Das Wichtigste vorweg

Mit § 39^{quater} VRG ist eine formell-gesetzliche Grundlage für den **elektronischen Rechtsverkehr** in Verwaltungsverfahren vorhanden. § 39^{quater} VRG ermöglicht es den betroffenen Privaten, Rechtsschriften auf elektronischem Weg einzugeben, und den Behörden, Verfügungen und Entschiede auf elektronischem Weg zuzustellen. Was noch fehlt, sind die regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen über die Anforderungen an die Rechtsschriften, die Zustellungen, die Einhaltung von Fristen und die Haftung.

Die bestehenden Gesetze eignen sich nicht, um die Grundlagen für **das Behördenportal** gesetzlich zu verankern. Es muss ein eigenständiges Gesetz geschaffen werden.

Das künftige **E-ID-Gesetz des Bundes** hat auf die kantonalen Rechtsgrundlagen keinen direkten Einfluss und ersetzt die kantonalen Regelungen nicht. Im kantonalen Recht muss jedoch sichergestellt werden, dass die gestützt auf das E-ID-Gesetz anerkannten E-ID verwendet werden können, wenn die kantonalen Behörden Bundesrecht vollziehen.

I. Ausgangslage

Gemäss Kapitel E1 der E-Government-Strategie des Kantons Solothurn vom 21. Februar 2012 erfordert der elektronische Amtsverkehr entsprechende Grundlagen im kantonalen Recht. Diese sind neu zu schaffen oder so anzupassen, dass die Bereitstellung und Ausgestaltung der elektronischen Dienstleistungen erfolgen kann (beispielsweise bei Formvorschriften für die Gültigkeit einer elektronischen Signatur). Allfällige Verfahrensvorschriften werden angepasst oder ergänzt.

Es muss geklärt werden, welche kantonalen Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen. Zudem muss geklärt werden, auf welcher Stufe (Gesetz, Verordnung) neue Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen.

II. Wichtige Rechtsgrundlagen

1. Kantonale Rechtsgrundlagen

- Gesetz über die Einwohnerregister- und Stimmregisterplattform vom 5. November 2014 (GESP; BGS 114.3)
- Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1)
- Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Februar 1999 (RVOG; BGS 122.111)
- Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11)

2. Bundesrecht

- Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten, Vorentwurf vom 22. Februar 2017 (E-ID-Gesetz)
- Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer vom 18. Juni 2010 (UIDG; SR 431.03)

III. Erwägungen

1. Grundlagen für den elektronischen Rechtsverkehr

Der elektronische Rechtsverkehr in Zivil- und Strafverfahren vor Gericht ist aufgrund der bundesrechtlichen Bestimmungen in den Prozessordnungen (Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO; SR 272] und Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO; SR 312.0) schon heute zulässig, aus technischen Gründen jedoch noch nicht vollständig möglich. Dasselbe gilt für den elektronischen Rechtsverkehr mit der Staatsanwaltschaft.¹

Für den elektronischen Rechtsverkehr in Verwaltungsverfahren, also zwischen Verwaltungsbehörden und Privaten, sind die Kantone zuständig. Gemäss § 39^{quater} VRG kann der Regierungsrat in einer Verordnung den elektronischen Rechtsverkehr zwischen Verwaltungsbehörden und Parteien regeln. Er kann insbesondere Bestimmungen über die Anforderungen an die Rechtsschriften, die Zustellungen, die Einhaltung von Fristen und die Haftung beim elektronischen Rechtsverkehr erlassen.

Für den elektronischen Rechtsverkehr in Verwaltungsverfahren wurde im Jahr 2007² mit § 39^{quater} VRG die erforderliche Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen. § 39^{quater} VRG ermöglicht es den betroffenen Privaten, Rechtsschriften auf elektronischem Weg einzugeben, und den Behörden, Verfügungen und Entscheide auf elektronischem Weg zuzustellen. Was noch fehlt, sind die regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen.

Eine ähnliche Bestimmung wie § 39^{quater} VRG existiert mit § 116 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (BGS 125.12) für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.

Damit die elektronische Abwicklung im verwaltungsinternen Verfahren möglich ist, müssen die Ausführungsbestimmungen zu § 39^{quater} VRG geschaffen werden. Auf Verordnungsstufe geregelt werden müssen insbesondere:

- Anforderungen an die Rechtsschriften (insbesondere Erfordernis einer Unterschrift, Gültigkeit einer Unterschrift)
- Anforderungen an die Zustellung (insbesondere Übermittlungsmodalitäten, Nachweis der Zustellung, Zeitpunkt der Zustellung)
- Bestimmungen über die Einhaltung von Fristen (insbesondere Rechtzeitigkeit der Eingaben)
- Bestimmungen über die Haftung der Behörden bei elektronischen Eingaben.

2. Grundlagen für das Behördenportal

2.1 Zielsetzungen von E-Government

Die strategischen Zielsetzungen der E-Government-Strategie Kanton Solothurn lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Wirtschaft wickelt den Amtsverkehr elektronisch ab.
- Die Bevölkerung wickelt die wichtigsten Amtsgeschäfte elektronisch ab.
- Der verwaltungsinterne Geschäftsverkehr erfolgt elektronisch.
- Der Amtsverkehr zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden erfolgt elektronisch.
- Das Informationsangebot der Verwaltung ist vollständig elektronisch verfügbar, einfach und zentral zugänglich und bedürfnisgerecht aufbereitet.³

¹ Vgl. <https://www.so.ch/gerichte/informationen/elektronischer-rechtsverkehr/> und <https://www.so.ch/verwaltung/bau-und-justizdepartement/staatsanwaltschaft/elektronischer-rechtsverkehr/> (abgerufen am 5. Januar 2017).

² Änderung des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 5. Dezember 2007, KRB Nr. RG 142/2007, in Kraft seit 1. April 2008.

³ Kapitel A der E-Government-Strategie des Kantons Solothurn vom 21. Februar 2012 und RRB Nr. 2012/354 vom 21. Februar 2012.

2.2 Integration in bestehende Gesetze

Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen über das Behördenportal in ein bestehendes Gesetz integriert werden können. Geprüft werden die vier Gesetze GESP, InfoDG, RVOG und VRG.

Das **GESP** gilt für die kommunalen Einwohner- und Stimmregister und für die kantonale Einwohnerregister- und Stimmregisterplattform. Die beiden Plattformen dienen ausschliesslich der öffentlichen Hand. Die Daten werden nur von den Behörden eingetragen und ein Austausch von Daten ist nur zwischen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden vorgesehen. Privatpersonen sind im GESP nicht erwähnt und können weder Daten in den beiden Plattformen eintragen noch abrufen. Demgegenüber soll das Behördenportal den Privaten die Bearbeitung von Daten ermöglichen, insbesondere das Eintragen von Daten, den Abruf der Daten und allenfalls den Austausch von Unterlagen und Informationen mit den Behörden. Weil sich das GESP und das Behördenportal an einen unterschiedlichen Adressatenkreis richten, eignet sich das GESP nicht, um die Grundlagen für das Behördenportal gesetzlich zu verankern.

Das **InfoDG** regelt die amtliche Information der Bevölkerung, den Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Schutz vor Missbrauch von Personendaten durch Behörden.

- Das InfoDG hat zum Zweck, die Transparenz der Behördentätigkeit zu fördern sowie die Privat- und Geheimsphäre und die Grundrechte derjenigen Personen zu schützen, über welche die Behörden Daten bearbeiten (§ 1 InfoDG). Das InfoDG gilt für alle Behörden im Sinne von § 3 InfoDG. Titel 5 über den Schutz vor Missbrauch von Personendaten gilt (mit Ausnahme von § 16^{bis} und § 16^{ter} über die visuelle Überwachung) nicht für hängige Zivilprozesse, Strafverfahren und verwaltungsrechtliche Klage-, Beschwerde und Einspracheverfahren (§ 2 Abs. 3 Bst. c InfoDG). Für hängige Verfahren gelten die einschlägigen Prozessordnungen.
- Das InfoDG enthält die Grundlagen für die Bearbeitung und die Bekanntgabe von Personendaten durch Behörden. Es enthält somit die Grundlagen, damit Behörden Daten über Privatpersonen bearbeiten und weitergeben dürfen. Auf Private ist das InfoDG insofern anwendbar, als diesen bestimmte Rechte zugestanden werden, beispielsweise das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Öffentlichkeitsprinzip, § 12 InfoDG), das Recht auf Auskunft und Einsicht in die von den Behörden über die betroffene Person bearbeiteten Daten (§ 26 InfoDG) und das Sperrecht (§ 27 InfoDG).

Die Grundlagen für das Behördenportal passen weder zu den „Schutzvorschriften“ zum Schutz vor Missbrauch der Personendaten noch zu den Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Für die gesetzliche Verankerung des Behördenportals eignet sich das InfoDG nicht.

Das **RVOG** enthält organisatorische Vorschriften über den Regierungsrat, den Staatsschreiber und die Verwaltung. Die rein organisatorischen Vorschriften der Behörden richten sich nicht an Privatpersonen. Weil sich das RVOG und das Behördenportal an einen unterschiedlichen Adressatenkreis richten, eignet sich das RVOG nicht, um die Grundlagen für das Behördenportal einzubauen.

Das **VRG** gilt für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und für den Rechtsschutz in Verwaltungssachen, soweit keine spezielleren Bestimmungen in anderen Gesetzen bestehen (§ 1 VRG). Das Gesetz gilt einerseits für die Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden (§ 3 Abs. 1 Bst. a VRG). Andererseits gilt das VRG für die kantonale Schätzungskommission, das Verwaltungsgericht, das Versicherungsgericht, das kantonale Steuergericht und weitere durch die Gesetzgebung bezeichnete Verwaltungsgerichtsbehörden (§ 3 Abs. 1 Bst. b VRG). Ein Blick auf die strategischen Zielsetzungen von E-Government macht deutlich, dass sich das VRG nicht eignet, um die Grundlagen für das Behördenportal gesetzlich zu verankern.

- Die Bevölkerung wickelt die wichtigsten Amtsgeschäfte elektronisch ab. Nach Abschluss eines formellen Verwaltungsverfahrens ist das VRG nicht mehr anwendbar. Es wäre deshalb unlogisch, wenn die Abrufmöglichkeiten für die abgeschlossenen Aktivitäten, die via Behördenportal getätigt werden, im VRG geregelt würden.
- Der verwaltungsinterne Geschäftsverkehr erfolgt elektronisch. Die Abwicklung von Regierungsgeschäften erfolgt nicht zwingend in einem (formellen) Verwaltungsverfahren. Bei Verordnungsänderungen beispielsweise sind keine Privaten beteiligt. Dasselbe gilt für strategische Entscheide des Regierungsrates oder für die Kenntnisnahme von Berichten einer Arbeitsgruppe. Diese verwaltungsinternen Tätigkeiten richten sich nicht nach dem VRG.

- Der Amtsverkehr zwischen Bund, Kanton und Gemeinden erfolgt elektronisch. Der Kanton ist verpflichtet, dem Bundesamt für Statistik gewisse statistische Angaben zu liefern. Hier besteht kein Bezug zu einem (formellen) Verwaltungsverfahren. Das VRG ist nicht anwendbar.
- Informationsangebote, die elektronisch verfügbar sind, weisen nicht zwingend einen Bezug zu einem Verwaltungsverfahren auf. Das VRG ist nicht anwendbar.

Die bestehenden Gesetze eignen sich nicht, um die Grundlagen für **das Behördenportal** gesetzlich zu verankern. Es muss ein eigenständiges Gesetz geschaffen werden.

3. Spezialgesetzgebung

Die kantonalen Verwaltungsstellen werden in unterschiedlichem Mass vom Behördenportal betroffen sein. Ob für die E-Government-Dienstleistungen die Spezialgesetze angepasst werden müssen und welche Bestimmungen betroffen sind, muss im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten mit den betroffenen Verwaltungsstellen geklärt werden.

4. Bundesrecht

4.1 Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz)

Am 22. Februar 2017 hat der Bundesrat den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung dauerte bis 29. Mai 2017. Gemäss Medienmitteilung vom 22. Februar 2017⁴ sollen mit dem neuen Gesetz die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Anerkennung von elektronischen Identifizierungsmitteln und deren Anbieter geschaffen werden.

Ergänzend zu den konventionellen Identifizierungsmitteln – wie dem Schweizer Pass, der Identitätskarte oder dem Ausländerausweis – soll die Identität einer natürlichen Person auch elektronisch nachgewiesen werden können. Staatlich anerkannte E-ID werden es den Inhabern ermöglichen, sich bei Online-Diensten sicher zu registrieren und sich später erneut sicher anzumelden (Erläuternder Bericht zum Vorentwurf vom 21. Februar 2017⁵, Ziffer 1.2.1, Seite 3/49). Alle anerkannten E-ID-Systeme müssen untereinander interoperabel sein, damit ein hoher Kundennutzen entsteht (Erläuternder Bericht, Ziffer 1.2.2, Seite 3/49).

Der Erläuternde Bericht nimmt an verschiedenen Stellen Bezug auf E-Government und erläutert verschiedene Auswirkungen auf die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Zudem enthält der Erläuternde Bericht wichtige Aussagen zu den Vorzügen einer elektronischen Identität (zu den Einzelheiten siehe Erläuternder Bericht vom 21. Februar 2017, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/e-id/vn-ber-d.pdf>).

Das E-ID-Gesetz des Bundes hat auf die kantonalen Rechtsgrundlagen keinen direkten Einfluss. Die Bundesbestimmungen ersetzen die kantonalen Regelungen nicht. Im kantonalen Recht muss jedoch sichergestellt werden, dass die gestützt auf das E-ID-Gesetz anerkannten E-ID verwendet werden können, wenn der Kanton Bundesrecht vollzieht (beispielsweise beim Vollzug des KVG [Befreiung vom Versicherungsobligatorium], beim Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung [Erteilung von abfallrechtlichen Bewilligungen], beim Vollzug der Berufsbildungsgesetzgebung [Erteilung von Bildungsbewilligungen an Lehrbetriebe]).

⁴ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (abgerufen am 13. März 2017).

⁵ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (abgerufen am 13. März 2017).

4.2 Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG)

Bei der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) handelt es sich um eine einheitliche Identifikationsnummer für alle Unternehmen (UID-Einheiten) in der Schweiz (Art. 3 Abs. 1 Bst. a und c UIDG).

Als UID-Stelle ist der Kanton Solothurn verpflichtet, die UID als Identifikator anzuerkennen, die UID in seinen Datensammlungen zu führen und die UID im Verkehr mit anderen UID-Stellen (insbesondere Bund und Gemeinden) und mit den Unternehmen zu verwenden (Art. 5 UIDG).

Im kantonalen Recht muss sicherstellt werden, dass die UID als Identifikator verwendet wird, wenn die Unternehmen über das Behördenportal Geschäfte abwickeln. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die UID keine digitale Unterschrift darstellt und deshalb keine Wirkungen nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur entfaltet (Art. 7 UIDG).

5. Kantonale Gesetze

Die Kantone Basel-Stadt und Fribourg verfügen über aktuelle Gesetzgebungen.

Kanton **Basel-Stadt**,

Gesetz über ein zentrales elektronisches Behördenportal vom 11. Januar 2017 (Behördenportalgesetz; Nr. 153.300), in Kraft seit 26. Februar 2017⁶

Kanton **Fribourg**,

Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates vom 2. November 2016 (E-GovSchG; Nr. 17.4), in Kraft seit 1. Januar 2017

Das basel-städtische Gesetz bildet eine gute Vorlage für die solothurnischen Bestimmungen.

IV. Einbezug der Gemeinden

Ob und in welcher Form die Gemeinden an das Behördenportal des Kantons angeschlossen werden sollen, muss im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten mit den betroffenen Verwaltungsstellen (AGEM) und den Gemeindevertretungen (VSEG) geklärt werden.

V. Schlussfolgerungen / weiteres Vorgehen

1. Anpassungsbedarf kantonale Rechtsgrundlagen

- Schaffung der Ausführungsbestimmungen zu § 39^{quater} VRG in einer Verordnung
- Schaffung eines eigenständigen Gesetzes über das Behördenportal

Dabei muss sichergestellt werden, dass die gestützt auf das künftige E-ID-Gesetz des Bundes anerkannten E-ID verwendet werden können, wenn die kantonalen Behörden Bundesrecht vollziehen.

Zudem muss sicherstellt werden, dass die UID als Identifikator verwendet wird, wenn die Unternehmen über das Behördenportal Geschäfte abwickeln.

⁶ Siehe auch Ratschlag des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100384/000000384265.pdf>.

2. Grober Zeitplan Verordnungsbestimmungen zu § 39^{quater} VRG

Tätigkeit	Datum	Verantwortung
Vorarbeiten Projektteam	Bis Ende Sept. 2017	Projektteam
Entwurf Verordnung und RRB	Bis Ende Nov. 2017	Projektteam
Mitberichtsverfahren	Dez. 2017 / Jan. 2018	
Bereinigung Verordnungstext und RRB	Bis Ende März 2018	Projektteam
Beschluss RR	April 2018	Regierungsrat
Inkrafttreten	1.7.2018	

3. Grober Zeitplan Behördenportalgesetz

Tätigkeit	Datum	Verantwortung
Vorarbeiten Projektteam	Bis Ende 2017	Projektteam
Entwurf Gesetz und B+E an Kantonsrat	Winter 2018	Projektteam
Mitberichtsverfahren	Frühling 2018 (2 Monate)	
Öffentliches Vernehmlassungsverfahren	Sommer 2018 (3 Monate)	
Auswertung der Vernehmlassungsantworten und RRB Kenntnisnahme Vernehmlassungsergebnis	Herbst 2018	Projektteam
B+E an Kantonsrat	Ende 2018 / Anfang 2019	Regierungsrat
Beratung in parlamentarischen Kommissionen	Bis Juni 2019	Kantonsrat
Beschluss KR	August 2019	Kantonsrat
Referendumsfrist	Aug. – Nov. 2019 (90 Tage)	
Inkrafttreten	1.1.2020	

Für das Projektteam Gesetzgebung E-Government:
 Departement für Bildung und Kultur / Rechtsdienst
 D. Tormen, 1. Juni 2017