auf elektronischem Weg mit den Behörden verkehrt.

Abs. 3
Der Regierungsrat regelt auf dem Verordnungsweg bzw. im Rahmen der Vollzugsbestimmungen zu den einzelnen Sachgesetzgebungen und das Verwaltungsgericht in einem Reglement nebst den

zu verwenden Signaturen gemäss ZertES das Format der Verfügungen und Entscheide und deren Beilagen, die Art und Weise der Übermittlung sowie den Zeitpunkt, zu dem die Verfügung oder der Entscheid als eröffnet bzw. allgemein ein Dokument als zugestellt gilt.

§ 93 JG

Mit einem präzisierenden Vorbehalt wird klargestellt, dass sich diese Ermächtigungsnorm des Regierungsrats grundsätzlich nur auf den Geltungsbereich des JG bezieht und durch die Legiferierung auf Bundesebene somit stark eingeschränkt ist.

Sodann wird durch den Verweis auf das VRP klargestellt, dass auch für die Vollzugsbestimmungen zum elektronischen Geschäftsverkehr mit Verwaltungsbehörden die neuen Delegationsnormen von § 17a Abs. 4 VRP bzw. § 33a Abs. 3 VRP massgebend sind und nicht § 93 JG, wie bislang aus dem bisherigen § 4 Abs. 1 VRP zu folgern war. Zusammen mit der entsprechenden Einschränkung des Verweises im revidierten § 4 Abs. 1 VRP wird sodann eine kohärente Regelung geschaffen. Auch für die Spezialgesetzgebung gehen die dort gegebenenfalls vorzusehenden Delegationsnormen der allgemeinen Bestimmung von § 93 JG vor. Dies schliesst aber nicht aus, dass die regierungsrätlichen Vollzugsbestimmungen zum elektronischen Geschäftsverkehr der Behörden nach Massgabe der verschiedenen gesetzlichen Ermächtigungsnormen gegebenenfalls in der gleichen Verordnung Platz finden werden.

5. Auswirkungen

Mit der vorgeschlagenen Regelung sind keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen verbunden, vorliegend wird nur die Möglichkeit des elektronischen Geschäftsverkehrs geschaffen. Zukünftig bietet diese Regelung jedoch das Potenzial, dass die Interaktion mit Behörden vereinfacht und Verwaltungsprozesse effizienter gestaltet werden können, wobei dazu noch weitere Grundlagenarbeiten notwendig sein werden. Da die bestehenden physischen Kanäle grundsätzlich beibehalten werden, schafft die Option des elektronischen Geschäftsverkehrs durchwegs einen Mehrwert für Bevölkerung, Unternehmen und Verwaltung.

6. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

6.1 Keine Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (SRSZ 142.110).

6.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--;

dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Regierungsrat Kanton Schwyz

André Rüegsegger
Landammann

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber