

Regierungsratsbeschluss

vom 24. April 2018

Nr. 2018/614

Verordnung über die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren (V-EIÜb)

1. Ausgangslage

Am 21. Februar 2012 haben wir die E-Government-Strategie des Kantons Solothurn beschlossen (RRB Nr. 2012/354 vom 21. Februar 2012). Die E-Government-Strategie dient als Grundlage für die Umsetzung von E-Government-Infrastrukturen und E-Government-Leistungen für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung. Die strategischen Zielsetzungen setzen die langfristige Orientierung der E-Government-Aktivitäten der kantonalen Verwaltung folgendermassen fest:

- Die Voraussetzungen für E-Government sind geschaffen.
- 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 zentral zugänglich und bedürfnisgerecht aufbereitet.

Gemäss Kapitel E1 der E-Government-Strategie 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. Allfällige Verfahrensvorschriften werden angepasst oder ergänzt. Zur Vorbereitung der kantonalen Rechtsgrundlagen für E-Government haben wir im Dezember 2016 ein Projektteam eingesetzt.

Mit Beschluss vom 26. Juni 2017 (RRB Nr. 2017/1106) haben wir das Projektteam beauftragt, als ersten Schritt bis Ende April 2018 die Ausführungsbestimmungen zu § 39^{quater} des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegesetz) vom 15. November 1970 (BGS 124.11) zu erarbeiten. In einem zweiten Schritt wird die Erarbeitung eines Behördenportalgesetzes an die Hand genommen.

2. Erwägungen

Gemäss § 39^{quater} des Verwaltungsrechtspflegesetzes kann der Regierungsrat in einer Verordnung den elektronischen Rechtsverkehr zwischen Verwaltungsbehörden und Parteien regeln. Die Verordnung kann insbesondere Bestimmungen über die Anforderungen an die Rechtsschriften, die Zustellungen und die Einhaltung von Fristen sowie Bestimmungen über die Haftung

enthalten. Mit der vorliegenden Verordnung werden die Ausführungsbestimmungen zu § 39^{quater} des Verwaltungsrechtspflegegesetzes geschaffen. Die Verordnung soll auf den 1. Juli 2018 in Kraft gesetzt werden.

2.1 Anerkannte Zustellplattformen

Das Bundesrecht sieht für die elektronische Übermittlung in Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren den Versand über eine Plattform für die sichere Zustellung vor. Eine solche Plattform weist gegenüber dem ungeschützten E-Mail-Verkehr verschiedene Vorteile auf. Einerseits wird durch die Zustellung über eine solche Plattform die Vertraulichkeit und Integrität der Dokumente gewahrt. Andererseits können Versand und Erhalt von Nachrichten zeitgenau nachgewiesen werden¹⁾. Damit die Qualität solcher Plattformen gewährleistet ist, schreibt das Bundesrecht eine Anerkennung vor (Verordnung des EJPD über die Anerkennung von Plattformen für die sichere Zustellung im Rahmen von rechtlichen Verfahren [Anerkennungsverordnung Zustellplattformen] vom 16. September 2014 [SR 272.11]).

Zurzeit werden vom Bund die beiden Zustellplattformen PrivaSphere Secure Messaging der Firma PrivaSphere AG und IncaMail der Schweizerischen Post als Plattformen für die sichere Zustellung anerkannt²⁾.

Die Übermittlung elektronischer Eingaben an die Behörden und die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden an Privatpersonen haben über eine anerkannte Zustellplattform zu erfolgen. Kanton und Gemeinden, die den elektronischen Rechtsverkehr im Verwaltungsverfahren vorsehen, müssen deshalb einen anerkannten elektronischen Zugang sicherstellen.

Im Kanton Solothurn können elektronische Eingaben über die vom Bund anerkannten Zustellplattformen getätigt werden. Zusätzlich kann der Regierungsrat weitere Plattformen anerkennen, sofern eine sichere Zustellung gewährleistet ist (siehe auch Erläuterungen zu § 2 Abs. 4 der vorliegenden Verordnung).

2.2 Zu Kapitel 1, Allgemeine Bestimmungen

§ 1, Gegenstand und Geltungsbereich

Zu Absatz 1 und 2:

Die vorliegende Verordnung regelt die Modalitäten des elektronischen Verkehrs zwischen einer Partei und einer Verwaltungsbehörde in den Verfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (Abs. 1). Die Verordnung ist anwendbar auf die erstinstanzlichen Verfahren, die mit einer Verfügung oder einem Entscheid enden (§ 20 Verwaltungsrechtspflegegesetz), und auf die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren vor den Departementen (§ 29 Verwaltungsrechtspflegegesetz) und vor dem Regierungsrat (§ 36^{bis} Verwaltungsrechtspflegegesetz). Zu den erstinstanzlichen Verfahren, auf welche der elektronische Rechtsverkehr nach der vorliegenden Verordnung zur Anwendung kommt, gehören auch die Einspracheverfahren. Auf die Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden findet die Verordnung keine Anwendung (siehe Erläuterungen zu Abs. 5).

Die Verordnung gilt für die Übermittlung von Eingaben von Privatpersonen an die Behörden einerseits (Abs. 2 Bst. a und c) und für den Versand von behördlichen Verfügungen und Entscheiden andererseits (Abs. 2 Bst. b). Diese Zweiteilung zeigt sich auch in der Systematik der Kapitel 2 und 3. Besondere Vorschriften gelten für die Übermittlung von E-Rechnungen (Kapitel 4).

¹⁾ Siehe <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/elektronischer-rechtsverkehr-mit-behoerden.html>, abgerufen am 8. Februar 2018.

²⁾ Siehe <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/rechtsinformatik/e-uebermittlung.html>, abgerufen am 8. Februar 2018.

Zu Absatz 3 Buchstabe a:

Gemäss § 34 Absatz 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG) vom 21. Februar 2001 (BGS 114.1) muss ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an diejenige Behörde gerichtet werden, welche die Dokumente besitzt. Die Behörde nimmt zum Gesuch Stellung und gibt auf Verlangen schriftlich an, warum sie den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert (§ 35 InfoDG). Wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, kann die gesuchstellende Person der Beauftragten für Information und Datenschutz (IDSB) schriftlich einen Antrag auf Schlichtung stellen (§ 36 Abs. 1 InfoDG). Kommt eine Schlichtung zustande, gilt das Verfahren als erledigt. Kommt keine Schlichtung zustande, gibt die IDSB eine Empfehlung ab (§ 36 Abs. 2 und 3 InfoDG).

Auch die Schlichtungsverfahren nach InfoDG dürfen auf elektronischem Weg eingeleitet und abgeschlossen werden. Das Schlichtungsverfahren nach InfoDG wird nicht mit einer Verfügung oder einem Entscheid abgeschlossen, sondern mit einer Empfehlung der IDSB. Die Verordnungsbestimmungen – insbesondere die Bestimmungen über die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden – kommen deshalb nur sinngemäss zur Anwendung, indem auch die Empfehlung in elektronischer Form verschickt werden darf.

Zu Absatz 3 Buchstabe b:

Bei Buchstabe b handelt es sich um eine Auffangbestimmung für weitere Verfahren, die in einem Spezialgesetz vorgesehen sind und die nicht mit einer Verfügung oder einem Entscheid abgeschlossen werden. Auch in diesen Verfahren sind elektronische Eingaben und elektronische Korrespondenz möglich.

Zu diesen Verfahren gehören die Schadenersatzbegehren. Gemäss § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 26. Juni 1966 (BGS 124.21) haftet der Staat für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich mit oder ohne Verschulden zufügt. Das Schadenersatzbegehren ist bei Verantwortlichkeit des Staates beim zuständigen Departement, bei Verantwortlichkeit der Gemeinde beim Gemeindepräsidium und bei Verantwortlichkeit von Körperschaften und Anstalten beim geschäftsleitenden Organ einzureichen (§ 11 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz). Wird innert dreier Monate nicht oder ablehnend zum Schadenersatzbegehren Stellung genommen, kann beim Verwaltungsgericht Klage eingereicht werden (§ 11 Abs. 2 Verantwortlichkeitsgesetz).

Besondere Vorschriften gelten für Schadenersatzbegehren aus medizinischer Staatshaftung. Die Haftung der Solothurner Spitäler AG (soH) richtet sich zwar ebenfalls nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (§ 19^{bis} Spitalgesetz [SpiG] vom 12. Mai 2004 [BGS 817.11]), für die Schadenersatzbegehren gelten jedoch besondere Verfahrensvorschriften. Die Schadenersatzbegehren aus medizinischer Staatshaftung sind bei der soH einzureichen. Die soH kann Vergleichsverhandlungen führen. Kommt innert dreier Monate keine Einigung zustande, kann das Schadenersatzbegehren bei der Staatskanzlei eingereicht werden. Diese erlässt eine Verfügung (§ 19^{ter} SpiG). Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 19^{quater} Abs. 2 SpiG).

Auch Staatshaftungsverfahren nach Verantwortlichkeitsgesetz dürfen auf elektronischem Weg eingeleitet und abgeschlossen werden. Weil die Staatshaftungsverfahren gegen die soH mit einer Verfügung der Staatskanzlei abgeschlossen werden, kommen die Bestimmungen über die Eröffnung von Verfügungen direkt zur Anwendung. Bei den übrigen Staatshaftungsverfahren wird das Vorverfahren nicht mit einer Verfügung oder einem Entscheid abgeschlossen, sondern mit einer Stellungnahme in Briefform. Deshalb kommen die Verordnungsbestimmungen nur sinngemäss zur Anwendung, indem auch die Stellungnahme in elektronischer Form verschickt werden darf.

Zu Absatz 4:

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz gilt auch für die Verwaltungsbehörden der Gemeinden (§ 3 Abs. 1 Bst. a Verwaltungsrechtspflegegesetz). Es wird den Gemeinden freigestellt, in kommunalen Verfahren den elektronischen Rechtsverkehr zuzulassen oder wie bisher nur Eingaben in Papierform zu akzeptieren. Sollen auf Gemeindeebene elektronische Eingaben möglich sein, muss die Gemeinde über einen anerkannten elektronischen Zugang verfügen. Diesfalls finden die Verordnungsbestimmungen auch auf die kommunalen Verfahren Anwendung (Abs. 4). Für Zweckverbände und andere öffentlich-rechtliche Organisationen, die der Zusammenarbeit der Gemeinden dienen (vgl. § 164 Gemeindegesetz [GG] vom 16. Februar 1992 [BGS 131.1]), gilt dies sinngemäss.

Den Gemeinden wird die Möglichkeit eingeräumt, sich an das (kantonale) Behördenportal anzuschliessen und den elektronischen Rechtsverkehr über dieses Behördenportal abzuwickeln. Die Gemeinden können für elektronische Eingaben aber auch ein anderes, gleichwertiges Portal vorsehen (zum anerkannten elektronischen Zugang siehe Ausführungen in Kapitel 2.1).

Zu Absatz 5:

Auf die Verfahren vor den verwaltungsgerichtlichen Behörden ist diese Verordnung nicht anwendbar. Zu den verwaltungsgerichtlichen Behörden gehören insbesondere das Verwaltungsgericht, das Versicherungsgericht, das kantonale Steuergericht und die kantonale Schätzungskommission (§§ 47 – 59^{bis} Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 [BGS 125.12]; siehe auch Erläuterungen zu § 7).

2.3 Zu Kapitel 2, Eingaben an eine Behörde

§ 2, Elektronische Eingaben

Ein wichtiger Teil der Umsetzung der kantonalen E-Government-Strategie ist die Realisierung eines kantonalen Behördenportals. Dieses Behördenportal ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft den Zugang zu elektronischen Behördenleistungen. Das Behördenportal stellt die elektronischen Behördenleistungen verständlich, barrierefrei und rund um die Uhr zur Verfügung.

Die Merkmale des Behördenportals sowie die Modalitäten des Zugangs (Benutzerkonto, Identifikation, Nutzungsbedingungen) werden in einem neuen Gesetz geregelt. In der vorliegenden Verordnung wird auf das Behördenportal Bezug genommen, ohne dessen Einzelheiten zu regeln. Elektronische Eingaben sind möglich, sobald eine Behörde an das Behördenportal angeschlossen ist (Abs. 1). Ein Anspruch seitens der Parteien auf elektronische Einreichung besteht nicht. Zurzeit ist noch offen, ob alle Verwaltungsstellen an das Behördenportal angeschlossen werden sollen. Da der Anschluss der einzelnen Verwaltungsstellen gestaffelt erfolgt, werden nicht bei allen Behörden gleichzeitig elektronische Eingaben eingereicht werden können. So kann ein Departementssekretariat bereits an das Behördenportal angeschlossen sein, während der Anschluss der einzelnen Ämter erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Als Folge davon können dem Departement bereits elektronische Eingaben übermittelt werden, während dies auf Amtsebene noch nicht möglich ist. Der Behördenbegriff in § 2 Absatz der vorliegenden Verordnung ist deshalb in einem weiten Sinne zu verstehen.

Ist eine Behörde bereits vor Inbetriebnahme des Behördenportals an eine andere anerkannte Zustellplattform angeschlossen, sind elektronische Eingaben auch über die anerkannte Zustellplattform möglich (Abs. 1).

Wie bereits ausgeführt, ist es den Gemeinden freigestellt, ob sie elektronische Eingaben entgegen nehmen wollen oder wie bisher nur Eingaben in Papierform akzeptieren. Elektronische Ein-

gaben an Gemeindebehörden sind nur dann möglich, wenn die Gemeinde über einen anerkannten elektronischen Zugang verfügt (Abs. 3). Für Zweckverbände und andere öffentlich-rechtliche Organisationen, die der Zusammenarbeit der Gemeinden dienen, gilt dies sinngemäss. Der elektronische Zugang kann durch den Anschluss an das Behördenportal oder durch eine andere anerkannte Zustellplattform gewährleistet werden.

Im Kanton Solothurn können elektronische Eingaben über die vom Bund anerkannten Zustellplattformen getätigt werden (Abs. 4 Satz 1). Zusätzlich kann der Regierungsrat weitere Plattformen anerkennen, sofern eine sichere Zustellung gewährleistet ist (Abs. 4 Satz 2). Bei der Frage, bei welchen Zustellplattformen eine sichere Übermittlung gewährleistet wird, handelt es sich in erster Linie um eine IT-technische Angelegenheit. Informatik und Telekommunikation gehören zu den Aufgaben des Finanzdepartements (§ 9 und Anhang der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOV) vom 11. April 2000 (BGS 122.112). Die technologische Verantwortung, d.h. die Wahrnehmung der professionellen Informatik-Technologieaufgaben, liegt grundsätzlich beim Amt für Informatik und Organisation (AIO). Das AIO ist die zentrale Anlaufstelle für alle Informatikbelange und ist verantwortlich für die Umsetzung, Beratung und Unterstützung der Departemente sowie den Unterhalt und den Betrieb der zentralen und/oder übergreifenden Informatik- und Kommunikationssysteme (Basisdienstleistungen). Der Regierungsrat entscheidet somit auf Antrag des Finanzdepartements/AIO, welche weiteren Zustellplattformen vom Kanton Solothurn für eine sichere Übermittlung anerkannt werden.

§ 3, Einhaltung von Fristen

Wird eine Eingabe an das Behördenportal oder eine anerkannte Zustellplattform übermittelt, wird vom System eine Quittung generiert, aus welcher hervorgeht, dass die Eingabe eingegangen ist. Die Quittung ist ein PDF/A- oder XML-Dokument, welches vom Behördenportal bzw. der anerkannten Zustellplattform automatisch erstellt und elektronisch signiert wird. Für die Fristwahrung wird auf diese Quittung abgestellt. Eine Frist ist gewahrt, wenn das Behördenportal oder die Zustellplattform die Quittung vor Ablauf der Frist ausgestellt und damit den Empfang der Eingabe vor Ablauf der Frist bestätigt hat (zu den Fragen rund um die Haftung, vgl. Kapitel 2.6).

§ 4, Format der Eingaben

Für die elektronische Übermittlung eignen sich nur Datenformate, bei denen sichergestellt ist, dass die Dokumente nicht verändert werden können. Die Datenformate müssen langfristig lesbar und signierbar sein. Als Basis für die Zulassung von Datenformaten dienen die Empfehlungen von eCH-0014 SAGA.ch (aktuelle Version 8.0 vom 19. September 2017)¹⁾. Es wird darauf verzichtet, die zugelassenen Datenformate in der Verordnung zu definieren. Die Behörden definieren die zugelassenen Datenformate und machen sie öffentlich zugänglich (Abs. 1). Damit kann den besonderen Bedürfnissen einzelner Behörden (beispielsweise bei Bauplänen) und dem technischen Fortschritt rasch Rechnung getragen werden.

Für den Fall, dass eine Behörde ausnahmsweise ein original-unterzeichnetes Dokument benötigt – beispielsweise auf einem Fähigkeitsausweis einer Ausbildungsstätte, auf einem Betriebsregistrauszug oder auf einem Strafregistrauszug – sind die Parteien verpflichtet, diese Dokumente auf Papier einzureichen. Die Einreichung original-unterzeichneter Dokumente wird jedoch die Ausnahme bleiben.

¹⁾ <https://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0014&documentVersion=8.0>, abgerufen am 22. Januar 2018.

§ 5, Nachreichung auf Papier

Die Nachreichung der Unterlagen in Papierform muss im Bedarfsfall möglich sein (Abs. 1). Im Vordergrund stehen jene Fälle, in denen die elektronisch übermittelten Unterlagen aus technischen Gründen nicht geöffnet werden können oder die elektronisch übermittelten Unterlagen nicht lesbar sind (falsches Format, schlechte Druckqualität). Hinzu kommen Verfahren, in denen sehr umfangreiche Eingaben getätigt werden (mehrere Bundesordner). Dabei dürfte ein Umfang von rund 100 Seiten in elektronischer Form noch vertretbar sein. Die Behörde setzt den Parteien zur Nachreichung eine angemessene Frist (Abs. 2).

Stimmen die elektronisch eingereichten Dokumente und die Papierdokumente nicht überein, ist die Papierfassung massgebend. Wenn die elektronischen Eingaben nicht geöffnet oder nicht gelesen werden können, kann auch nicht auf die elektronische Fassung abgestellt werden. Ausschlaggebend sind deshalb die Papierdokumente (Abs. 3).

§ 6, Elektronische Signierung

Gemäss § 33 Absatz 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes muss eine Beschwerde schriftlich eingereicht werden. Für Beschwerden an die Departemente oder an den Regierungsrat ist die Schriftlichkeit gesetzlich vorgeschrieben. Die Formvorschriften gelten auch für Eingaben in elektronischer Form.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Schriftlichkeit davon aus, dass eine Unterschrift erforderlich ist. Gemäss Artikel 14 Absatz 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR) vom 30. März 1911 (SR 220) hat die Unterschrift eigenhändig zu erfolgen. Artikel 14 Absatz 2^{bis} OR ist die qualifizierte elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt. Fehlt eine elektronische Signatur, können E-Mails und andere elektronische messaging services (beispielsweise SMS und MMS) die Schriftform nicht erfüllen (BGE 142 V 152, S. 156).

Damit elektronische Eingaben die Anforderungen an die Schriftlichkeit erfüllen, müssen die unterschriftsrelevanten Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d des Bundesgesetzes über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Bundesgesetz über die elektronische Signatur; ZertES) vom 18. März 2016 (SR 943.03) versehen sein (§ 6 Abs. 1).

§ 7, Papiausdruck einer elektronischen Eingabe

Die Verwaltungsstellen werden auch bei elektronischen Übermittlungen weiterhin Akten auf Papier benötigen. Zu denken ist beispielsweise an den Fall, in dem eine private Partei elektronische Eingaben tätigt, die Vorinstanz die Eingaben aber in Papierform einreicht, und die Behörde der Vorinstanz die elektronischen Eingaben zur Kenntnis bringen muss.

In solchen Fällen muss auf den ausgedruckten Papierdokumenten eine Bestätigung angebracht werden, dass es sich um eine Kopie der elektronischen Eingabe handelt. Zudem sind die ausgedruckten Papierdokumente zu datieren und mit dem Namen, dem Vornamen und der Unterschrift der bearbeitenden Person zu versehen (Abs. 1). Zusätzlich hat die Behörde die elektronische Signatur der elektronischen Eingabe zu prüfen und dem Papiausdruck das Ergebnis der Signaturprüfung beizufügen (Abs. 2). Damit kann sichergestellt werden, dass die Gültigkeit einer elektronischen Unterschrift auch aus den Papierakten ersichtlich ist.

Der Nachweis der Gültigkeit einer elektronischen Unterschrift auf Papier ist im Zusammenhang mit § 6 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes von Bedeutung, wenn die Eingabe an eine unzuständige Verwaltungsbehörde über das Behördenportal erfolgt ist, die zuständige Verwaltungs-

behörde aber nicht an das Behördenportal angeschlossen ist und die eingereichten Dokumente deshalb in Papierform überwiesen erhält.

Gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts und des Versicherungsgerichts kann eine Frist mit elektronischen Eingaben nicht gewahrt werden. Geht eine Eingabe bei einer unzuständigen Verwaltungsbehörde ein und muss die Eingabe zuständigkeitshalber an das Verwaltungs- oder Versicherungsgericht überwiesen werden, behandelt das Verwaltungs- oder Versicherungsgericht die Eingabe so, als wäre sie rechtzeitig in der elektronischen Form beim Gericht eingegangen. Da es sich bei der elektronischen Eingabe um eine vor Verwaltungs- und Versicherungsgericht unzulässige Form handelt, leidet die Eingabe an einem formellen Mangel. Läuft die Beschwerdefrist bei Eingang der Eingabe noch, wird der Beschwerdeführer oder die Beschwerdeführerin darauf aufmerksam gemacht, dass elektronische Eingaben nicht möglich sind, aber innert der Beschwerdefrist noch die Möglichkeit zur Einsendung in Papierform besteht. Ist die Beschwerdefrist bereits abgelaufen, ist eine Behebung des Mangels nicht mehr möglich, was ein Nichteintreten zur Folge hat.

2.4 Zu Kapitel 3, Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden

Kapitel 3 regelt die Modalitäten der Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden in elektronischer Form. Für die Übermittlung von E-Rechnungen gelten die besonderen Vorschriften in Kapitel 4.

§ 8, Zustimmung

Damit die Behörden Verfügungen und Entscheide in elektronischer Form eröffnen dürfen, braucht es das Einverständnis der Adressatinnen und Adressaten (Abs. 1). Eine **ausdrückliche** Zustimmung kann jederzeit über das Behördenportal oder eine andere anerkannte Zustellplattform erteilt werden (Abs. 2). Macht eine Partei von der Möglichkeit elektronischer Eingaben Gebrauch, bringt sie damit zum Ausdruck, dass sie dem elektronischen Kommunikationskanal den Vorzug gibt. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Partei auch Verfügungen und Entscheide in elektronischer Form zugestellt erhalten will. Deshalb gilt eine elektronische Eingabe als **konkludente** Zustimmung zur Eröffnung der Verfügungen und Entscheide in elektronischer Form. Diese konkludente Zustimmung ist auf das konkrete Verfahren beschränkt (Abs. 4). Auch vor Bundesgericht wird von einer konkludenten Zustimmung zur Eröffnung von Entscheiden auf elektronischem Weg ausgegangen. Gemäss Artikel 3 Absatz 2 des Reglements des Bundesgerichts über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen (ReRBGer) vom 20. Februar 2017 (SR 173.110.29) gilt der Eintrag auf einer anerkannten Plattform für die elektronische Zustellung als Einverständnis, dass Zustellungen auf elektronischem Weg erfolgen können (vgl. auch Art. 39 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 3 Bundesgesetz über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz; BGG] vom 17. Juni 2005 [SR 173.110]).

Die Zustimmung wird in erster Linie für ein konkretes Verfahren erteilt (Abs. 3 Bst. a). Parteien, die regelmässig vor den gleichen Behörden verkehren, können die Zustimmung aber auch in genereller Weise erteilen (Abs. 3 Bst. b). Von dieser Möglichkeit werden vor allem Anwältinnen und Anwälte Gebrauch machen, die regelmässig vor den gleichen Behörden verkehren.

Die Zustimmung kann grundsätzlich jederzeit widerrufen werden. Eine zeitliche Einschränkung besteht jedoch für jene Verfügungen und Entscheide, die schon zur Abholung bereitgestellt worden sind. Ein Widerruf zu diesem Zeitpunkt ist nicht mehr möglich und bleibt unwirksam (Abs. 5).

§ 9, Zustellplattform

Analog zu den elektronischen Eingaben an die Behörden erfolgt die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden an die Privatpersonen über das (kantonale) Behördenportal oder eine andere anerkannte Zustellplattform.

§ 10, Zeitpunkt der Zustellung

Verfügungen und Entscheide werden im Behördenportal oder einer anderen anerkannten Zustellplattform platziert und können dort von der Adressatin oder vom Adressaten heruntergeladen werden (Abs. 1). Liegen die Verfügungen und Entscheide zur Abholung bereit, wird eine elektronische Abholungseinladung an die elektronische Zustelladresse der Adressatin oder des Adressaten versandt (Abs. 2). Die Abholungseinladung ist vergleichbar mit der Abholungseinladung einer eingeschriebenen Postsendung, mit dem Unterschied, dass sie nicht in Papierform im Briefkasten deponiert wird, sondern per E-Mail zugestellt wird. Ähnlich wie bei der Abholungseinladung einer eingeschriebenen Postsendung enthält die elektronische Abholungseinladung das Datum der Bereitstellung, den „Abholort“ und die Abholfrist.

Werden Verfügungen und Entscheide innert der Abholfrist heruntergeladen („abgeholt“), gelten sie im Zeitpunkt des Herunterladens als zugestellt (Abs. 3). Am Folgetag beginnt die Rechtsmittelfrist zu laufen (§ 9 Abs. 1 Verwaltungsrechtspfleggesetz).

Werden Verfügungen und Entscheide innert der Abholfrist nicht heruntergeladen (nicht „abgeholt“), regelt die vorliegende Verordnung, in welchem Zeitpunkt die Verfügungen und Entscheide als zugestellt gelten (am siebten Tag nach der Bereitstellung; Abs. 4). Die Zustellfiktion nach unbenutztem Ablauf der Abholfrist muss auch bei elektronischen Zustellungen greifen. Die Abholfrist entspricht der siebentätigen Abholfrist bei eingeschriebenen Postsendungen.

§ 11, Elektronische Signierung

Die von einer Behörde elektronisch verschickten Dokumente werden, je nach Charakter des Dokuments, unterschiedlich signiert.

- **Alle** von einer Behörde elektronisch verschickten **Dokumente** werden mit einem geregelten elektronischen Siegel im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d ZertES versehen (Abs. 1). Dies ermöglicht es der Empfängerin oder dem Empfänger, nachzuvollziehen, dass die Dokumente von der (kantonalen oder kommunalen) Behörde ausgestellt worden sind und nicht mehr verändert wurden. Zudem ist der Erstellungszeitpunkt aus dem Dokument ersichtlich.
- Die Unterschrift eines vertretungsberechtigten Behördenmitglieds gehört grundsätzlich zu den Gültigkeitsvoraussetzungen einer Verfügung oder eines Entscheids. **Verfügungen und Entscheide** müssen deshalb zusätzlich mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der zur Unterzeichnung berechtigten Person versehen werden (Abs. 2).
- **Massenverfügungen** zeichnen sich dadurch aus, dass sie in grosser Anzahl getroffen werden, in einem automatisierten Verfahren erlassen werden und sich – abgesehen von den einzelnen Beträgen – sachlich kaum voneinander unterscheiden (vgl. BGE 105 V 248 betreffend Beitragsverfügungen der AHV-Ausgleichskassen). Bei Massenverfügungen ist die Unterschrift kein Gültigkeitserfordernis (Urteil des Bundesgerichts vom 2. Juni 2003, 5P.178/2003). Auf eine qualifizierte elektronische Signatur kann deshalb verzichtet werden (Abs. 3). Bei Massenverfügungen genügt das elektronische Siegel gemäss Absatz 1.

- Eine Besonderheit besteht bei **Entscheiden des Regierungsrates**. Gemäss § 8 Absatz 3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOV) vom 11. April 2000 (BGS 122.112) werden Entscheide des Regierungsrates mit der Faksimileunterschrift der Staatsschreiberin oder des Staatsschreibers versehen. Eine original-unterzeichnete Fassung existiert in Papierform nicht. Die regierungsrätlichen Entscheide werden, wie die übrigen Regierungsratsbeschlüsse, auch in Zukunft mit der Faksimileunterschrift des Staatsschreibers versehen. Es werden keine elektronischen Signaturen angebracht (nur elektronische Siegel gemäss § 11 Abs. 1 der vorliegenden Verordnung). Der Versand in elektronischer Form erfolgt im PDF-Format. § 8 Absatz 3 RVOV geht als besondere Vorschrift § 11 Absatz 2 der vorliegenden Verordnung vor (Abs. 4).

2.5 Zu Kapitel 4, Eröffnung von E-Rechnungen

Die Behörden stellen für verschiedene Tätigkeiten Rechnung, sofern die Rechnungstellung gesetzlich vorgesehen ist. Wichtigster Erlass für die Erhebung von Gebühren ist der Gebührentarif (GT) vom 8. März 2016 (BGS 615.11). Bestimmungen über die Erhebung öffentlicher Abgaben finden sich in der Steuergesetzgebung, insbesondere im Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 1. Dezember 1985 (BGS 614.11), im Gesetz über die Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge und Fahrräder vom 23. Juli 1961 (BGS 614.61) und im Gesetz über die Schiffssteuer vom 28. September 1980 (BGS 614.81).

Behördliche Rechnungen kommen in zwei Formen vor:

- als „gewöhnliche Rechnungen“, die im Nachgang zu einer Verfügung oder einem Entscheid verschickt werden. Zu den Gebühren, die mit einer „gewöhnlichen Rechnung“ eingefordert werden, gehören die Bewilligungsgebühren (Berufsausübungsbeurteilung, gastgewerbliche Bewilligung, Baubewilligung), die Gebühren für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr und die Gebühren für Beschwerdeentscheide.
- als Rechnungen mit Verfügungscharakter. Diese Rechnungen legen die Pflicht zur Zahlung eines bestimmten Betrages fest und werden zusammen mit dem Einzahlungsschein verschickt. Eine Verfügung in einem separaten Dokument existiert nicht. Häufig erhalten die Privatpersonen als „Gegenleistung“ einen Ausweis. Beispiele für solche Rechnungen sind Rechnungen für Führerausweise, Rechnungen für Fischereipatente, Rechnungen für Jagdpässe und Rechnungen für Ausländerausweise. Zu den Rechnungen mit Verfügungscharakter gehören aber auch die Rechnungen für die Strassenverkehrssteuern und die Rechnungen für Spitalbehandlungen.

In der heutigen Zeit werden Rechnungen immer häufiger als elektronische Rechnungen (E-Rechnungen) verschickt. Mit der E-Rechnung werden alle notwendigen Rechnungsdaten auf elektronischem Weg von der Rechnungsstellerin oder vom Rechnungssteller an die Rechnungsempfängerin oder den Rechnungsempfänger übermittelt. Dieser papierlose Vorgang ermöglicht die elektronische Weiterverarbeitung der Informationen durch die Rechnungsempfängerin oder den Rechnungsempfänger, ohne dass die Informationen von Hand in das Buchhaltungssystem oder E-Banking eingetragen werden müssen. Die Rechnungsempfängerin oder der Rechnungsempfänger nimmt die E-Rechnung entgegen und verarbeitet sie rein elektronisch. Die Bezahlung der E-Rechnung erfolgt nicht automatisch, sondern nur nach erfolgter Genehmigung durch die Rechnungsempfängerin oder den Rechnungsempfänger. Die Bezahlung erfolgt über das von der Rechnungsempfängerin oder vom Rechnungsempfänger gewählte Finanzinstitut.

E-Rechnungen bringen der Rechnungsempfängerin oder dem Rechnungsempfänger insbesondere die folgenden Vorteile:

- Die E-Rechnung wird direkt in das Buchhaltungssystem oder das E-Banking zugestellt.
- Es müssen keine Kontendaten, Beträge oder Referenznummern manuell erfasst werden.
- Die E-Rechnungen können rund um die Uhr von jedem Computer mit Internetanschluss aus eingesehen, kontrolliert und per Mausklick bezahlt werden.
- Die E-Rechnung kann auf dem Computer gespeichert oder ausgedruckt und auf Papier abgelegt werden.

Auf Behördenseite verringern sich die Papier-, Druck-, Porto- und Verpackungskosten. E-Rechnungen sind kostengünstiger und ökologischer als Rechnungen in Papierform.

In Kapitel 4 werden – abweichend von §§ 8 bis 11 – die besonderen Bestimmungen für die Übermittlung von E-Rechnungen geregelt.

§ 12, Zustellung von E-Rechnungen

Auf Wunsch der oder des Betroffenen sollen E-Rechnungen in Zukunft auch im Behördenverkehr möglich sein (Abs. 1).

Damit eine E-Rechnung übermittelt werden kann, muss der Kanton mit einem Service Provider zusammenarbeiten. Als Service Provider sind insbesondere die PostFinance AG und die SIX Paynet AG auf dem Markt tätig¹⁾. Der Service Provider übernimmt die elektronische Zustellung der Rechnungsdaten und fungiert somit als Verteilzentrum. Der Service Provider sorgt dafür, dass die E-Rechnung validiert und in das Format der Rechnungsempfängerin oder des Rechnungsempfängers konvertiert wird. Auf Verlangen sorgt der Service Provider auch für die Archivierung. Die Privatpersonen erhalten die E-Rechnungen über den Service Provider zugestellt. Es bestehen die folgenden zwei Zustell-Möglichkeiten (Abs. 2):

- Die E-Rechnungen gelangen direkt in das Buchhaltungssystem.
- Die E-Rechnungen werden in das E-Banking übermittelt.

Die Rechnungen werden im PDF-Format und als strukturierte Datei übermittelt (Abs. 3).

§ 13, Zeitpunkt der Zustellung von E-Rechnungen mit Verfügungscharakter

Der Zeitpunkt der Zustellung einer Rechnung ist wichtig für die Bestimmung der Fälligkeit der Forderung und die Berechnung des Verzugszinses. Bei Rechnungen mit Verfügungscharakter ist der Zeitpunkt der Zustellung zudem für den Fristenlauf und den Eintritt der Rechtskraft massgebend.

- **Fälligkeit:** Rechnungen für Gebühren und Auslagenersatz werden mit der Zustellung fällig und sind innert 30 Tagen seit Eintritt der Fälligkeit zu bezahlen (§ 8 Abs. 2 GT).

¹⁾ Siehe <https://www.e-rechnung.ch>, abgerufen am 8. Februar 2018.
Weitere Provider siehe <http://www.swissdigin.ch>, abgerufen am 8. Februar 2018.

- **Verzugszins:** Ein Verzugszins wird vom Tag nach Ablauf der Zahlungsfrist bis zum Tag des Zahlungseingangs berechnet (§ 9 Abs. 3 GT). Sofern die Zahlung innert 10 Tagen nach Ablauf der Zahlungsfrist eingeht oder sofern der Verzugszins weniger als 20 Franken beträgt, wird kein Verzugszins erhoben (§ 9 Abs. 4 GT).
- **Fristenlauf:** E-Rechnungen mit Verfügungscharakter sind anfechtbar und müssen mit einer Rechtsmittelfrist versehen werden. Die Rechtsmittelfrist beginnt am Tag nach der Zustellung zu laufen (§ 9 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz).
- **Rechtskraft:** Wird eine Rechnung nicht bezahlt und soll die Forderung auf dem Betreibungsweg durchgesetzt werden, muss die rechnungsstellende Behörde im Rechtsöffnungsverfahren eine rechtskräftige Verfügung vorlegen. Fehlt es an einer rechtskräftigen Verfügung, wird vom Gericht keine Rechtsöffnung gewährt.

Alle E-Rechnungen können am Versandtag im Buchhaltungssystem oder im E-Banking heruntergeladen werden und sind innert 30 Tagen zu begleichen (§ 8 Abs. 2 GT). Die „gewöhnlichen“ E-Rechnungen entfalten ihre Wirkungen ab dem Versanddatum. Es braucht keine weiteren Schritte, da die Verfügung, mit welcher der geschuldete Betrag auferlegt worden ist, bereits vorher rechtmässig zugestellt worden ist und hätte angefochten werden können.

Demgegenüber müssen E-Rechnungen mit Verfügungscharakter erneut zugestellt werden, wenn die E-Rechnung innert der 30-tägigen Zahlungsfrist nicht beglichen worden ist. Aus Beweisgründen erfolgt die zweite Zustellung in elektronischer Form über das Behördenportal bzw. eine andere anerkannte Zustellplattform oder in „herkömmlicher“ Papierform gegen Empfangsbestätigung (Abs. 1). E-Rechnungen mit Verfügungscharakter entfalten ihre Rechtswirkungen erst im Zeitpunkt der zweiten Zustellung (Abs. 2).

§ 14, Elektronische Signierung von E-Rechnungen

E-Rechnungen werden mit einem geregelten elektronischen Siegel im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d ZertES versehen (Abs. 1). Dies ermöglicht es den Empfängerinnen und Empfängern, nachzuvollziehen, dass die E-Rechnungen von der Behörde ausgestellt worden sind und nicht mehr verändert wurden. Zudem ist der Erstellungszeitpunkt aus dem Dokument ersichtlich. Die Behörde muss die elektronische Unterzeichnung nicht zwingend selber vornehmen, sondern kann sie an den Service Provider delegieren (Abs. 2).

2.6 Zu Kapitel 5, Haftung

§ 15, Haftungsausschluss

Alle Fristen enden am letzten Tag der Frist um 24.00 Uhr (§ 9 Abs. 1 Satz 2 VRG). Fällt der letzte Tag auf ein Wochenende oder auf einen staatlich anerkannten Feiertag, endet die Frist am nächstfolgenden Werktag (§ 9 Abs. 1 Satz 3 VRG). Eine Frist gilt als eingehalten, wenn die Eingabe spätestens am letzten Tag der Frist bei der Behörde eingereicht wird oder zuhandeder Behörde der schweizerischen Post übergeben wird (§ 9 Abs. 2 VRG). Für die Fristenwahrung von elektronischen Eingaben wird auf die Quittung abgestellt, welche vom Behördenportal bzw. der anerkannten Zustellplattform automatisch erstellt und elektronisch signiert wird. Gemäss § 3 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung ist eine Frist gewahrt, wenn das Behördenportal oder die Zustellplattform die Quittung vor Ablauf der Frist ausgestellt und damit den Empfang der Eingabe vor Ablauf der Frist bestätigt hat.

Es ist Sache der Verfahrensbeteiligten, dafür zu sorgen, dass der Versand von Eingaben rechtzeitig erfolgt (vgl. BGE 142 V 389 und Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 1. Februar 2017, VGE 200.2016.260). Diese Pflicht besteht sowohl beim Postversand als auch beim elektronischen Versand. Ist ein Postschalter üblicherweise bis 17.00 Uhr geöffnet, aufgrund eines

bevorstehenden Feiertags oder wegen einer Weiterbildung der Postmitarbeitenden aber ausnahmsweise nur bis 16.00 Uhr, ist es Sache der oder des Betroffenen, die Postsendung auf anderem Weg rechtzeitig aufzugeben beziehungsweise den Beweis zu erbringen, dass die Postsendung rechtzeitig der Post übergeben worden ist (siehe BGE 142 V 389, BGE 109 Ia 183 und BGE 92 I 253 sowie Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 1. Februar 2017, VGE 200.2016.260). Dasselbe gilt beim elektronischen Versand. Ist das Behördenportal wegen Wartungsarbeiten vorübergehend nicht verfügbar, ist es Sache der oder des Betroffenen, den Versand auf anderem Weg zu organisieren. Gleich verhält es sich, wenn das Behördenportal aufgrund eines Stromausfalls oder einer anderen technischen Störung um 23.00 Uhr nicht mehr verfügbar ist. Auch in diesem Fall liegt es in der Verantwortung der oder des Betroffenen, die rechtzeitige Eingabe auf anderem Weg zu organisieren.

Entsprechend hat der Kanton nicht für Versäumnisse einzustehen, die darauf zurückzuführen sind, dass das Behördenportal nicht funktionsfähig ist. Der Kanton übernimmt deshalb keine Haftung für verspätete Eingaben oder andere Versäumnisse, die auf die fehlende Funktionalität des Behördenportals zurückzuführen sind (Abs. 1). Die Haftung ist insbesondere ausgeschlossen, wenn die elektronische Übermittlung über das Behördenportal nicht möglich ist, wenn das Behördenportal aus technischen Gründen nicht verfügbar ist, wenn Eingaben vom Behördenportal nicht fristgerecht bestätigt werden oder wenn vom Behördenportal gar keine Eingangsbestätigungen ausgestellt werden und dadurch der rechtzeitige Empfang einer Eingabe nicht nachgewiesen werden kann (Abs. 2). Der Haftungsausschluss gilt sinngemäss auch für die weiteren vom Regierungsrat anerkannten Zustellplattformen, sofern sie vom Kanton betrieben werden (Abs. 3).

2.7 Zu den Fremdänderungen

Gesuche um Erteilung der Bewilligung zur Ausübung des Berufes als Notar oder Notarin werden seit jeher in schriftlicher Form bei der zuständigen Behörde eingereicht. Mit Blick auf § 6 der vorliegenden Verordnung, wonach Eingaben, für welche die schriftliche Form vorgeschrieben ist, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein müssen, ist die Schriftlichkeit in der Notariatsverordnung vom 21. August 1959 (BGS 129.11) jetzt noch ausdrücklich festzuschreiben. Dabei wird gleichzeitig klargestellt, dass das Gesuch bei der Staatskanzlei eingereicht werden muss.

3. Finanzielle Auswirkungen

Damit Verfügungen und Entscheide in elektronischer Form eröffnet werden können, müssen elektronische Signaturen verwendet werden. Entsprechend müssen die unterschreibungsberechtigten Personen mit elektronischen Signaturen ausgerüstet werden. Eine elektronische Signatur kann unter anderem bei der Post bestellt werden. Die SuisseID der Post ist drei Jahre gültig. Die Kosten für die ersten drei Jahre betragen zurzeit 147.00 Franken pro Person. Eine Verlängerung um drei Jahre kostet 99.00 Franken pro Person¹⁾. Mitglieder der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) profitieren von Vorzugskonditionen. Die Kosten für die ersten drei Jahre betragen 124.95 Franken pro Person²⁾. Die Kosten für eine elektronische Signatur belaufen sich somit auf rund 33.00 Franken bis 42.00 Franken pro Person und Jahr.

Bei rund 500 bis 1'000 elektronischen Signaturen à durchschnittlich 40.00 Franken beläuft sich der jährliche Aufwand für elektronische Signaturen in der kantonalen Verwaltung auf rund 20'000 Franken bis 40'000 Franken.

¹⁾ Siehe <https://www.post.ch/de/geschaeftlich/themen-a-z/suisseid/produkte-und-preise/preise>, abgerufen am 8. Februar 2018.

²⁾ Siehe <https://postsuisseid.ch/de/kaufen/beantragen>, abgerufen am 8. Februar 2018.

4. Ergänzung Accounting Handbuch

Das Amt für Finanzen (AFIN) hat die wichtigsten Informationen zur Abwicklung von E-Rechnungen in einem Merkblatt zusammengestellt. Diese Informationen werden in das Accounting Handbuch der Abteilung Finanz- und Rechnungswesen aufgenommen und sind für die kantonale Verwaltung verbindlich. Die Ergänzung des Accounting Handbuchs erfolgt auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Verordnung.

5. Beschluss

- 5.1 Der Verordnungstext wird beschlossen.
- 5.2 Das Accounting Handbuch wird mit Wirkung ab 1. Juli 2018 um Einzelheiten zur Handhabung von E-Rechnungen ergänzt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verordnungstext

Verteiler RRB

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4068)
 Amt für Gemeinden (2; gro, bae)
 Staatskanzlei (3; eng, rol, wyl)
 Departement des Innern, Rechtsdienst (LW)
 Amt für Informatik und Organisation (2; tbu, reg)
 Amt für Finanzen (2; A. Bühlmann, K. Parpan)
 Departement für Bildung und Kultur (4; AN, VEL, DK, DT)
 Departement des Innern, Departementssekretariat
 Bau- und Justizdepartement
 Finanzdepartement
 Steueramt
 Staatskanzlei (2; Einspruchsverfahren, Legistik und Justiz)
 Beauftragte für Information und Datenschutz
 Obergericht
 Fraktionspräsidien (5)
 GS, BGS

Veto Nr. 412 Ablauf der Einspruchsfrist: 25. Juni 2018.