

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf für eine neue Verordnung des Regierungsrates über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Verwaltungs-, Zivil-, Straf- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (Übermittlungsverordnung, VeÜ)

I. Ausgangslage

1. Projektauftrag

Mit Beschluss Nr. 759 vom 28. September 2010 hat der Regierungsrat das Projekt „Elektronische Übermittlung im Rahmen von Verwaltungs-, Zivil-, Straf- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren“ initiiert. Er beauftragte eine Projektgruppe, einen Entwurf für eine regierungsrätliche Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Verwaltungs-, Zivil-, Straf- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren zu erarbeiten sowie die technischen Anforderungen, die hierfür einzusetzenden finanziellen Mittel und den Umsetzungsplan zu definieren.

Seit 1. Januar 2011 stehen die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272), die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) und das revidierte Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) in Kraft. Diese Bundesgesetze sehen den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Verfahrensbeteiligten und Behörden vor (Art. 130 Abs. 2, 139 Abs. 2 und 400 Abs. 1 ZPO; Art. 110 Abs. 2 und 445 StPO; Art. 33a Abs. 2 und 34 Abs. 2 SchKG). Verfahrensbeteiligte können Rechtsschriften auf dem elektronischen Weg einreichen. Die Behörden können behördliche Zustellungen und die Eröffnung von Entscheiden elektronisch vornehmen. Das Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG; RB 271.1) sieht vor, dass der Regierungsrat in Absprache mit dem Obergericht die notwendigen Ausführungsbestimmungen über den elektronischen Geschäftsverkehr erlässt (§ 13 ZSRG). Die Modalitäten des elektronischen Verkehrs im Rahmen der Verfahren nach ZPO, StPO und SchKG hat der Bundesrat in der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 18. Juni 2010 geregelt (VeÜ-ZSSV; SR 272.1).

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; RB 170.1) sieht die Möglichkeit der elektronischen Übermittlung seit 1. Januar 2011 auch für das thurgauische Verwaltungsverfahren vor (§§ 10 Abs. 3 und 4, 20b und 24 Abs. 5 VRG). Die kantonalen Ausführungsbestimmungen für elektronische Eingaben an Behörden und für die elektronische Eröffnung von Entscheiden sind vom Regierungsrat in Absprache mit dem Verwaltungsgericht zu regeln (§§ 10 Abs. 3 und 20b VRG).

Die Projektgruppe hat zwei Sitzungen im Plenum abgehalten. Anschliessend wurde die elektronische Übermittlung im Rahmen der Zivil- und Strafrechtspflege in Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Informatik, der Staatskanzlei, dem Departement für Justiz und Sicherheit und dem Obergericht in den Jahren 2011 und 2012 für die Zivil- und Strafverfahren eingerichtet. Ein Merkblatt zum elektronischen Rechtsverkehr mit einer Benutzungsanleitung wurde auf der Homepage des Kantons aufgeschaltet (www.erechtsverkehr.tg.ch). In Verfahren nach dem VRG ist der elektronische Rechtsverkehr bis zum Erlass der Verordnung des Regierungsrates (§ 10 Abs. 3 VRG) nicht zulässig.

Die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren regelt die Verordnung des Bundesrates über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 18. Juni 2010 (VeÜ-ZSSV). Durch die bundesrechtliche Regelung zu den bundesrechtlichen Verfahrensgesetzen ist § 13 ZSRG erfüllt.

Eine Teilarbeitsgruppe der Projektgruppe mit Vertretern des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, der Staatskanzlei, des Amtes für Informatik und des Departementes für Justiz und Sicherheit hat nach Abwarten der ersten Erfahrungen mit der elektronischen Übermittlung im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege in der Zwischenzeit auch für Verwaltungsverfahren einen Verordnungsentwurf ausgearbeitet (vgl. §§ 10 Abs. 3 und 20b VRG).

2. Anforderungen der elektronischen Übermittlung

Der elektronische Rechtsverkehr erfordert für elektronische Eingaben an Behörden und die elektronische Zustellung von Entscheidungen und anderen Mitteilungen eine sichere Zustellung über anerkannte Zustellplattformen (Art. 2 VeÜ-ZSSV). Diese Zustellplattformen unterscheiden sich von normalen E-Mails und garantieren die Vertraulichkeit und Integrität von Eingaben und Mitteilungen und den zeitgenauen Nachweis von Versand und Erhalt der Nachrichten. Die elektronischen Zustellplattformen werden vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) anerkannt (Art. 3 VeÜ-ZSSV). Elektronische Eingaben von Privatpersonen an die Behörden müssen mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein (Art. 130 Abs. 2 ZPO, Art. 110 Abs. 2 StPO, Art. 33a Abs. 2 SchKG, Art. 7 VeÜ-ZSSV). Das Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES; SR 943.03) vom 19. Dezember 2003 sieht anerkannte Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten vor, die mit einem qualifizierten Zertifikat elektronische Signaturen anerkennen. Erforderlich ist eine solch qualifizierte elektronische Signatur. Die anerkannte elektronische Signatur gewährleistet die Identifizierung der Absenderin oder des Absenders und die Vollständigkeit und Echtheit der versandten Do-

kumente. Elektronische Eingaben an Behörden erfolgen ausschliesslich an die von den Behörden bezeichneten Eingabeadressen (Art. 4 VeÜ-ZSSV). Die einzuhaltende Frist ist gewahrt, wenn der Empfang bei der Zustelladresse der Behörde spätestens am letzten Tag der Frist durch das Informatiksystem der Behörde (automatisch erzeugte Quittung) bestätigt worden ist (Art. 143 Abs. 2 ZPO, Art. 91 Abs. 3 StPO, Art. 31 SchKG). Es gilt also im Gegensatz zu anderen Zustellungsarten das Empfangsprinzip anstelle des Expeditionsprinzips. Zur Information über die Eingabeadressen führt die Bundeskanzlei ein Online-Verzeichnis auf dem Internetportal des Bundes (Art. 5 VeÜ-ZSSV). Für Eingaben und Beilagen ist das Format PDF vorgeschrieben (Art. 6 VeÜ-ZSSV).

Für die elektronische Zustellung von Entscheiden und anderen Mitteilungen durch die Behörde an die Verfahrensbeteiligten ist die Zustimmung der Verfahrensbeteiligten erforderlich (Art. 9 VeÜ-ZSSV). Die Verfahrensbeteiligten müssen sich auf einer anerkannten Zustellplattform eintragen, wenn sie Mitteilungen der Behörde elektronisch erhalten wollen (Art. 9 Abs. 1 VeÜ-ZSSV). Die elektronische Zustellung erfolgt ebenfalls über eine anerkannte Zustellplattform. Mit dieser Übermittlungsart ist der Schutz der Personendaten der Parteien und allfälliger Dritter gewährleistet und lässt sich der Zustellungszeitpunkt der Sendung im Machtbereich der Adressatin oder des Adressaten feststellen. Die Entscheide der Behörden und andere Mitteilungen sind im vorgeschriebenen Format PDF/A zu übermitteln. Dieses Format gewährleistet eine langfristige Archivierung (Art. 10 Abs. 2 VeÜ-ZSSV). Die Beilagen können im Format PDF zugestellt werden, da die mitgesendeten Beilagen oft nicht von der Behörde selbst erzeugt sind. Die Mitteilungen werden von der Behörde mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen (Art. 10 Abs. 3 VeÜ-ZSSV). Bei einer elektronischen Zustellung durch die Behörde gilt die Mitteilung mit dem Herunterladen aus dem elektronischen Postfach als zugestellt. Die elektronischen Mitteilungen der Behörden werden in einem elektronischen Postfach auf der anerkannten Zustellplattform für die Adressatin oder den Adressaten bereitgestellt. Die Adressatin oder der Adressat öffnet das Postfach und lädt die Mitteilung herunter, womit die Mitteilung im Zeitpunkt des Downloads zugestellt ist (Art. 11 Abs. 1 VeÜ-ZSSV). Bei postalischer Zustellung gilt die eingeschriebene Sendung, die nicht abgeholt wurde, als am siebten Tag der Abholfrist nach dem erfolglosen Zustellversuch als zugestellt (Zustellungsfiktion; BGE 127 I 34, 130 III 399). Diese Zustellungsfiktion gilt auch im Falle der elektronischen Eröffnung (Art. 11 Abs. 2 VeÜ-ZSSV). Mit der Bereitstellung der Mitteilung im elektronischen Postfach der Adressatin oder des Adressaten beginnt die 7-tägige Frist, nach deren Ablauf die elektronische Mitteilung als zugestellt gilt (Art. 11 Abs. 2 VeÜ-ZSSV).

Für Verfahren nach dem VRG hat der Kanton die elektronische Übermittlung kantonal analog zu regeln. Die kantonale Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Verwaltungs-, Zivil-, Straf- sowie Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (Übermittlungsverordnung) beinhaltet die elektronische Übermittlung sowohl im

Bundesbereich (soweit hier kantonale Ausführungsnormen überhaupt notwendig sind) wie auch im kantonalen Bereich des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG). Für die bundesrechtlich geregelten Verfahren nach ZPO, StPO und SchKG gelten seit 1. Januar 2011 die entsprechenden Bestimmungen dieser Verfahrensgesetze und die VeÜ-ZSSV. Die kantonale Regelung der elektronischen Übermittlung in Verfahren nach dem VRG macht daher den Hauptinhalt der kantonalen Übermittlungsverordnung aus. Diese orientiert sich am Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) und der Verordnung des Bundesrates über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010 (VeÜ-VwV; SR 172.021.2) sowie an entsprechenden Regelungen anderer Kantone, so insbesondere an der Übermittlungsverordnung des Kantons Aargau vom 9. Mai 2012 (RB AG 271.215).

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren

Die Übermittlungsverordnung regelt hauptsächlich den elektronischen Verkehr in Verfahren nach dem VRG. Sie gilt für Übermittlungen zwischen den Behörden und den Beteiligten in Verfahren nach dem VRG. Mit dieser Verordnung über die elektronischen Eingaben an Behörden und die elektronische Eröffnung von Entscheiden durch die Behörden erfüllt der Regierungsrat den Auftrag von § 10 Abs. 3 und § 20b VRG.

Gemeinden unterstehen für Verfahren vor Gemeindebehörden dieser Verordnung, falls die Gemeinde über einen qualifizierten elektronischen Zugang (anerkannte Zustellplattform, § 3) verfügt.

§ 2 Zivil- und Strafprozesse sowie Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren

Diese Bestimmung bezieht sich auf die bundesrechtlichen Bereiche ZPO, StPO und SchKG und verweist für diese Verfahren deklaratorisch auf die bundesrechtliche VeÜ-ZSSV. Die Ausführungsbestimmungen zu den bundesrechtlichen Verfahrensgesetzen sind Bundesrecht. Mit diesem Verweis auf das einschlägige Bundesrecht ist § 13 ZSRG erfüllt.

Nach Abs. 2 haben die entsprechenden Behörden für die elektronische Übermittlung die technischen und organisatorischen Anforderungen nach § 5 zu erfüllen. Die Behörden der Zivil- und Strafrechtspflege und die SchKG-Behörden, für welche die elektronische Übermittlung nach Bundesrecht seit 1. Januar 2011 gilt, erfüllen diese Voraussetzungen seit der Einrichtung des elektronischen Rechtsverkehrs in den Jahren 2011 und 2012. Andere Behörden, wie die seit 1. Januar 2013 bestehenden Kindes- und Erwachsenen-

5/8

schutzbehörden (KESB), für welche das Verfahren nach ZPO ebenfalls gilt, werden vor der Einrichtung des elektronischen Rechtsverkehrs die Anforderungen nach § 5 zu erfüllen haben.

§ 3 Anerkannte Zustellplattformen

Für die Anforderungen an die Zustellplattformen verweist die Verordnung auf die Regelung der VeÜ-ZSSV.

§ 4 Anerkannte elektronische Signatur

Die Eingaben an Behörden und die Eröffnungen durch die Behörden müssen mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein. Als anerkannte elektronische Signatur gilt nur die elektronische Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer Anbieterin von Zertifizierungsdiensten beruht, die im Sinne des ZertES anerkannt ist.

§ 5 Anforderungen an die Behörden

Für die Zulassung zur elektronischen Übermittlung müssen die Behörden technische, organisatorische und administrative Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen gelten sowohl für die Behörden nach § 1 (Einführung der elektronischen Übermittlung in Verfahren nach VRG) als auch für die neu zur elektronischen Übermittlung zuzulassenden Behörden im Sinne von § 2 (Bundesrecht; § 2 Abs. 2).

Die entsprechenden Gerichts- und Verwaltungsbehörden haben die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Sind die notwendigen Vorkehrungen getroffen, beantragen sie bei der Staatskanzlei die Aufnahme in das Verzeichnis nach § 9. Das Verzeichnis der Staatskanzlei (§ 9) enthält die für die elektronischen Eingaben zugelassenen Adressen der kantonalen und kommunalen Behörden. Die Staatskanzlei holt vor der Aufnahme in das Verzeichnis die Zustimmung der vorgesetzten Stelle der ersuchenden Behörde ein (Obergericht, Verwaltungsgericht, vorgesetztes Departement oder zuständige Gemeindebehörde).

2. Elektronische Eingaben an Behörden

§ 6 Elektronische Eingaben

Eingaben können der Behörde elektronisch übermittelt werden (§ 10 Abs. 3 VRG). Verfahrensbeteiligte senden ihre elektronischen Eingaben an die Behörde ausschliesslich an die Adresse auf der von ihr verwendeten anerkannten Zustellplattform. Eine gewöhnliche E-Mail an beliebige Mailadressen ist unzulässig. Die elektronischen Eingaben bzw. die unterschriftsbedürftigen Dokumente (z.B. Rekurschrift nach § 45 Abs. 1 VRG) sind mit einer anerkannten elektronischen Signatur zu versehen. Die einzuhaltende Frist ist bei elektronischen Eingaben gewahrt, wenn der Empfang bei der Zustelladresse der

6/8

Behörde vor Ablauf der Frist durch das betreffende Informatiksystem bestätigt worden ist (§ 24 Abs. 5 VRG).

§ 7 Format

Die elektronischen Eingaben an Behörden sowie die Beilagen sind im Format PDF zu übermitteln. Die Behörde kann verlangen, dass die Eingaben und die Beilagen in Papierform nachgereicht werden (§ 10 Abs. 4 VRG).

§ 8 Papiausdruck einer elektronischen Eingabe

Bei elektronischen Eingaben ist die empfangende Behörde gehalten, die elektronische Signatur zu überprüfen. Der Prüfungsinhalt ist in Abs. 1 näher aufgeführt.

Erfolgt die Weiterbearbeitung der elektronischen Eingabe auf Papier, gilt es zu beachten, dass die elektronische Eingabe nur in elektronischer Form gültig und überprüfbar ist. Die Prüfung hat im Zeitpunkt des Druckens zu erfolgen und muss dokumentiert sein. Dem Papiausdruck der elektronischen Eingabe ist neben dem Ergebnis der Signaturprüfung die Bestätigung beizulegen, dass der Ausdruck den Inhalt der elektronischen Eingabe korrekt wiedergibt.

Die Bestätigung ist mit Datum, eigenhändiger Unterzeichnung und den Personalien der Person zu versehen, welche die Bestätigung erstellt.

§ 9 Verzeichnis

Die für elektronische Eingaben zugelassenen Adressen der kantonalen und kommunalen Behörden werden auf der Internetseite des Kantons veröffentlicht. Dieses elektronische Verzeichnis führt die Staatskanzlei. Die Staatskanzlei kann ergänzende Regeln für die Aufnahme und die Nachführung der Einträge aufstellen.

3. Elektronische Eröffnung von Entscheiden

§ 10 Voraussetzungen

Die elektronische Übermittlung im Kanton Thurgau umfasst im bundesrechtlichen Bereich bisher nur die elektronischen Eingaben an Behörden, nicht aber die elektronische Eröffnung von Entscheiden durch die Behörden. Die Behörden haben bundesrechtlich indessen die Möglichkeit, den Verfahrens beteiligten Entscheide und andere Mitteilungen auf elektronischem Weg zu eröffnen (Art. 139 Abs. 1 ZPO, Art. 86 StPO, Art. 34 Abs. 2 SchKG, Art. 9 - 11 VeÜ-ZSSV).

Die §§ 10 - 13 der vorliegenden Übermittlungsverordnung führen in Verfahren nach VRG die Möglichkeit der elektronischen Eröffnung von Entscheiden ein. Analog zum

VwVG (Art. 34 Abs. 1^{bis} VwVG) und der VeÜ-VwV (Art. 8 ff. VeÜ-VwV) beschränkt sich die elektronische Eröffnung in Verfahren nach VRG auf die elektronische Eröffnung von Entscheiden. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung (§ 20b VRG). Die Behörde ist nach wie vor frei, ihre Entscheide auf postalischem Weg zu eröffnen. Die elektronische Zustellung von Entscheiden setzt voraus, dass die Beteiligten zu dieser Zustellungsart ihre ausdrückliche Zustimmung gegeben haben (§ 20 VRG, § 10 Abs. 1 Übermittlungsverordnung). Dass Beteiligte selbst auf elektronischem Weg mit der Behörde verkehrt haben, gilt nicht als Zustimmung zur elektronischen Zustellung. Zusätzlich müssen sich die Beteiligten auf einer anerkannten Zustellplattform eingetragen haben (§ 10 Abs. 1). Personen, die regelmässig Partei in einem Verfahren vor der gleichen Behörde sind oder die regelmässig Parteien vor dieser Behörde vertreten, können pauschal die Zustimmung erteilen, dass ihnen die Behörde die Entscheide auf elektronischem Weg zustellt (§ 10 Abs. 2). Die Zustimmung ist jederzeit widerruflich (§ 10 Abs. 3). Die Zustimmung zur elektronischen Eröffnung von Entscheiden und der Widerruf dieser Zustimmung müssen schriftlich erfolgen (§ 10 Abs. 4). Dieses Formerfordernis ist nötig angesichts der Folgen der rechtlichen Zustellungsfiktion (§ 13 Abs. 2). Die Behörde trägt die Beweislast für die erteilte Zustimmung zur elektronischen Eröffnung. Die Zustimmung oder ein Widerruf muss nicht unterschrieben sein (Art. 13 des Obligationenrechts, OR; SR 220), aber mindestens in einer Form erfolgen, die den Nachweis durch Text ermöglicht (§ 10 Abs. 4). Eine Zustimmung oder ein Widerruf per einfacher E-Mail ist demnach ausreichend.

§ 11 Zustellung

Die elektronische Zustellung erfolgt über eine anerkannte Zustellplattform. Auf diese Weise lässt sich der Zeitpunkt feststellen, in welchem die Sendung in den Machtbereich der Adressatin oder des Adressaten gelangt.

§ 12 Format und Unterzeichnung

Für die Entscheide der Behörden ist das Format PDF/A vorgeschrieben. Dieses Format gewährleistet eine langfristige Archivierung der Entscheide. Die mitgesendeten Beilagen können im Format PDF übermittelt werden. Die Behörde hat ihre Entscheide mit einer anerkannten elektronischen Signatur zu versehen.

§ 13 Zustellungszeitpunkt

Bei einer elektronischen Eröffnung von Entscheiden wird der Entscheid auf der Zustellplattform im elektronischen Postfach der jeweiligen Adressatin oder des jeweiligen Adressaten zur Abholung bereitgestellt, das die Behörde für diese Adressaten auf der anerkannten Zustellplattform einrichtet. Wird die elektronische Sendung vor Ablauf der siebentägigen Abholfrist heruntergeladen, ist der Entscheid im Zeitpunkt des Herunterladens zugestellt.

8/8

Bei eingeschriebenen Sendungen gilt die nicht abgeholte Sendung am siebten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellungsversuch als zugestellt (BGE 130 III 399, TVR 2005 Nr. 5). Bei elektronischer Zustellung entspricht die Bereitstellung der Sendung im elektronischen Postfach dem ersten erfolglosen Zustellungsversuch. Ein nicht abgeholter, elektronisch zugestellter Entscheid gilt am 7. Tag nach der Bereitstellung im elektronischen Postfach als zugestellt (§ 13 Abs. 2).

4. Schlussbestimmung

§ 14 Inkrafttreten

Die neue Übermittlungsverordnung wird vom Regierungsrat auf einen noch zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden.