



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

---

# **Bericht zur Überprüfung der Formvorschriften im öffentlichen Recht**

vom 10. Juni 2022

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
1.1	Auftrag des Bundesrates.....	4
1.2	Eingrenzung des Themas und Darstellung der Problematik.....	5
1.2.1	Eingrenzung des Themas.....	5
1.2.2	Darstellung der Problematik.....	6
1.3	Bereits geprüfte Lösungsmöglichkeiten.....	6
1.3.1	Vereinfachung des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES).....	6
1.3.2	Einführung einer neuen Textform.....	7
<b>2</b>	<b>Rechtslage auf Bundesebene</b> .....	<b>7</b>
2.1	Formvorschriften für Verwaltungsverfahren des Bundes.....	7
2.2	Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES).....	8
<b>3</b>	<b>Konnexe Arbeiten auf Bundesebene</b> .....	<b>9</b>
3.1	Projekt Justitia 4.0 und elektronische Plattform für Verwaltungsverfahren.....	9
3.2	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID).....	10
3.3	Elektronische Signatur für verwaltungsinterne Dokumente (Postulat 18.3502 Dobler).....	11
3.4	Elektronische Verfahren im Steuerbereich.....	12
3.5	Elektronische Verfahren im Zollbereich.....	13
3.6	Überblick Stand der konnexen Arbeiten auf Bundesebene.....	14
<b>4</b>	<b>Untersuchung der Problematik</b> .....	<b>15</b>
4.1	Methodik.....	15
4.2	Ergebnisse der Untersuchungen.....	16
4.2.1	Fragebogen zum Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen.....	16
4.2.2	Fragebogen zur Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.....	16
4.2.3	Fragebogen zur Strahlenschutzverordnung und den dazugehörigen EDI-Verordnungen.....	18
4.2.4	Fragebogen zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih.....	20
4.2.5	Fragebogen zur Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts.....	20
4.2.6	Fragebogen zur Verordnung über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.....	22
4.2.7	Fragebogen zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung.....	23
4.2.8	Fragebogen zur Verordnung über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus.....	24
4.2.9	Fragebogen zum Preisüberwachungsgesetz.....	25
4.2.10	Fragebogen zum Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden.....	25
4.2.11	Zusammenfassung Ergebnisse.....	26
<b>5</b>	<b>Würdigung der Untersuchungsergebnisse</b> .....	<b>27</b>
5.1	Würdigung der Untersuchungsergebnisse zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG).....	27
5.2	Würdigung der Untersuchungsergebnisse zu den Spezialerlassen.....	28
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>29</b>
6.1	Zur Notwendigkeit der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) ..	29

6.2	Zur Notwendigkeit der Änderung der sektoriellen Gesetzgebung.....	30
6.3	Zum Handlungsbedarf auf der Vollzugsebene .....	32
<b>7</b>	<b>Vorgeschlagene Massnahmen .....</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>33</b>

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Auftrag des Bundesrates

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung gibt die Strategie «Digitale Schweiz» Leitlinien für das staatliche Handeln vor und zeigt auf, wo und wie Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik zusammenarbeiten müssen, damit dieser Transformationsprozess zum Nutzen unseres Gemeinwesens gestaltet werden kann.<sup>1</sup>

Die Digitalisierung hat einen wesentlichen Einfluss auf den Strukturwandel und das Wirtschaftswachstum. Gerade für ein ressourcenarmes Land wie die Schweiz ist es wichtig, die Chancen, die sich durch die Digitalisierung ergeben, bestmöglich zu nutzen.<sup>2</sup> Die Coronapandemie hat die Bedeutung digitaler Prozesse zusätzlich unterstrichen. Der Bundesrat optimiert deshalb die Rahmenbedingungen für digitale Geschäftsmodelle und Innovationen laufend. Dazu gehört auch der kontinuierliche regulatorische Abbau von Hürden für digitale Geschäftsmodelle.

Vor diesem Hintergrund hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Auftrag des Bundesrates im Jahr 2017 eine Umfrage<sup>3</sup> durchgeführt, um zu prüfen, wo die bestehende wirtschaftspolitische Gesetzgebung die Digitalisierung behindert oder wo sie durch die digitale Entwicklung redundant wird. Für die Umfrage wurden Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, diverse Unternehmen sowie Konsumentenschutzorganisationen befragt. Die Rückmeldungen zur Umfrage zeigten, dass die digitale Wirtschaft in der Schweiz grundsätzlich gute Rahmenbedingungen vorfindet. Zusätzlicher Handlungsbedarf wurde in den Umfrageergebnissen aber insbesondere bei den gesetzlichen Formvorschriften ausgemacht.<sup>4</sup> Gewisse Rechtsgeschäfte erfordern nach wie vor eine Unterschrift. Die der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellte qualifizierte elektronische Signatur<sup>5</sup> konnte sich in der Praxis nicht durchsetzen. Dadurch werden rein digitale Abläufe z. T. erschwert.

Der Bundesrat beauftragte in der Folge alle Departemente, die Formvorschriften in ihrem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen und dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) Bericht zu erstatten.<sup>6</sup> Dabei hat sich einerseits gezeigt, dass mehr als 1700 gesetzliche Bestimmungen in 390 Rechtserlassen existieren, welche eine Form von Schriftlichkeit verlangen. Andererseits wurde klar, dass weitere detaillierte Analysen notwendig sind, um zielführende Lösungen in Bezug auf den umfangreichen und heterogenen Bestand an Formvorschriften zu eruieren. Anzumerken ist ausserdem, dass die meisten Rechtsgeschäfte des Privatrechts formfrei sind und es in diesem Bereich nur wenige Formvorschriften gibt. Die Mehrheit der obengenannten 1700 Bestimmungen betreffen denn auch das öffentliche Recht.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Schweiz; [Digitalisierung \(admin.ch\)](http://www.admin.ch).

<sup>2</sup> Vgl. Bundesrat (2017): Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft. Abrufbar unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Digitalisierung; [Digitalisierung \(admin.ch\)](http://www.admin.ch).

<sup>3</sup> Vgl. Ergebnisbericht der Umfrage «Digitaler Test» - Überprüfung regulatorischer Hindernisse für die Digitalisierung, [Digitalisierung \(admin.ch\)](http://www.admin.ch).

<sup>4</sup> Ein häufig genanntes Beispiel betraf die provisorische Rechtsöffnung im Betreibungsverfahren (Art. 82 Abs. 1 Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG; SR 281.1]), ein anderes die Abtretung einer Forderung (Art. 165 Abs. 1 Obligationenrecht vom 30. März 1911 [OR; SR 220]).

<sup>5</sup> Siehe bspw. Art. 13 und Art. 14 Abs. 2<sup>bis</sup> OR.

<sup>6</sup> Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. August 2018 «[Bundesrat will Hindernisse für Digitalisierung beseitigen \(admin.ch\)](http://www.admin.ch)».

<sup>7</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass es insbesondere im Gesundheitsrecht auch sogenannte Doppelnormen mit zugleich privatrechtlichem und öffentlichrechtlichem Inhalt gibt.

Mit Informationsnotiz vom 4. November 2020 wurde der Bundesrat über die Ergebnisse der Umfrage und das weitere Vorgehen informiert. Demnach sollen die Formvorschriften des (1) Zivilrechts sowie des (2) öffentlichen Rechts separat analysiert werden:<sup>8</sup>

- (1) Das Bundesamt für Justiz (BJ) soll die Formvorschriften des Zivilrechts auf ihre Angemessenheit hin überprüfen.<sup>9</sup> Die Überprüfung der zivilrechtlichen Formvorschriften wird voraussichtlich Ende 2021 beendet sein und anschliessend publiziert werden.
- (2) Was das öffentliche Recht anbetrifft, sollen im Rahmen einer Arbeitsgruppe (unter Federführung des SECO, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz [BJ]) ausgewählte Erlasse systematisch überprüft werden. Diese Detailanalysen sollen zeigen, ob im konkreten Fall Hindernisse für die Digitalisierung bestehen oder nicht, ob Handlungsspielraum bei der behördlichen Anwendung der Formvorschrift besteht und ob allenfalls eine Gesetzes- oder Ordnungsänderung erforderlich ist.

Der vorliegende Bericht fasst diese Detailanalysen der Formvorschriften des öffentlichen Rechts zusammen.

## **1.2 Eingrenzung des Themas und Darstellung der Problematik**

### **1.2.1 Eingrenzung des Themas**

Unter «Schriftlichkeit» ist gemäss dem alltäglichen Sprachgebrauch die Überlieferung des Textes auf Papier zu verstehen (BGE 142 V 152, Erw. 2.4). Allerdings wird die «schriftliche Form» im öffentlichen Recht nicht definiert. Dies im Gegensatz zum Privatrecht, das für bestimmte Verträge die «schriftliche Form» vorschreibt, welche die eigenhändige Unterschrift oder die qualifizierte elektronische Signatur aller Vertragsparteien erfordert (Art. 13 und 14 OR).

Mangels einer Definition im öffentlichen Recht ist die Anforderung der «schriftlichen Form» gemäss den üblichen Regeln im jeweiligen Bereich auszulegen. Aus teleologischer Sicht können mit dem Erfordernis der Schriftlichkeit verschiedene Ziele verfolgt werden. Beispielsweise müssen Verfügungen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens zum Schutz der betroffenen Partei in schriftlicher Form und mit Empfangsbestätigung eröffnet werden. Die Partei muss über eine sie betreffende Verfügung auf einem sicheren Weg informiert werden. Bei Beschwerdeverfahren insbesondere vor Gericht ist ebenfalls die schriftliche Form erforderlich. In diesem Fall dient diese Anforderung dazu, die Einhaltung der gesetzlich oder von der Behörde vorgegebenen Fristen zu gewährleisten, die Identität der beschwerdeführenden Person durch die Unterzeichnung der Beschwerdeschrift zu überprüfen sowie die Integrität des Dokuments zu belegen.

Sofern dies nicht explizit in der Rechtsgrundlage vorgesehen ist, erfordert die schriftliche Form nicht zwingend eine Unterschrift. Somit stellt sich unter Umständen die Frage, ob es dem Gesetzgeber lediglich darum ging, in einem bestimmten Bereich die mündliche Form auszuschliessen oder ob er durch das Erfordernis der Schriftlichkeit auch eine eigenhändige Unterschrift oder eine qualifizierte elektronische Signatur oder allenfalls ein geregeltes elektronisches Siegel verlangen wollte. Um diese Frage zu beantworten, muss der Begriff «schriftlich» stets im Einzelfall anhand der grammatikalischen, systematischen, historischen und teleologischen Auslegungselemente interpretiert werden. Die Abwesenheit einer einheitlichen Definition der Schriftlichkeit bietet eine grosse Flexibilität hinsichtlich der unterschiedlichen Anwendungsbereiche von Formvorschriften im öffentlichen Recht. Es gilt zu vermeiden,

---

<sup>8</sup> Vgl. auch die Antwort auf die Interpellation 20.3020 Schneeberger «Hindernisse für die Digitalisierung rasch beseitigen».

<sup>9</sup> Vgl. auch die Stellungnahme zur Motion 19.3565 Schneeberger «Digitale Vertragsabschlüsse breit ermöglichen. Schaffung einer digitalen Alternative zur eigenhändigen Vertragsunterzeichnung».

dass die anwendenden Behörden Rechtsnormen mit Formvorschriften strenger als notwendig auslegen oder anwenden.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Formvorschriften für Verwaltungsverfahren, wie sie im Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>10</sup> (VwVG) vorgesehen sind, sowie auf die Formvorschriften in bestimmten anderen Bundesgesetzen. Somit werden nur die Formvorschriften untersucht, die für die verwaltungsrechtlichen Beziehungen zwischen Bundesbehörden und betroffenen Parteien zur Anwendung kommen. Die geltenden Formvorschriften für Rechtsverfahren vor Bundesgerichten werden nicht analysiert, da sie im Rahmen des Projekts des Bundes Justitia 4.0<sup>11</sup> (vgl. Kapitel 3.1) überprüft werden.

Auch Formvorschriften im kantonalen Recht werden in diesem Bericht nicht behandelt, da es grundsätzlich an den Kantonen ist, ihre eigenen Formvorschriften für Verwaltungsverfahren festzulegen und allenfalls die nötigen Massnahmen im Hinblick auf die Digitalisierung zu ergreifen.

## 1.2.2 Darstellung der Problematik

Die zu untersuchende Frage ist, ob Formvorschriften unnötige Hindernisse für rein digitale Geschäftsabläufe sein können, beispielsweise wenn eine handschriftliche Unterschrift oder physische Dokumente verlangt werden. Zwar ist die qualifizierte elektronische Signatur gemäss dem Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (ZertES)<sup>12</sup> der handschriftlichen Unterschrift gleichgestellt, doch die Verwendung dieser elektronischen Unterschrift hat sich nicht breit durchgesetzt.<sup>13</sup> Viele Formvorschriften wurden ausserdem vor dem Aufkommen der elektronischen Kommunikation festgelegt, weshalb digitale Möglichkeiten wie das Übermitteln von elektronischen Dokumenten und Formularen noch nicht berücksichtigt wurden. Im Bereich des öffentlichen Rechts können Formvorschriften insbesondere im Rahmen der elektronischen Behördendienste (E-Government) als Hindernisse ins Gewicht fallen.

Nicht notwendige Formvorschriften, eine fehlende Berücksichtigung der elektronischen Kommunikation bei der Festlegung von Formvorschriften oder eine unnötig strenge Rechtsauslegung können demnach dem elektronischen Ausüben von Rechten und Pflichten im Weg stehen.

## 1.3 Bereits geprüfte Lösungsmöglichkeiten

### 1.3.1 Vereinfachung des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)

Anlässlich der Totalrevision des ZertES wurde geprüft, ob eine Vereinfachung möglich ist. Dies wurde vom Parlament aber verworfen<sup>14</sup>, um die Kompatibilität mit der damaligen europäischen Signaturrechtlinie (Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des

---

<sup>10</sup> SR 172.021

<sup>11</sup> Vgl. [www.justitia40.ch](http://www.justitia40.ch).

<sup>12</sup> SR 943.03

<sup>13</sup> Für die Gründe vgl. die Antwort auf die Interpellation 18.3814 Schneeberger «Hürden für die digitale Unterschrift abbauen»: «Erstens wird seitens der Nutzer der Aufwand für die Erstidentifikation gescheut. Hinsichtlich des eigentlichen Einsatzes der elektronischen Signatur wird teilweise der Aufwand erheblich überschätzt. Zweitens besteht seitens der Herausgeber insbesondere ein organisatorischer und technischer Initialaufwand. Dies führt dazu, dass nur wenige Herausgeber auf dem Markt bestehen. Drittens besteht im Gegensatz zu anderen Ländern in der Schweiz kein Zwang zur elektronischen Abwicklung von Behördengeschäften, was die Verbreitung der qualifizierten Signatur im Vergleich zu Ländern mit entsprechenden Vorschriften verlangsamt».

<sup>14</sup> BBl 2016 2021

Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen)<sup>15</sup> sowie die zukünftige internationale Anerkennung zu erhalten.<sup>16</sup>

### 1.3.2 Einführung einer neuen Textform

Die Einführung einer Textform<sup>17</sup> als weitere gesetzliche Formvorschrift im Privatrecht wurde ebenfalls bereits geprüft. Fraglich war unter anderem, ob eine Textform als neuer Standard für die einfache Schriftlichkeit (einfache Schriftlichkeit = Unterschrift oder qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES) eingeführt werden könnte. Eine solche Änderung hätte sich auch auf das öffentliche Recht ausgewirkt. Am 22. Februar 2017 beschloss der Bundesrat jedoch auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD), die Arbeiten zur Ausdehnung der Rechtsformen auf die Textform im OR nicht weiterzuführen.<sup>18</sup> Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass bei heute schriftformbedürftigen Rechtsgeschäften die Schutzzwecke der Schriftlichkeit nur noch eingeschränkt erreicht würden, wenn diese Rechtsgeschäfte neu der Textform unterstellt würden.

## 2 Rechtslage auf Bundesebene

### 2.1 Formvorschriften für Verwaltungsverfahren des Bundes

Gemäss Artikel 21 Absatz 1 VwVG müssen schriftliche Eingaben der Behörde eingereicht oder zu deren Händen der schweizerischen Post übergeben werden. Die Anforderung der Schriftlichkeit hängt mit der Einhaltung der vorgegebenen Fristen zusammen. Seit dem Inkrafttreten von Artikel 21a VwVG am 1. Januar 2017 können Eingaben auch elektronisch bei der Behörde eingereicht werden.

Die Formvorschriften für Verfügungen im Sinne von Artikel 5 VwVG stehen im Zusammenhang mit deren Eröffnung. Gemäss Artikel 34 Absatz 1 VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen den Parteien schriftlich mit Empfangsbestätigung. Ziel dieser Formvorschrift ist der Schutz des Beschwerderechts. Seit 2017 sieht Artikel 34 Absatz 1<sup>bis</sup> VwVG vor, dass Verfügungen mit dem Einverständnis der Partei auch elektronisch eröffnet werden können (vgl. Art. 11b Abs. 2 VwVG).

Auf der Grundlage der Artikel 21a Absatz 3 und 34 Absatz 1<sup>bis</sup> VwVG hat der Bundesrat die Verordnung vom 18. Juni 2010<sup>19</sup> über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV) verabschiedet.

Artikel 3 Absatz 1 VeÜ-VwV hält fest, dass Eingaben jeder Behörde elektronisch übermittelt werden können, womit die Behörden verpflichtet sind, diese Form der Kommunikation zu akzeptieren.

Gemäss Artikel 4 VeÜ-VwV veröffentlicht die Bundeskanzlei (BK) im Internet ein Verzeichnis und führt darin für jede Behörde eine Reihe von Informationen auf, darunter insbesondere

---

<sup>15</sup> ABl. L 013 vom 19.1.2000, S. 12, ersetzt durch Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73.

<sup>16</sup> Vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES), BBl 2014 1001; vgl. auch Antwort auf die Interpellation 18.3814 Schneeberger «Hürden für die digitale Unterschrift abbauen».

<sup>17</sup> Textform: Schaffung einer weiteren Form von Dokumenten zwischen Formlosigkeit und einfacher Schriftlichkeit, mögliches Formulierungsbeispiel: «Form, die den Nachweis durch Text ermöglicht».

<sup>18</sup> Im öffentlichen Recht im Bereich des Finanzmarktrechts wird bereits seit 2015 systematisch die Formulierung «schriftlich oder in anderer durch Text nachweisbarer Form» verwendet, um Formvorschriften digitalisierungsfreundlich auszugestalten (siehe Botschaft zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und zum Finanzinstitutsgesetz (FINIG) vom 4. November 2015, BBl 2015 8901). Beispielsweise Art. 30 Abs. 3 Finanzmarktinfrastrukturverordnung (FinfraV; SR 958.11).

<sup>19</sup> SR 172.021.2

die für die elektronische Eingabe zugelassenen Adressen, die zugelassenen Kommunikationskanäle und die für die Übermittlung zugelassenen Datenformate sowie einzelne Typen von Akten, welche zusätzlich zur elektronischen Eingabe auf Papier einzureichen sind.

Die Artikel 5a und 6 VeÜ-VwV präzisieren den Inhalt der Artikel 21 und 21a VwVG. Artikel 6 Absatz 1 VeÜ-VwV sieht vor, dass eine qualifizierte elektronische Signatur (Art. 21a Abs. 2 VwVG) nicht erforderlich ist, wenn die Identifizierung der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung in anderer geeigneter Weise sichergestellt sind. Ausgenommen bleiben die Fälle, in denen das Bundesrecht vorschreibt, dass ein bestimmtes Dokument unterschrieben wird.

Die Artikel 8–10a VeÜ-VwV regeln die Modalitäten für die elektronische Eröffnung von Verfügungen (Art. 34 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG). Im Einklang mit Artikel 8 muss die Partei dieser Art der Mitteilung im Rahmen des konkreten Verfahrens ausdrücklich zugestimmt haben, wobei die Zustimmung jedoch nicht unterschrieben sein muss (Abs. 1 und 4). Gemäss Artikel 9 Absatz 1 muss die Zustellung über eine anerkannte Zustellplattform erfolgen. Es ist aber auch eine andere Übermittlungsart möglich, wenn diese erlaubt, die Adressatin oder den Adressaten eindeutig zu identifizieren, den Zeitpunkt der Zustellung eindeutig festzustellen und die Verfügung vor Veränderung und unberechtigter Kenntnisnahme zu schützen (Abs. 2). Artikel 9 Absatz 4 schreibt vor, dass die Verfügung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein muss. Ein geregeltes elektronisches Siegel (Art. 2 Abs. 2 Bst. d ZertES) kann in bestimmten Fällen ausreichen, zum Beispiel wenn die Behörde eine elektronische Kopie einer Verfügung zustellen muss oder eine grosse Anzahl von Verfügungen, die nicht einzeln von einer Vertretung der Behörde unterzeichnet werden können (Massenverfügungen).

## **2.2 Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES)**

Das ZertES regelt die Anforderungen an die Qualität bestimmter digitaler Zertifikate und an ihre Verwendung, die Voraussetzungen für die Anerkennung von Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten und die Rechte und Pflicht dieser Anbieterinnen (Art. 1 Abs. 1 ZertES). Zweck ist es, ein breites Angebot an sicheren Zertifizierungsdiensten zu fördern, die Verwendung digitaler Zertifikate, elektronischer Signaturen und elektronischer Siegel zu begünstigen sowie die internationale Anerkennung der Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten und ihrer Leistungen zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 3 ZertES).

Die elektronische Signatur garantiert die Authentizität und die Integrität des elektronischen Dokuments.<sup>20</sup> Der Absender kann mit der elektronischen Signatur seine Identität nachweisen und der Empfänger kann sich vergewissern, dass der Inhalt während der Übermittlung nicht verändert wurde.<sup>21</sup>

Um ein geregeltes Zertifikat zu erhalten, müssen natürliche Personen bei der Anbieterin des Zertifizierungsdienstes persönlich erscheinen, um ihre Identität nachzuweisen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ZertES). Bei UID-Einheiten, die nicht natürliche Personen sind, muss ebenfalls eine Vertretung persönlich erscheinen und ihre Identität sowie die Vertretungsmacht nachweisen (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ZertES).

Während der COVID-19-Pandemie war die Identitätsprüfung einer Person ausnahmsweise auch mittels Videoidentifikation erlaubt.<sup>22</sup> Die Möglichkeit der Videoidentifikation konnte bis-

---

<sup>20</sup> Authentizität bedeutet, dass eine Person tatsächlich diejenige Person ist, die sie vorgibt zu sein. Mit Datenintegrität ist unter anderem gemeint, dass die Daten vom Absender bis zum Empfänger nicht verändert werden.

<sup>21</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (ZertES) vom 3. Juli 2001, BBl **2001** 5685.

<sup>22</sup> Gültigkeitszeitraum sechs Monate ab dem 2. April 2020, AS **2020** 1149.



her einzig im Finanzsektor genutzt werden, beispielsweise für Bankkontoeröffnungen (Art. 7 Abs. 2 Verordnung vom 23. November 2016 über die elektronische Signatur, VZertES<sup>23</sup>).

Seit dem 15. März 2022 bestehen nun die notwendigen Regelungen<sup>24</sup> über die technischen und administrativen Einzelheiten, damit die Videoidentifikation auch allgemein genutzt werden kann (Art. 7 Abs. 1 VZertES).

### **3 Konnexen Arbeiten auf Bundesebene**

#### **3.1 Projekt Justitia 4.0 und elektronische Plattform für Verwaltungsverfahren**

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist an ihrer Herbstversammlung vom 17./18. November 2016 einstimmig zum Schluss gekommen, dass rechtliche Grundlagen für die *obligatorische Einführung* von E-Justice im Bereich der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden geschaffen werden sollen. Die damalige Vorsteherin des EJPD hat diese Entscheidung zur Kenntnis genommen und der KKJPD mitgeteilt, dass das BJ beauftragt wurde, einen entsprechenden Gesetzesentwurf zur Einführung eines Obligatoriums zur Nutzung von E-Justice zu erarbeiten.

Der Vorentwurf für das Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (VE-BEKJ) schafft die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für eine zentrale Plattform, über die Behörden, Gerichte, die Anwaltschaft sowie die Verfahrensparteien Dokumente zustellen und empfangen können. Die Plattform wird von Bund und Kantonen gemeinsam betrieben. Für den Betrieb wird eine öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet, an welcher Bund und Kantone beteiligt sind. Diese Körperschaft wird für den eigentlichen Aufbau, den Betrieb, die Weiterentwicklung und die Sicherheit der Plattform zuständig sein.

Der VE-BEKJ regelt die grundlegende Organisation der Körperschaft und die notwendigen Funktionalitäten der Plattform, um den Austausch von Dokumenten und die elektronische Akteneinsicht zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer, die Art und Weise der Nutzung der Plattform durch die Benutzerinnen und Benutzer, die Zustellung und der Empfang von Dokumenten und welche Quittungen dabei erstellt werden.

Die Pflicht zur Benutzung der Plattform, also das eigentliche Obligatorium, wird in den jeweiligen Prozessgesetzen geregelt. Dafür wird in den meisten Prozessgesetzen jeweils ein zentraler Block an Bestimmungen eingefügt, welcher beinhaltet, dass das BEKJ als anwendbar erklärt wird sowie Gerichte, Behörden und die professionellen Benutzerinnen und Benutzer nur noch elektronisch miteinander kommunizieren dürfen. Zudem wird den Gerichten und Behörden eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung auferlegt. Heute bestehende Unterschriftserfordernisse werden bei der Nutzung der elektronischen Kommunikation aufgehoben. An Stelle der Unterschriften tritt die Authentifizierung auf der Plattform sowie die automatisierte Anbringung von geregelt elektronischen Siegeln.

Für die Zwecke des vorliegenden Berichts werden im Folgenden nur die Änderungen im VwVG kurz erläutert.

---

<sup>23</sup> SR 943.032

<sup>24</sup> Verweis in Kapitel 2.3.1 Bst. a Anhang der Verordnung des BAKOM vom 23. November 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (SR 943.032.1) auf die neuen Normen des Europäischen Instituts für Telekommunikation (ETSI).

Im VE-VwVG wird ein neuer Artikel 6b über die Führung und Weitergabe der Akten eingeführt. Durch diese Bestimmung werden die Behörden verpflichtet, alle Akten elektronisch zu führen und sie elektronisch weiterzugeben, ausser bei Akten, die sich aus technischen Gründe nicht dafür eignen (Art. 6b). Die Parteien können überdies eine elektronische Zustelladresse auf der durch den VE-BEKJ eingeführten elektronischen Plattform angeben und ihr Einverständnis für die elektronische Zustellung geben (Art. 11b Abs. 2 VE-VwVG sowie Art. 34 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-VwVG). Ausserdem können Personen, die auf elektronischem Weg mit der Behörde kommunizieren, die Akten auf der elektronischen Plattform einsehen. Die Revision sieht auch neue Bestimmungen für die elektronische Kommunikation im Rahmen von Beschwerdeverfahren vor (Art. 47a und 52 Abs. 1 und 3 VE-VwVG). Für alle Personen, die berufsmässig Parteien vertreten (z. B. Anwältinnen und Anwälte, Personen, die zur Vertretung in einem Asylverfahren zugelassen sind), wird zudem ein Obligatorium eingeführt, wonach sie mit den Beschwerdebehörden elektronisch über die neue Plattform kommunizieren müssen (Art. 47a Abs. 1 VE-VwVG).

Die Bestimmungen des VE-BEKJ sollen auch für Verfahren nach VwVG anwendbar erklärt werden (Art. 6a VE-VwVG). Die Trägerschaft dieser elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren wird eine vom Bundesrat zu bestimmende Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung sein. Die plattformunabhängigen Bestimmungen des VE-BEKJ in Bezug auf Zustellung, Empfang, Quittungen, Unterschriften, Authentifizierung etc. werden somit auch für das Verwaltungsverfahren übernommen. Damit wird erreicht, dass sämtliche Verwaltungsverfahren elektronisch abgewickelt werden können.<sup>25</sup>

Mit dem Projekt Justitia 4.0 und der elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren ist in Bezug auf die Formvorschriften eine Erleichterung für die elektronische Kommunikation im Verfahren bei Verfügungen der Bundesverwaltung und im Verfahren vor Beschwerdeinstanzen geplant. Die schweizweite Nutzung einer zentralen Austauschplattform der Kantone und des Bundes, die Authentifizierung der Nutzerinnen und Nutzer mittels staatlicher E-ID – ohne Rückgriff auf die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES – sowie das Obligatorium für berufsmässige Parteivertretungen im Beschwerdeverfahren werden die elektronische Kommunikation voraussichtlich massgeblich vereinfachen. Dies könnte zu einer raschen und breiten Durchsetzung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren führen. Der Bundesrat hat den VE-BEKJ am 11. November 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren endete am 26. Februar 2021.

### **3.2 Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID)**

Das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID)<sup>26</sup> wurde in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 abgelehnt. Es bezweckte die Förderung des sicheren Geschäftsverkehrs unter Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und mit Behörden, indem es den Betroffenen ermöglicht hätte, sich im Internet mittels einer elektronischen Identität (E-ID) korrekt und sicher auszuweisen. Dabei war insbesondere eine Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft vorgesehen, was von den Gegnerinnen und Gegnern dieses Gesetzes stark bemängelt wurde. Kritisiert wurde die Vorlage auch aus Datenschutzgründen.

Die Notwendigkeit einer E-ID scheint jedoch weitgehend unbestritten. Bereits am 10. März 2021 wurden von Vertretungen aller Fraktionen sechs gleichlautende Motionen für eine «Vertrauenswürdige, staatliche E-ID» eingereicht.<sup>27</sup> Der Bundesrat hat an seiner Sit-

---

<sup>25</sup> Vgl. Erläuternder Bericht vom November 2020 zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), S. 26 f.

<sup>26</sup> BBl 2019 6567

<sup>27</sup> Mo. 21.3124, 21.3125, 21.3126, 21.3127, 21.3128 und 21.3129.

zung vom 26. Mai 2021 entschieden, diese Vorstösse zur Annahme zu beantragen, und will rasch eine neue E-ID-Lösung präsentieren. Er hat das EJPD beauftragt, bis Ende 2021 ein Grobkonzept für die Umsetzung einer E-ID zu erstellen.<sup>28</sup> Die neue E-ID soll auch einen einfachen Zugang zur Erstellung einer qualifizierte elektronische Signaturen ermöglichen.<sup>29</sup> Die Vernehmlassung für ein neues Gesetz wird voraussichtlich Mitte 2022 eröffnet.<sup>30</sup>

### **3.3 Elektronische Signatur für verwaltungsinterne Dokumente (Postulat 18.3502 Dobler)**

Der Bundesrat hat am 30. Juni 2021 den Bericht «E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente» verabschiedet.<sup>31</sup> Gemäss dem Bericht besteht innerhalb der Bundesverwaltung in Bezug auf elektronische Signaturen wenig Handlungsbedarf. Die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen seien gegeben. Trotzdem hat der Bundesrat Massnahmen beschlossen, mit denen die Nutzung elektronischer Signaturen in der Bundesverwaltung weiter verbessert werden können.

Der Bundesrat hat u. a. alle Departemente und die BK beauftragt, im Rahmen der Revision von Gesetzen und Verordnungen in ihren Bereichen sicherzustellen, dass im Sinne von «digital first» elektronische Varianten zur Geschäftsabwicklung mit internen und externen Personen und Stellen angeboten werden.<sup>32</sup> Weiter wurden alle Departemente und die BK beauftragt, ihre Unterschriftenregelung zu überarbeiten mit dem Ziel, dass möglichst einfache Verfahren eingesetzt werden. In bundesinternen Geschäftsprozessen sollen formale Unterschriften im rechtlichen Sinne (handschriftliche oder qualifizierte elektronische Unterschriften nach ZertES) nur dann verlangt werden, wenn dies aufgrund ausdrücklicher Gültigkeitsvoraussetzung oder aufgrund zivilrechtlicher Formvorschriften notwendig ist. Entscheide sollen in anderen Fällen über fortgeschrittene Zertifikate oder über Bestätigungen/Visierungen im Rahmen von Geschäftsprozessen gefällt und dokumentiert werden (z. B. GEVER oder SAP). Zudem soll sichergestellt werden, dass die Bewirtschaftungsprozesse von elektronischen Zertifikaten, insbesondere von qualifizierten Zertifikaten und von geregelten elektronischen Siegeln, innerhalb der zentralen Bundesverwaltung effizienter und leistungsfähiger gestaltet werden. Schliesslich soll ein Hilfsmittel erstellt werden zur Frage, welche Arten von Willensbekundungen sich in welchen Fällen der internen und externen Zusammenarbeit anbieten und bewährt haben.

Viele verwaltungsinterne Prozesse dienen der Vorbereitung von Geschäften mit Adressaten ausserhalb der Bundesverwaltung. Der erwähnte Bericht «E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente» hat solche Prozesse deshalb auch analysiert und kommt zum Schluss, dass in Geschäftsprozessen mit bundesverwaltungsexternen Beteiligten punktuell Handlungsbedarf besteht. Viele Prozesse könnten vereinfacht und ohne Medienbrüche abgewickelt werden, wenn die Ausstellung und die Zustellung von Verfügungen noch stärker digitalisiert würde.

Aufgrund des geltenden Rechts in Bezug auf die elektronische Eröffnung von Verfügungen (vgl. Kapitel 2.1) würden die in der Anwendung effizienten und kostengünstigen geregelten elektronischen Siegel nur selten eingesetzt. Würde jedoch anstelle eines qualifizierten Signaturzertifikates für eine natürliche Person ein geregeltes Siegelzertifikat eingesetzt, wäre dies in vielen Fällen effizienter. Der Bundesrat hat deshalb am 18. Mai 2022 eine Änderung der

---

<sup>28</sup> Vgl. [E-ID: Bundesrat will vorwärts machen \(admin.ch\)](#).

<sup>29</sup> Vgl. Diskussionspapier vom 27.08.2021 zum «Zielbild E-ID» S. 18, unter [Staatliche E-ID \(admin.ch\)](#).

<sup>30</sup> Vgl. [Breite Diskussion über staatliche E-ID \(admin.ch\)](#).

<sup>31</sup> Vgl. [E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente \(admin.ch\)](#).

<sup>32</sup> Unter Berücksichtigung der bundesinternen Einsatzrichtlinie E018 «Einsatz und Validierung von elektronischen Signaturen in PDF-Dokumenten», vgl. [www.bit.admin.ch](#) > Themen > E-Signatur > E-Signatur im Bund.

VeÜ-VwV beschlossen, damit geregelte elektronische Siegel generell beim Erlass von Verfügungen eingesetzt werden können. Die neue Regelung tritt am 1. Juli 2022 in Kraft.<sup>33</sup>

Die genannten Massnahmen sollen die Nutzung elektronischer Signaturen bundesverwaltungsintern, aber auch mit verwaltungsexternen Beteiligten verbessern. Dies würde die elektronische Kommunikation im Verfahren bei Verfügungen der Bundesverwaltung – zusätzlich zu den geplanten Erleichterungen im Rahmen des Projekts Justitia 4.0 und der elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren (vgl. Kapitel 3.1) – weiter vereinfachen.

### 3.4 Elektronische Verfahren im Steuerbereich

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)<sup>34</sup>, das Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990 (StHG)<sup>35</sup> und das Verrechnungssteuergesetz vom 13. Oktober 1965 (VStG)<sup>36</sup> sehen die Schriftlichkeit vor bezüglich:

- persönliche Unterzeichnung der Steuererklärung (Art. 124 Abs. 2 DBG, Art. 40 Abs. 2 StHG);
- Eingaben der steuerpflichtigen oder antragstellenden Person in verschiedenen Bestimmungen z. B. Art. 29 Abs. 1 VStG. Die Schriftlichkeit beinhaltet die Unterzeichnung.

Die Steuererklärung zur direkten Bundessteuer und zur kantonalen Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuer kann heute in den Kantonen mehrheitlich elektronisch erstellt und einschliesslich der Beilagen elektronisch eingereicht werden. In allen Kantonen erfolgt der Antrag auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer bei natürlichen Personen zusammen mit der Steuererklärung. In der Regel wird die Zustellung einer unterzeichneten Freigabequittung verlangt, damit die Steuererklärung als eingereicht gilt. In einigen Kantonen erfolgt die Identifikation mittels persönlichen Zugangscodes. Das Erfordernis der Unterzeichnung der Steuererklärung bei der direkten Bundessteuer sowie des Antrags auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer steht somit einer vollelektronischen Einreichung der Steuererklärung entgegen, ausser es wird die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES verwendet.

Am 18. Juni 2021 hat das Eidgenössische Parlament das Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich verabschiedet. Es handelt sich um einen Mantelerlass, der ab dem 1. Januar 2022 gestaffelt in Kraft gesetzt wird.<sup>37</sup>

Das Gesetz enthält folgende, vorliegend relevante Regelungen:

- Verpflichtung der Kantone – neben dem schriftlichen – ein elektronisches Verfahren vorzusehen. Dabei stellen sie die Authentizität und Integrität der übermittelten Daten nach kantonalem Recht sicher. Dies betrifft die direkte Bundessteuer (Art. 104a DBG), die kantonalen direkten Steuern (Art. 38b StHG), die Verrechnungssteuer für natürliche Personen (Art. 35a VStG) und die Wehrpflichtersatzabgabe (Art. 30a Bundesgesetz vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe [WPEG]<sup>38</sup>).

Nach Absatz 2 der jeweiligen Bestimmung ist bei elektronischer Einreichung von Eingaben, deren Unterzeichnung gesetzlich vorgeschrieben ist, anstelle der Unterzeichnung,

---

<sup>33</sup> Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. Mai 2022 «[Änderung der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens \(admin.ch\)](#)».

<sup>34</sup> SR 642.11

<sup>35</sup> SR 642.14

<sup>36</sup> SR 642.21

<sup>37</sup> BBl 2021 1499. Zur Inkraftsetzung vgl. [Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich tritt gestaffelt in Kraft \(admin.ch\)](#).

<sup>38</sup> SR 661

die Möglichkeit einer elektronischen Bestätigung der Angaben durch die betroffene Person vorzusehen.

- Die Kompetenz des Bundesrates, die Unternehmen sowie die betroffenen natürlichen Personen zum elektronischen (nicht-streitigen) Verfahren bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) verpflichten zu können. Bei der elektronischen Durchführung von nicht-streitigen Verfahren stellt die ESTV die Authentizität und Integrität der übermittelten Daten sicher. Dies betrifft die Mehrwertsteuer (Art. 65a Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 [MWSTG]<sup>39</sup>), die Stempelabgaben (Art. 41a Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben [StG]<sup>40</sup>), die Verrechnungssteuer für juristische und betroffene natürliche Personen (Art. 34a VStG) und die internationale Amtshilfe (Art. 4a Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012 [StAhiG]<sup>41</sup>, Art. 28a Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015 über den internationalen Informationsaustausch in Steuersachen [AIAG]<sup>42</sup>, Art. 22a Bundesgesetz vom 16. Juni 2017 über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne [ALBAG]<sup>43</sup>).

Nach Absatz 3 der jeweiligen Bestimmung kann bei elektronischer Einreichung von Eingaben, deren Unterzeichnung gesetzlich vorgeschrieben ist, anstelle der qualifizierten elektronischen Signatur eine andere elektronische Bestätigung der Angaben durch die betroffene Person anerkannt werden.

Mit diesen neuen Bestimmungen können elektronische nicht-streitige Verfahren somit künftig auch ohne Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur nach ZertES medienbruchfrei durchgeführt werden. In einem allenfalls daran anschliessenden förmlichen streitigen Verfahren, das mit der Eröffnung der entsprechenden Verfügung (im vorliegend betroffenen Steuerbereich auch als Entscheid bezeichnet) beginnt, gelten jedoch die Formvorschriften gemäss VwVG.

### 3.5 Elektronische Verfahren im Zollbereich

Der Bundesrat hat am 11. September 2020 eine Totalrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005<sup>44</sup> und zur Schaffung eines Vollzugsaufgabengesetzes für das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung dauerte bis am 31. Dezember 2020.<sup>45</sup> Die Vorlage wird aktuell überarbeitet. Die umfassende Modernisierung der rechtlichen Grundlagen ist ein wichtiger Bestandteil des Digitalisierungs- und Transformationsprogramms DaziT<sup>46</sup>. Der Bundesrat schlägt u. a. die Schaffung eines neuen Rahmengesetzes vor (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG). Das BAZG-VG sieht ein einheitliches, durchgängig digitales Verfahren vor und fördert die möglichst automatisierte Prüfung der nichtabgaberechtlichen Erlasse.

Das BAZG-VG erklärt die elektronische Durchführung aller schriftlichen Verfahren grundsätzlich für obligatorisch (Art. 48 Abs. 1).<sup>47</sup> Die Durchführung erfolgt über ein durch das BAZG betriebenes Informationssystem. Das BAZG stellt dabei die Authentizität und die Integrität

---

<sup>39</sup> SR **641.20**

<sup>40</sup> SR **641.10**

<sup>41</sup> SR **651.1**

<sup>42</sup> SR **653.1**

<sup>43</sup> SR **654.1**

<sup>44</sup> SR **631.0**

<sup>45</sup> Vgl. [Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Zollgesetzrevision \(admin.ch\)](#). Die Vernehmlassungsunterlagen sind abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2020 > EFD.

<sup>46</sup> Vgl. [www.bazg.admin.ch](http://www.bazg.admin.ch) > Themen > Transformationsprogramm DaziT.

<sup>47</sup> Der Bundesrat kann davon Ausnahmen bestimmen, namentlich im Reiseverkehr sowie für Verfahren, die von Amtes wegen eingeleitet werden (Art. 48 Abs. 2).

der übermittelten Daten sicher (Art. 48 Abs. 3).<sup>48</sup> Für elektronische Eingaben ist keine qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES erforderlich (Art. 48 Abs. 4).

In Verfahren, bei denen nur ein geringes Risiko für eine falsche Warenanmeldung und somit für die Hinterziehung von Abgaben besteht, oder bei denen nur ein geringfügiger Abgabebetrag auf dem Spiel steht, soll auf die Authentifizierung der übermittelten Daten verzichtet werden können (Art. 48 Abs. 5).<sup>49</sup>

Weiter ist vorgesehen, dass das BAZG schriftliche Verfügungen elektronisch eröffnet (Art. 52 Abs. 1). Die Verfügungsadressatinnen und -adressaten müssen regelmässig im Informationssystem des BAZG prüfen, ob neue Dokumente vorhanden sind (Art. 52 Abs. 3). Eine Verfügung gilt dabei im Zeitpunkt des erstmaligen Abrufs über einen elektronischen Kanal als eröffnet, spätestens jedoch am siebenten Tag nach der Übermittlung (Art. 53 Abs. 1). Geregelt wird auch, was geschieht, wenn das Informationssystem des BAZG nicht erreichbar ist (Art. 53 Abs. 2-4). Sowohl das Einspracheverfahren (Art. 58 Abs. 2) wie auch das Beschwerdeverfahren werden elektronisch geführt (Art. 60 Abs. 2).

Ähnlich wie bei nicht-streitigen Verfahren bei den Steuern (vgl. Kapitel 3.4) sollen die Verfahren im Zollbereich in Zukunft grundsätzlich elektronisch geführt werden. Auch hier sollen die Authentizität und Integrität der elektronisch übermittelten Daten durch die Behörde sichergestellt werden, ohne Rückgriff auf die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES für elektronische Eingaben.

### **3.6 Überblick Stand der konnexen Arbeiten auf Bundesebene**

Die erwähnten laufenden Projekte zum Thema befinden sich derzeit auf folgendem Stand:

- Justitia 4.0 und elektronische Plattform für Verwaltungsverfahren: Das neue Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) hat der Bundesrat am 11. November 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren endete am 26. Februar 2021.
- Elektronische Identität: Die Vernehmlassung für ein neues E-ID-Gesetz wird voraussichtlich Mitte 2022 eröffnet.
- Postulat 18.3502 Dobler: Der Bundesrat hat am 30. Juni 2021 den Bericht «E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente» verabschiedet und diverse Massnahmen beschlossen.
- Elektronisches Verfahren im Steuerbereich: Das Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich wurde vom am 18. Juni 2021 vom Parlament verabschiedet. Die Änderungen werden ab dem 1. Januar 2022 gestaffelt in Kraft gesetzt.
- Elektronisches Verfahren im Zollbereich: Die Totalrevision des Zollgesetzes und zur Schaffung eines Vollzugsaufgabengesetzes für das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) hat der Bundesrat am 11. September 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung dauerte bis am 31. Dezember 2020. Die Vorlage wird aktuell überarbeitet.

---

<sup>48</sup> Diese Formulierung entspricht derjenigen im Entwurf über ein Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich (Botschaft des Bundesrates vom 20. Mai 2020 [BBI 2020 4705]).

<sup>49</sup> Im Vordergrund stehen hier Verfahren, die über eine Internet-Applikation mobil abgewickelt werden können, zum Beispiel die Erhebung der Einfuhrabgaben im Reiseverkehr über die Applikation «QuickZoll».

## 4 Untersuchung der Problematik

### 4.1 Methodik

Die im Rahmen der vorliegenden Fragestellung gegründete Arbeitsgruppe hat zehn Erlasse respektive Rechtsgebiete für eine Detailanalyse ausgewählt. Das Ziel der Auswahl war es, die Bandbreite der Anwendungsfälle und Problemstellungen zu erfassen. Die Detailanalyse einzelner Rechtsgebiete und Erlasse erfolgte anhand eines Fragebogens, der von der Arbeitsgruppe erstellt wurde.

Die zuständigen Behörden analysierten die spezialrechtlichen Formvorschriften anhand dieser Fragen. Sie waren aufgefordert, kritisch zu prüfen, ob die geltenden Formvorschriften in der heutigen Zeit tatsächlich noch gerechtfertigt sind. Dabei sollte insbesondere der digitale Fortschritt mitberücksichtigt werden. Die Antworten der zuständigen Behörden zu den spezialrechtlichen Formvorschriften werden nachfolgend zusammengefasst.

Der Fragebogen ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil befasst sich mit den allgemeinen Formvorschriften gemäss VwVG. Erlässt eine Behörde Verfügungen gemäss VwVG, dann können bestimmte Geschäftsabläufe unter Umständen digital gestaltet werden. Fraglich ist, ob diese digitalen Geschäftsabläufe in der Praxis genutzt werden und falls nicht, welches die Gründe dafür sind. Die Fragen betreffen:

- die Möglichkeit, die Vollmacht bei Vertretung oder Verbeiständung einer Partei im Verwaltungsverfahren in elektronischer Form zu übermitteln (Art. 11 Abs. 2 VwVG);
- die Angabe einer elektronischen Zustelladresse und Einverständnis zur Zustellung auf elektronischem Weg durch die Partei (Art. 11b Abs. 2 VwVG);
- die Parteieingabe bei der Behörde in elektronischer Form mit qualifizierter elektronischer Signatur nach ZertES (Art. 21a VwVG);
- die Akteneinsicht auf elektronischem Weg (Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG);
- die Verfügungseröffnung in elektronischer Form (Art. 34 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG).

Der zweite Teil betrifft die Formvorschriften der Spezialgesetzgebung, für welche die jeweilige Behörde zuständig ist. Es werden folgende Bereiche thematisiert:

- die jeweilige rechtliche Grundlage;
- bei einem Unterschriftserfordernis, die tatsächlich erforderlichen Unterschriftenarten respektive das Niveau möglicher elektronischer Signaturen;
- die Funktion der konkreten Formvorschrift, unabhängig von der Art der Formvorschrift;
- die betroffenen Parteien und die geschätzte Anzahl Interaktionen zwischen diesen und den Behörden;
- die Formvorschrift als mögliches Hindernis für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise;
- die sachliche Notwendigkeit der Formvorschrift;
- bereits ergriffene Massnahmen um Hindernisse für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise abzubauen;
- die Möglichkeit, Hindernisse durch Massnahmen bei der Umsetzung der Formvorschrift in der Praxis abzubauen.

Im dritten Teil des Fragebogens werden die zuständigen Behörden eingeladen, eine eigene Einschätzung zu einem allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzugeben. Der komplette Fragebogen ist in Anhang (Kapitel 8) ersichtlich.

## **4.2 Ergebnisse der Untersuchungen**

### **4.2.1 Fragebogen zum Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen**

Das Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995 (KG)<sup>50</sup> bezweckt, volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und damit den Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung zu fördern (Art. 1 KG).

*Art. 29 Abs. 2 KG*

Das KG enthält unter anderem die Formvorschrift, dass einvernehmliche Regelungen schriftlich abgefasst und durch die Wettbewerbskommission genehmigt werden müssen (Art. 29 Abs. 2 KG).

Gemäss dem SECO in Absprache mit dem Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO-Sekretariat) diene diese Formvorschrift der Fixierung und der Klarheit des Informationsgehalts. Sie habe ausserdem Beweisfunktion. Die Rechtsunterworfenen hätten ein eigenes Interesse an der Schriftlichkeit der einvernehmlichen Regelungen. Das Formerfordernis stelle für sie deshalb in der Praxis kein Hindernis dar. Pro Jahr gebe es ausserdem durchschnittlich nur zwei bis drei Fälle mit ein bis zehn beteiligten Unternehmen. Theoretisch sei ein Verzicht auf die Formvorschrift möglich, dies läge aber weder im Interesse der Rechtsunterworfenen noch der Behörde. In der Praxis sei zudem keinerlei Bedarf vorhanden. Schliesslich sei eine isolierte Gesetzesanpassung aufgrund der geringen Anzahl der Fälle kaum verhältnismässig.

*Art. 30 Abs. 2 KG*

Die WEKO entscheidet auf Antrag des Sekretariats mit Verfügung über die zu treffenden Massnahmen oder die Genehmigung einer einvernehmlichen Regelung. Die am Verfahren Beteiligten können schriftlich zum Antrag des Sekretariats Stellung nehmen (Art. 30 Abs. 2 KG).

Gemäss dem SECO in Absprache mit dem WEKO-Sekretariat sei die Formvorschrift der schriftlichen Stellungnahme vermutlich als Gegenteil zur mündlichen Anhörung zu verstehen. Eine solche Stellungnahme sei freiwillig und werde aufgrund der Interessenlage der Beteiligten nicht als Hindernis wahrgenommen. Theoretisch sei ein Verzicht auf die Formvorschrift denkbar. Es läge aber weder im Interesse der Rechtsunterworfenen noch der Behörde.

Bei der Anwendung des VwVG seien gewisse Abläufe bereits digital möglich, wie die elektronische Übermittlung von Vollmachten oder die Akteneinsicht auf elektronischem Weg. Das Verfahren finde aber grundsätzlich nicht elektronisch statt, da bisher kein Bedürfnis der Rechtsunterworfenen oder der Behörden vorhanden seien. In der Praxis werden Eingaben teilweise auch mittels E-Mail mit PDF-Anhängen ohne qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES gemacht, wobei die Parteien die Eingaben grundsätzlich per Post nachreichen.

### **4.2.2 Fragebogen zur Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen**

Die Verordnung vom 17. Juni 1996 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (VKU)<sup>51</sup> regelt als Ausführungsverordnung des KG (Art. 60 KG) das Prüfverfahren der Wettbewerbsbehörden (Wettbewerbskommission WEKO und WEKO-Sekretariat) bei Unternehmenszusammenschlüssen.

---

<sup>50</sup> SR 251

<sup>51</sup> SR 251.4



#### *Art. 9 Abs. 1 VKU*

Die Meldung eines Zusammenschlussvorhabens muss in fünffacher Ausfertigung beim Sekretariat der Wettbewerbskommission eingereicht werden (Art. 9 Abs. 1 VKU).

Gemäss dem SECO in Absprache mit dem WEKO-Sekretariat habe diese Formvorschrift Beweisfunktion. Zudem erlaubten die knappen Fristen grundsätzlich nur eine schriftliche Stellungnahme und keine mündlichen Anhörungen. In der Praxis sei eine einfache Ausführung dieser Meldung ausreichend, insbesondere da mittlerweile sämtliche Dokumente auf Seiten der Wettbewerbsbehörden ohnehin digitalisiert würden. Die fünffache Ausfertigung der Meldung werde nicht mehr verlangt. Da es zudem mit 30 bis 40 Fällen pro Jahr nur eine geringe Anzahl Anwendungen gebe und die Schriftlichkeit im Interesse der Rechtsunterworfenen sei, stelle die Formvorschrift in der Praxis kein Hindernis dar. Ein Verzicht auf die Formvorschrift sei aber theoretisch denkbar.

#### *Art. 14 VKU*

Das Sekretariat der WEKO bestätigt den meldenden Unternehmen innert zehn Tagen schriftlich den Eingang der Meldung und deren Vollständigkeit (Art. 14 VKU).

Gemäss dem SECO in Absprache mit dem WEKO-Sekretariat verlange diese Formvorschrift eine eigenhändige Unterschrift. Diese diene der Fixierung des Informationsinhalts und habe Beweisfunktion. Sie solle die Identifikation und Authentifikation des Erstellers, die Integrität des Dokuments sowie dessen Nichtabstreitbarkeit sicherstellen. Die Pflicht treffe das Sekretariat der WEKO, der Aufwand sei minimal und die Anzahl der Fälle gering. Die Formvorschrift stelle deshalb kein Hindernis dar in der Praxis. Theoretisch sei ein Verzicht auf die Formvorschrift möglich. Dies läge aber weder im Interesse der Rechtsunterworfenen noch des WEKO-Sekretariats. Es bestehe deshalb kein dringender Anpassungsbedarf.

#### *Art. 19 VKU*

Beschliesst die WEKO die Durchführung einer Prüfung, so veröffentlicht das Sekretariat den wesentlichen Inhalt der Meldung des Zusammenschlusses und gibt die Frist bekannt, innerhalb welcher Dritte zum gemeldeten Zusammenschluss Stellung nehmen können (Art. 33 KG). Die Stellungnahme Dritter muss in schriftlicher Form erfolgen (Art. 19 VKU).

Gemäss dem SECO in Absprache mit dem WEKO-Sekretariat habe diese Formvorschrift Beweisfunktion. Zudem erlaubten die knappen Fristen grundsätzlich nur eine schriftliche Stellungnahme. Aufgrund der grundsätzlichen Freiwilligkeit des Stellungnahmerechts sowie der Interessenlage der Beteiligten sei die Schriftform nicht als Hindernis anzusehen. Theoretisch sei ein Verzicht auf die Formvorschrift möglich. Dies läge aber weder im Interesse der Rechtsunterworfenen noch der Behörde, ausserdem gebe es nur wenige Anwendungsfälle pro Jahr. Es bestehe deshalb kein dringender Anpassungsbedarf.

Bei der Anwendung des VwVG seien gewisse Abläufe bereits digital möglich, wie die elektronische Übermittlung von Vollmachten oder die Akteneinsicht auf elektronischem Weg. Das Verfahren finde aber grundsätzlich nicht elektronisch statt, da bisher kein Bedürfnis der Rechtsunterworfenen oder der Behörden vorhanden seien. In der Praxis akzeptiere die Behörde jedoch bei Eingaben auch einfache E-Mail mit PDF-Anhängen ohne qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES.

### 4.2.3 Fragebogen zur Strahlenschutzverordnung und den dazugehörigen EDI-Verordnungen

Die Strahlenschutzverordnung vom 26. April 2017 (StSV)<sup>52</sup> regelt den Schutz des Menschen und der Umwelt vor ionisierender Strahlung bei Expositionssituationen für künstliche und für natürliche ionisierende Strahlung (Art. 1 StSV). Basierend auf der StSV gibt es diverse Verordnungen des EDI: Strahlenschutz-Ausbildungsverordnung vom 26. April 2017<sup>53</sup>, Verordnung vom 26. April 2017 über den Umgang mit geschlossenen radioaktiven Quellen in der Medizin (MeQV)<sup>54</sup>, Beschleunigerverordnung vom 26. April 2017 (BeV)<sup>55</sup>, Röntgenverordnung vom 26. April 2017 (RöV)<sup>56</sup>, Verordnung des EDI vom 26. April 2017 über den Umgang mit radioaktivem Material (UraM)<sup>57</sup>.

#### *Art. 21 Abs. 1 StSV*

Die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber muss der Aufsichtsbehörde bestimmte Änderungen vor ihrer Vornahme melden (Art. 21 Abs. 1 StSV).

Gemäss dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) bezwecke diese Formvorschrift die Klarheit des Informationsinhalts, den Schutz vor übereilten Handlungen und die mündliche Form solle ausgeschlossen werden.

Die Meldung müsse gemäss der Praxis des BAG schriftlich erfolgen. Die Funktion der Formvorschrift könne auch ohne Unterschrift sichergestellt werden, weshalb eine Meldung elektronisch via das Geschäftsverwaltungssystem Radiation Portal Switzerland (RPS) möglich sei. Die Formvorschrift stelle kein Hindernis für die Ausübung der Rechte und Pflichten auf digitale Weise dar.

#### *Art. 21 Abs. 2 StSV*

Der Verlust oder Diebstahl einer radioaktiven Quelle, deren Aktivität die Bewilligungsgrenze überschreitet, muss von der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber unverzüglich der Aufsichtsbehörde gemeldet werden (Art. 21 Abs. 2 StSV). Die Meldung müsse gemäss der Praxis des BAG schriftlich mit Unterschrift erfolgen. Gestützt auf die Informationen der Meldung würden sodann die notwendigen Schritte eingeleitet.

Die Formvorschrift diene gemäss dem BAG deshalb der Klarheit des Informationsinhalts, dem Schutz vor übereilten Handlungen und dem Ausschluss der blossen mündlichen Form. Die Unterschrift bezwecke die Garantie der Integrität des Dokuments ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung.

#### *Art. 13 Abs. 2 Strahlenschutz-Ausbildungsverordnung*

Anbieter von anerkannten Aus- und Fortbildungslehrgängen melden der zuständigen Anerkennungsbehörde die Personen, die den Lehrgang erfolgreich absolviert haben, und die Daten nach Artikel 179 Absatz 3 StSV (Art. 13 Abs. 2 Strahlenschutz-Ausbildungsverordnung). Die Meldung müsse gemäss der Praxis des BAG schriftlich erfolgen.

Gemäss dem BAG sei die Funktion der Formvorschrift die Klarheit des Informationsinhalts, der Schutz vor übereilten Handlungen und der Ausschluss der mündlichen Form. Die Meldung müsse zwar schriftlich erfolgen, erfordere aber keine Unterschrift und stelle demnach kein Hindernis für die Ausübung der Rechte und Pflichten auf digitale Weise dar.

---

<sup>52</sup> SR 814.501

<sup>53</sup> SR 814.501.261

<sup>54</sup> SR 814.501.512

<sup>55</sup> SR 814.501.513

<sup>56</sup> SR 814.542.1

<sup>57</sup> SR 814.554

#### *Art. 24 MeQV*

Die zuständige Feuerwehr ist durch die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber schriftlich zu informieren über die Lage der Kontroll- und Überwachungsbereiche, das Vorhandensein radioaktiver Quellen und dass sie bei Brandausbrüchen eventuell speziell vorzugehen hat (Art. 10 Abs. 2 Bst. e MeQV).

Diese Formvorschrift diene gemäss BAG der Klarheit des Informationsinhalts, dem Schutz vor übereilten Handlungen und dem Ausschluss der mündlichen Form. Die Meldung müsse schriftlich erfolgen. Da kein Unterschriftserfordernis besteht, stelle dies kein Hindernis für die Ausübung der Rechte und Pflichten auf digitale Weise dar.

#### *Art. 31 Abs. 1 RöV*

Die Fachfirma, die nach Artikel 9 Buchstabe g StSV für die Durchführung qualitätssichernder Massnahmen autorisiert wurde, meldet dem BAG die Durchführung und das Resultat der Prüfungen und der Strahlenschutz-Nachkontrollen (Art. 31 Abs. 1 RöV). Das BAG legt Umfang, Form und Inhalt der Meldung fest (Art. 31 Abs. 2 RöV).

Gemäss dem BAG sei die Funktion der Formvorschrift die Klarheit des Informationsinhalts, der Schutz vor übereilten Handlungen und der Ausschluss der mündlichen Form. Die Meldung müsse gemäss Praxis des BAG schriftlich erfolgen, erfordere aber keine Unterschrift und stelle kein Hindernis für die Ausübung der Rechte und Pflichten auf digitale Weise dar.

Die StSV und die dazugehörigen Verordnungen des EDI enthalten diverse weitere Pflichten zu Verfahrens- und Handlungsabläufen. Teilweise sei für die Pflichterfüllung gemäss der Praxis des BAG eine Unterschrift erforderlich (unter anderem Meldepflicht bei Verlust / Diebstahl Art. 21 Abs. 2 StSV, Meldepflicht bei medizinischen Strahlenereignissen Art. 50 Abs. 3 StSV, Meldepflicht bei Störfällen Art. 127 StSV). Die Mehrheit der Verfahrens- und Handlungspflichten könne aber ohne Unterschrift oder Signatur erfolgen und erfordere gemäss der Praxis des BAG lediglich die Textform.

Die Formvorschriften bezwecken gemäss dem BAG in erster Linie die Klarheit des Informationsgehaltes, den Schutz vor übereilten Handlungen und den Ausschluss der mündlichen Form. In denjenigen Fällen, in denen eine Unterschrift erforderlich sei, soll zudem die Integrität des Dokuments ab dem Zeitpunkt der Unterschrift garantiert werden.

Die vorhandenen Formerfordernisse der Schriftlichkeit oder Unterschrift seien auf die jeweilige Informationsübermittlung zugeschnitten und auf Praktikabilität ausgerichtet. Sie könnten zwar ein Hindernis darstellen für die Ausübung der Rechte und Pflichten auf digitale Weise, davon seien aber nur sehr wenige Geschäfte betroffen.

Die Strahlenschutzverordnung wurde 2017 totalrevidiert. In diesem Rahmen seien viele formelle Anforderungen gelockert und die erforderlichen Anpassungen für die Einführung eines elektronischen Geschäftsverwaltungssystems gemacht worden. Die meisten Formulare, Meldungen, Bestätigungen etc. im Bereich des Vollzugs des BAG über die StSV könnten mit dem Anfang 2021 eingeführten neuen Geschäftsverwaltungssystem Radiation Portal Switzerland (RPS) auf digitale Weise erfolgen. Es verblieben nur sehr wenige Geschäfte, bei denen nach wie vor eine eigenhändige Unterschrift erforderlich sei.

Die Anwendung des VwVG erfolge mit dem neuen Geschäftsverwaltungssystem RPS auf digitale Weise. Ausgenommen davon seien negative Verfügungen, die nach wie vor in Papierform und mit Handunterschrift eröffnet würden. Positive Verfügungen würden dagegen ohne Unterschrift und mit entsprechendem Vermerk via RPS elektronisch eröffnet.

#### **4.2.4 Fragebogen zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih**

Das Arbeitsvermittlungsgesetz vom 6. Oktober 1989 (AVG)<sup>58</sup> bezweckt unter anderem die Regelung der privaten Arbeitsvermittlung und des Personalverleihs sowie den Schutz der Arbeitnehmer, welche diese in Anspruch nehmen (Art. 1 AVG).

*Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 AVG*

Sowohl der Arbeitsvertrag als auch der Verleihvertrag müssen schriftlich abgeschlossen werden und grundsätzlich vor der Arbeitsaufnahme vorliegen, es sei denn, die zeitliche Dringlichkeit der Arbeitsaufnahme lasse einen schriftlichen Vertragsschluss nicht mehr zu. In solchen Fällen ist der Vertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt schriftlich abzufassen (Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 AVG, Art. 48 Abs. 1 und Art. 50 Arbeitsvermittlungsverordnung vom 16. Januar 1991 [AVV]<sup>59</sup>). Vom Abschluss eines schriftlichen Arbeitsvertrages kann in Fällen zeitlicher Dringlichkeit ganz abgesehen werden, wenn der Arbeitseinsatz nicht länger als sechs Stunden dauere (Art. 48 Abs. 2 AVV). Da der Arbeitsvertrag respektive Verleihvertrag demnach grundsätzlich in schriftlicher Form sein müsse, sei gemäss dem SECO eine handschriftliche Unterschrift oder qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES erforderlich.

Die Funktion dieser Formvorschrift sei gemäss SECO die Fixierung und die Klarheit des Informationsgehaltes sowie der Schutz vor übereiltem Handeln. Sie habe Beweis- und Schutzfunktion und solle unklare oder lückenhafte Verträge verhindern.

Das Formerfordernis eines schriftlichen Verleihvertrages könne von den betroffenen Parteien unter Umständen als Hindernis für die Ausübung von Rechten und Pflichten auf digitale Weise wahrgenommen werden, da für einen digitalen Vertragsabschluss die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES notwendig sei, welche jedoch in der Praxis nicht weit verbreitet sei. Eine weniger sichere Art der elektronischen Kommunikation könne die Schutzfunktion dieser Formvorschrift im sensiblen Bereich des Verleihvertrages aber nicht gleichermassen erfüllen.<sup>60</sup>

Es gebe heute bereits digitale Angebote auf dem Markt, mit welchen die Verleiher und Arbeitnehmer über eine Cloud-Lösung in Form einer App die Arbeitsverträge in schnellstmöglicher Zeit abschliessen könnten. Die digitalen Angebote verwendeten eine qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES und erfüllten somit das Formerfordernis der Unterschrift. Demnach gebe es eine von der Wirtschaft selbst erarbeitete Möglichkeit, die es Betroffenen erlaube, trotz Formvorschrift ihre Rechte und Pflichten auf digitale Weise wahrzunehmen und Verträge rasch und flexibel abzuschliessen.

Grundsätzlich sei im Bewilligungsverfahren nach AVG ein elektronischer Verfahrensablauf gemäss VwVG möglich, bisher habe es aber keine entsprechenden Gesuche gegeben.

#### **4.2.5 Fragebogen zur Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts**

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)<sup>61</sup> koordiniert das Sozialversicherungsrecht des Bundes. Insbesondere

---

<sup>58</sup> SR 823.11

<sup>59</sup> SR 823.111

<sup>60</sup> Aufgrund der COVID-19-Pandemie hat das SECO auf Anfrage des Verbandes swisstaffing eine informelle Ausnahmeregelung getroffen, wonach bis auf weiteres auf das Formerfordernis der Unterschrift verzichtet werden kann.

<sup>61</sup> SR 830.1

ist im ATSG das Sozialversicherungsverfahren festgelegt und die Rechtspflege geregelt (Art. 1 Bst. b ATSG).

Die Verordnung vom 11. September 2002 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV)<sup>62</sup> regelt unter anderem die Anforderungen an Spezialistinnen und Spezialisten, die im Auftrag von Versicherungsträger Observationen von versicherten Personen durchführen.

#### *Art. 7c ATSV*

Wer für einen Versicherungsträger Observationen durchführen will, benötigt eine Bewilligung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) (Art. 7a ATSV).<sup>63</sup> Die Bewilligung wird unter bestimmten Voraussetzungen erteilt (Art. 7b ATSV). Das Bewilligungsgesuch ist dem BSV schriftlich einzureichen. Beizulegen ist dem Gesuch ein Lebenslauf und eine Erklärung sowie Belege für die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 7b ATSV (Art. 7c ATSV).

Gemäss dem BSV diene die Formvorschrift der Schriftlichkeit der Fixierung und Klarheit des Informationsgehalts. Sie habe ausserdem Beweisfunktion. Die mündliche Form solle ausgeschlossen werden.

Das Bewilligungsgesuch müsse zwar schriftlich eingereicht werden, eine Unterschrift sei aber nicht erforderlich und die Eingabe könne auch online auf einer bestimmten Internetseite erfolgen nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c VeÜ-VwV. Vom Erfordernis schriftlicher Unterlagen könne aber nicht abgewichen werden. Auf die bisherige Anforderung, bestimmte Dokumente im Original einreichen zu müssen, werde aber in der Zwischenzeit verzichtet. Die Schriftlichkeit stelle somit kein Hindernis dar für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise.

Die Gesuchsteller verkehrten bereits heute weitgehend elektronisch mit dem BSV. Das verwendete digitale Tool für die Online-Eingabe sei jedoch rudimentär.

Bei der Anwendung des VwVG seien gewisse Abläufe bereits digital möglich, bspw. die elektronische Übermittlung von Vollmachten. Verfügungen würden jedoch per Post verschickt.

Zudem verfüge die Behörde zum nicht über die notwendigen Mittel für die elektronische Durchführung des gesamten Verfahrens, es fehle der flächendeckende Zugang zu einer anerkannten Zustellplattform. Bisher habe jedoch noch keine Partei die elektronische Zustellung einer Verfügung verlangt. Das BSV gehe davon aus, dass der Zugang zu einer anerkannten Zustellplattform bei den gesuchstellenden Personen kaum verbreitet ist.

Wünschenswert sei die Möglichkeit eines bundesweit einheitlichen digitalen Tools für Online-Gesuchseingaben, das den eigenen Bedürfnissen angepasst werden könne und gewisse Standards beinhalte wie e-IAM (zentrale Login-Infrastruktur des Bundes), Schnittstelle zur elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) in der Bundesverwaltung, Anbindung an anerkannte Zustellplattformen oder eigene sichere Kommunikation mit Gesuchstellern, Benutzerverwaltung und Einbindung qualifizierter elektronischer Signatur nach ZertES. Da eine massgefertigte Entwicklung für das Observationsbewilligungsverfahren aufgrund der wenigen Anwendungsfälle nicht gerechtfertigt wäre, sei das BSV darauf angewiesen, dass entsprechende digitale Tools mit den notwendigen Standards und einfachen Anpassungsmög-

---

<sup>62</sup> SR 830.11

<sup>63</sup> Anders als bei den meisten Verfahren im Sozialversicherungsbereich ist für das Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung zur Durchführung von Observationen das VwVG anwendbar (Art. 55 Abs. 2 ATSG). Entsprechend findet in diesen Verfahren die Ausnahmebestimmung von Art. 55 Abs. 1<sup>bis</sup> ATSG keine Anwendung (vgl. zu dieser Ausnahmebestimmung die Ausführungen unter Kapitel 4.2.6 und 4.2.7).

lichkeiten zentral für die Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt würden. Dem BSV sei ein Tool präsentiert worden, dass vielversprechend ist. Allerdings sei noch unklar, ob es die Anforderungen des VwVG und der VeÜ-VwV erfüllt. Gemäss den Angaben, die dem BSV vorliegen, werde das Tool derzeit durch die BK evaluiert. Zum jetzigen Zeitpunkt sei noch unklar, ob dieses Tool als Bundesstandard eingeführt werden soll. Eine eigene Beschaffung durch das BSV komme aufgrund des geringen Mengengerüsts nicht in Frage.

#### **4.2.6 Fragebogen zur Verordnung über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

Schweizer Staatsbürger und Bürger eines Mitgliedstaates der EU oder EFTA, welche die Schweiz verlassen und sich in einem Land ausserhalb der EU/EFTA niederlassen, können sich bei der Schweizerischen Ausgleichskasse (Ausgleichskasse) freiwillig für die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) versichern lassen. Die Verordnung vom 26. Mai 1961 über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (VFV)<sup>64</sup> regelt die Modalitäten der freiwilligen Versicherung.

##### *Art. 13 Abs. 2 VFV*

Die Ausgleichskasse stellt dem Versicherten bei drohendem Ausschluss vor Ablauf der Frist eine eingeschriebene Mahnung mit Androhung des Ausschlusses zu (Art. 13 Abs. 2 VFV).

##### *Art. 14b Abs. 2 VFV*

Die Ausgleichskasse setzt die für das Beitragsjahr geschuldeten Beiträge spätestens bis zum 31. August des Folgejahres mittels Verfügung fest (Art. 14b Abs. 2 VFV).

##### *Art. 17 Abs. 1 und 2 VFV*

Werden die nötigen Angaben zur Beitragsfestsetzung nicht fristgemäss gemacht, so ist innert zweier Monate schriftlich unter Ansetzung einer Nachfrist von 30 Tagen zu mahnen (Art. 17 Abs. 1 VFV). Werden fällige Beiträge nicht bezahlt, so ist innert zweier Monate schriftlich unter Ansetzung einer Nachfrist von 30 Tagen zu mahnen (Art. 17 Abs. 2 VFV).

##### *Sozialversicherungsverfahren*

Das Sozialversicherungsverfahren richtet sich nach dem ATSG, das VwVG kommt gemäss Artikel 55 Absatz 1 ATSG nur subsidiär zur Anwendung. Die Bestimmungen über den elektronischen Rechtsverkehr nach VwVG wurden für das Verfahren nach ATSG bisher nicht anwendbar erklärt (Art. 55 Abs. 1<sup>bis</sup> ATSG).

Gemäss dem BSV hätten die Formvorschriften der Art. 13 Abs. 2, Art. 14b Abs. 2 und Art. 17 Abs. 1 und 2 VFV die Funktion, den Informationsinhalt zu fixieren.

Die freiwillig versicherten Personen wohnen auf der ganzen Welt. Verfügungen und Mahnungen müssen diesen Personen postalisch zugestellt werden. Die Beschränkung auf den Postweg erschwere die Durchführung der Versicherung und hindere die Versicherten daran, ihre Rechte und Pflichten auf digitalem Weg auszuüben.

Hinzu komme, dass die korrekte, zeitnahe Zustellung von Beitragsverfügungen und Mahnungen in postalischer Form je nach Land nicht immer sichergestellt sei. Indem die postalische Zustellung für Verfügungen und Mahnungen durch eine elektronische Zustellung ersetzt wird, könne die Nachvollziehbarkeit verbessert und zweifelsfrei festgestellt werden, ob und wann das Schreiben empfangen worden ist.

Aus diesem Grund ist ein Versichertenportal bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) im Aufbau. Verfügungen und andere Schriftstücke an die Versicherten im Ausland sollen künftig

---

<sup>64</sup> SR 831.111

über diese Plattform zugestellt werden können. Die Nutzung dieser Dienstleistung sei freiwillig. Für Versicherte, die dieses Angebot nicht nutzen wollen oder nicht in der Lage sind, elektronische Mittel zu nutzen, werde der Versand per Post vorläufig weitergeführt. Für die elektronische Zustellung von Verfügungen sei die Anpassung gesetzlicher Bestimmungen nötig. Entsprechende Gesetzgebungsarbeiten seien in Planung.

#### **4.2.7 Fragebogen zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung**

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG)<sup>65</sup> will den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle wegen Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, schlechtem Wetter oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers garantieren (Art. 1a Abs. 1 AVIG). Ausserdem sollen drohende Arbeitslosigkeit verhütet, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpft und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert werden (Art. 1a Abs. 2 AVIG). Die Bestimmungen des ATSG sind auf die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung anwendbar, soweit das AVIG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht (Art. 1 Abs. 1 AVIG).

##### *Formvorschriften ATSG und ATSV*

Das ATSG und die zugehörige Verordnung enthalten diverse Formvorschriften. Wer eine Versicherungsleistung beansprucht, hat sich beim zuständigen Versicherungsträger in der für die jeweilige Sozialversicherung gültigen Form anzumelden (Art. 29 Abs. 1 ATSG). Schriftliche Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist dem Versicherungsträger eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 39 Abs. 1 ATSG). Über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, hat der Versicherungsträger schriftlich Verfügungen zu erlassen (Art. 49 Abs. 1 ATSG). Ein Gesuch um Erlass unrechtmässig gewährter Leistungen muss schriftlich, begründet und mit den nötigen Belegen versehen eingereicht werden (Art. 4 Abs. 4 ATSV). Zudem müssen Einsprachen gegen Verfügungen schriftlich mit Unterschrift oder mündlich mit unterzeichnetem Protokoll erhoben werden (Art. 10 Abs. 4 ATSV).

##### *Formvorschriften AVIG und AVIV*

Die Bestimmungen des ATSG sind auch auf das AVIG anwendbar, soweit dieses nicht ausdrücklich eine Abweichung vorsieht (Art. 1 AVIG). Zusätzlich zum ATSG enthält das AVIG und die zugehörige Verordnung weitere Formvorschriften. Unter anderem muss der Arbeitgeber die Beabsichtigung von Kurzarbeitsentschädigungen für seine Arbeitnehmer bei der kantonalen Amtsstelle voranmelden (Art. 36 Abs. 1 AVIG). Zur Voranmeldung muss der Arbeitgeber diverse Unterlagen einreichen (Art. 59 Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983 [AVIV]<sup>66</sup>). Im Verfahren für die Geltendmachung von Arbeitslosenentschädigung ist die versicherte Person verpflichtet, der Arbeitslosenkasse Unterlagen und Formulare einzureichen (Art. 29 AVIV). Die Kasse gibt den Versicherten wiederum eine schriftliche Abrechnung und stellt ihnen eine Bescheinigung über die erhaltenen Leistungen aus (Art. 30 AVIV). Schliesslich müssen auch Versicherte, die Insolvenzenschädigung beanspruchen, der zuständigen Kasse Formulare, Ausweise und weitere Unterlagen einreichen (Art. 77 AVIV).

Gemäss dem SECO seien die Funktionen der Formvorschriften die Fixierung des Inhalts, der Schutz vor übereilten Handlungen sowie die Identifikation und die Authentifikation der handelnden Partei.

---

<sup>65</sup> SR 837.0

<sup>66</sup> SR 837.02

Das Verfahren betreffend Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung werde gemäss SECO mit Hilfe diverser Formulare durchgeführt. Die Formvorschriften des ATSG, ATSV, AVIG und AVIV erforderten teilweise eine Unterschrift, ein Siegel oder einen Stempel. Das Gesetz verlange die Schriftform und teilweise die Unterschrift, die elektronische Form sei zurzeit ausgeschlossen<sup>67</sup>. Deshalb verhinderten die Formvorschriften die Ausübung von Rechten und Pflichten auf digitale Weise. Wenn aber die sichere Übertragung und der Schutz der besonders schützenswerten Personendaten sowie die Identifikation des Benutzers gewährleistet werden könnten, wäre es möglich, einen grossen Teil des Verfahrens elektronisch durchzuführen.

Deshalb werde derzeit eine sichere elektronische Plattform entwickelt und die Formulare werden digitalisiert. Ausserdem wurde die Gesetzgebung per 1. Juli 2021<sup>68</sup> umfassend angepasst, um Hindernisse für ein elektronisches Verfahren soweit möglich abzubauen. Diese Massnahmen seien noch nicht vollständig umgesetzt. Die technische Umsetzung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen sei eine Herausforderung und erfordere erhebliche finanzielle Mittel. Schliesslich müsse auch das papiergestützte Verfahren beibehalten werden, um Personen zu berücksichtigen, die nicht in der Lage seien, elektronische Mittel zu nutzen.

#### **4.2.8 Fragebogen zur Verordnung über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus**

Gemäss Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus<sup>69</sup> kann der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Wissensaufbaus im Tourismus gewähren (Art. 1). Die Ausführungsbestimmungen werden in der Verordnung vom 30. November 2011 über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus geregelt (Innotour-Verordnung)<sup>70</sup>.

##### *Art. 5 Abs. 1 Innotour-Verordnung*

Das Gesuch um Finanzhilfe ist in dreifacher Ausfertigung einzureichen (Art. 5 Abs. 1 Innotour-Verordnung).

Gemäss dem SECO widerspiegle diese Formvorschrift die ursprüngliche Vollzugspraxis. Die gesamten Unterlagen dreifach einzureichen wäre nachteilig für die betroffenen Akteure und ein Hindernis für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise. Heutzutage könnten alle Unterlagen digital eingereicht werden, weshalb die dreifache Ausfertigung überflüssig sei.

Die Formvorschrift der Innotour-Verordnung werde in der Praxis nicht mehr angewandt. Die Rechtsnorm könnte deshalb der Klarheit halber an die Praxis angepasst werden, um auch Gesuche in elektronischer Form zu erfassen.

Bei Innotour-Gesuchen sei der Verfahrensablauf gemäss VwVG bereits mehrheitlich elektronisch, so könnten insbesondere Gesuche elektronisch eingereicht werden. Zudem fänden alle Abklärungen mit den Gesuchstellern elektronisch statt. Nicht elektronisch eröffnet würden bspw. noch die Verfügungen, wobei eine Kopie per E-Mail versendet werde.

---

<sup>67</sup> Das Sozialversicherungsverfahren richtet sich nach dem ATSG, das VwVG kommt gemäss Artikel 55 Absatz 1 ATSG nur subsidiär zur Anwendung. Die Bestimmungen über den elektronischen Rechtsverkehr nach VwVG wurden für das Verfahren nach ATSG bisher nicht anwendbar erklärt (Art. 55 Abs. 1<sup>bis</sup> ATSG).

<sup>68</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 26. Mai 2021 «Arbeitslosenversicherungsgesetz: Bundesrat beschliesst Inkraftsetzung der Änderungen».

<sup>69</sup> SR 935.22

<sup>70</sup> SR 935.221



#### 4.2.9 Fragebogen zum Preisüberwachungsgesetz

Gemäss Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG)<sup>71</sup> beobachtet der Preisüberwacher die Preisentwicklung. Er verhindert oder beseitigt die missbräuchliche Erhöhung und Beibehaltung von Preisen. Vorbehalten bleibt die Überwachung bestimmter Preise durch andere Behörden (Art. 4 PüG).

##### *Art. 7 PüG*

Wer vermutet, die Erhöhung oder Beibehaltung eines Preises sei missbräuchlich, kann dies dem Preisüberwacher schriftlich melden (Art. 7 PüG).

Gemäss Botschaft<sup>72</sup> zum PüG solle das Erfordernis der Schriftlichkeit bewirken, dass von der Meldemöglichkeit nicht leichtfertig oder unbesonnen Gebrauch gemacht werde.

Die Meldungen seien nicht nur schriftlich per Brief, sondern auch mittels Onlineformular möglich. Die Formvorschrift sei deshalb kein Hindernis für die Ausübung von Rechten und Pflichten auf digitale Weise.

Es bestünden weder in der Theorie noch in der Praxis Einschränkungen, weshalb keine Anpassungen erforderlich seien.

Verfügungen gemäss VwVG würden nur äusserst selten erlassen.<sup>73</sup>

#### 4.2.10 Fragebogen zum Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden

Das Bundesgesetz vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden (Reisendengewerbe-gesetz)<sup>74</sup> regelt das Gewerbe von Reisenden, die Konsumentinnen und Konsumenten Waren oder Dienstleistungen anbieten. Es gewährleistet die Ausübung des Gewerbes der Reisenden in der Schweiz und legt zum Schutz des Publikums die Mindestanforderungen dafür fest (Art. 1 Reisendengewerbe-gesetz).

##### *Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 2, Art. 7 und 20 Reisendengewerbe-gesetz*

Reisende benötigen für ihre Tätigkeit grundsätzlich eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 2 Reisendengewerbe-gesetz). Das Bewilligungsgesuch ist mit Formvorschriften verbunden. Gesuchsteller müssen unter anderem Dokumente wie Strafregister- und Handelsregisterauszüge einreichen, deren Ausstellungsdatum nicht länger als eine bestimmte Anzahl Monate zurückliegen darf (Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 Reisendengewerbe-gesetz und Art. 7 und 20 Verordnung vom 4. September 2002 über das Gewerbe der Reisenden [RGV]<sup>75</sup>).

Die Formvorschriften führten gemäss dem SECO in der Praxis grundsätzlich dazu, dass Gesuche in Papierform mit handschriftlicher Unterschrift und Papierbeilagen teilweise im Original eingereicht würden.

Die Funktion der Formvorschriften sei unter anderem die Fixierung und die Klarheit des Informationsgehaltes. Die Behörden könnten dadurch überprüfen, ob die Informationen des Gesuchstellers echt und korrekt seien. Mit der Unterschrift auf dem Gesuchformular identifiziere sich der Gesuchsteller und bestätige die Angaben auf dem Gesuchformular.

Die Gesuchsteller verfügten in der Regel nicht über eine qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES und teilweise seien beizulegende Dokumente nicht mit einer entsprechenden elektronischen Signatur oder einem elektronischen Siegel versehen und hätten somit nicht

---

<sup>71</sup> SR 942.20

<sup>72</sup> Botschaft zu einem Preisüberwachungsgesetz (PüG) vom 30. Mai 1984, BBI 1984 II 785.

<sup>73</sup> [www.preisueberwachung.admin.ch](http://www.preisueberwachung.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Formelle Entscheide.

<sup>74</sup> SR 943.1

<sup>75</sup> SR 943.11

den gleichen Stellenwert wie ein Papierdokument im Original, (z. B. ausländische Strafregisterauszüge). Demnach könnten die Formvorschriften ein Hindernis darstellen für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Parteien auf digitale Weise. Die Formvorschriften seien jedoch zumindest hinsichtlich der beizulegenden Dokumente notwendig, um nachzuweisen, dass sie von einer bestimmten Behörde ausgestellt wurden und unverändert sind (z. B. Strafregisterauszüge). Die Unterzeichnung des Gesuchs durch den Gesuchsteller mittels Unterschrift könnte allenfalls durch eine Identifikation auf einer niedrigeren Stufe ersetzt werden.

2019 habe das SECO zusammen mit den Kantonen den Aufbau eines digitalen Tools geprüft und mangels Verhältnismässigkeit davon abgesehen. Gesuchsteller suchten im Rahmen des Bewilligungsverfahrens häufig den persönlichen Kontakt mit den Behörden. Gründe dafür seien beispielsweise Fremdsprachigkeit, Einzelfallberatung bei ausländischen Dokumenten, fehlende Kenntnisse der Schweizerischen Rechtslage, Analphabetismus usw. Ausserdem seien nicht alle im Original einzureichenden Beilagen auch in elektronischer Form mit entsprechender Signatur respektive Siegel erhältlich. Ein rein digitaler Prozess würde demnach nicht den Bedürfnissen der Gesuchsteller entsprechen.

Der Vollzug des Reisendengewerbesgesetzes obliege den Kantonen, weshalb das VwVG nicht zur Anwendung gelange.

#### **4.2.11 Zusammenfassung Ergebnisse**

Die Formvorschriften, ihre Funktion und ihre Handhabung in der Praxis sind in den verschiedenen untersuchten Rechtsbereichen sehr unterschiedlich.

Sieht eine Formvorschrift «Schriftlichkeit» vor, muss stets mittels Auslegung des jeweiligen Erlasses ermittelt werden, ob damit eine eigenhändige Unterschrift respektive eine qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES oder die blossе Textform gemeint ist. Diverse Rechte und Pflichten können trotz Formvorschriften bereits auf digitale Weise wahrgenommen werden, ohne dass eine Unterschrift notwendig wäre. Bei derlei Formvorschriften ist mit «Schriftlichkeit» lediglich die Textform im Sinne eines Ausschlusses der mündlichen Form und stillschweigender Äusserungen gemeint. Eine handschriftliche Unterschrift respektive qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES ist deshalb nicht zwingend. So können «schriftliche» Meldungen an die Preisüberwachung beispielsweise via elektronisches Formular *ohne* qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES gemacht werden.

Gewisse Formvorschriften werden in der Praxis ausserdem entgegen dem Wortlaut des Gesetzes bereits vereinfacht gehandhabt, da die Funktion der Formvorschrift dies zulässt. So können Meldungen bei Unternehmenszusammenschlüssen und Gesuche im Rahmen der Innotour-Verordnung entgegen dem Wortlaut der entsprechenden Rechtsnorm digital oder in einfacher statt mehrfacher Ausführung erfolgen. Andere Formvorschriften werden trotz offenem Wortlaut der Rechtsnorm streng gehandhabt, da die Funktionen der vorgeschriebenen Form dies verlangen. Meldungen betreffend Verlust oder Diebstahls bestimmter radioaktiver Quellen müssen demnach gemäss Behördenpraxis schriftlich mit Unterschrift erfolgen.

Gemäss den Angaben der befragten Behörden, gibt es auch mehrere Rechtsbereiche, bei denen das Abschaffen von Formvorschriften wie die einfache Schriftlichkeit oder das Einreichen von Originalunterlagen nicht ausgeschlossen ist, aber die Rechtsunterworfenen derzeit selber ein Interesse an deren Beibehalten haben. So sei es im Bereich des KG das Bedürfnis der Rechtsunterworfenen, einvernehmliche Regelungen oder Stellungnahmen zur Fixierung und Klarheit des Informationsgehaltes sowie als Beweis in Form der einfachen Schriftlichkeit abzufassen. Auch im Bereich des Reisendengewerbes wird das Interesse der Betroffenen, beim Amt persönlich vorbeigehen zu können, von Seiten der Behörden als sinnvoll

erachtet, weshalb der Aufwand für die Einführung eines elektronischen Prozesses unverhältnismässig wäre.

Bei Formvorschriften, die nur bei wenigen Fällen pro Jahr (<10-40 Fälle) zur Anwendung gelangen und bei denen kein unmittelbares Bedürfnis der Rechtsunterworfenen besteht, wird von Seiten der Behörden eine isolierte Gesetzesänderung zudem als unverhältnismässig betrachtet. Die Anpassung der Formvorschrift im Rahmen einer anderen Gesetzesänderung wird hingegen nicht ausgeschlossen.

Sodann gibt es Rechtsbereiche, bei denen ein zunehmendes Bedürfnis nach digitalen Abläufen vorhanden ist. Die Rechtsgrundlagen und darin enthaltene Formvorschriften werden deshalb umfassend überarbeitet, um die Einführung einer elektronischen Abwicklung der Geschäftsprozesse zu ermöglichen. Die Gesetzesänderungen stehen aber stets in Zusammenhang mit einem konkreten, umfassenden Digitalisierungsprojekt, etwa das neue Geschäftsverwaltungssystem Radiation Portal Switzerland (RPS) im Rahmen des Vollzugs der Strahlenschutzverordnung, ein Versichertenportal bei der Zentralen Ausgleichsstelle u. a. für die Kommunikation mit Versicherten im Ausland oder die neue elektronische Plattform im Bereich der Arbeitslosenversicherung.<sup>76</sup>

Das BSV äussert zudem das Bedürfnis nach für die Bundesverwaltung zentral zur Verfügung gestellten digitalen Tools mit bestimmten Standards (u. a. Schnittstelle zur elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) in der Bundesverwaltung, Anbindung an anerkannte Zustellplattformen oder eigene sichere Kommunikation mit Gesuchstellern, Benutzerverwaltung und Einbindung qualifizierter elektronischer Signatur nach ZertES), wodurch es sich eine technisch fortschrittlichere und verbesserte Handhabung der elektronischen Kommunikation erhofft.

Die Verfahren gemäss VwVG werden in den untersuchten Rechtsbereichen nicht elektronisch durchgeführt, mit Ausnahme von einzelnen Abläufen wie das Einreichen von Vollmachten oder die Akteneinsicht. In mehreren Fällen wird dies damit begründet, dass von Seiten der Verfahrensparteien nie das Bedürfnis nach einem elektronischen Verfahrensablauf geäussert wurde.

Teilweise handhaben die Behörden aber soweit möglich einen pragmatischen Verfahrensablauf. Es werden beispielsweise Eingaben vorab per E-Mail ohne qualifizierte elektronische Signatur nach ZertEs akzeptiert oder nur noch die negativen Verfügungen in Papierform mit Unterschrift eröffnet.

## **5 Würdigung der Untersuchungsergebnisse**

### **5.1 Würdigung der Untersuchungsergebnisse zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)**

Die Detailanalysen hinsichtlich des VwVG zeigen, dass elektronische Verfahrensabläufe bisher nur wenig genutzt werden. Die Übermittlung von Vollmachten und die Akteneinsicht erfolgt in gewissen Fällen bereits elektronisch, unter Umständen werden auch elektronische Eingaben akzeptiert. Das übrige Verfahren und insbesondere die Verfügungseröffnung werden in den untersuchten Fällen aber (noch) nicht elektronisch gehandhabt.

Der Schluss liegt nahe, dass in gewissen Fällen bisher weder bei den Parteien noch bei den Behörden ein entsprechendes Bedürfnis vorlag. Einerseits beantragen die Parteien von sich aus kein elektronisches Verfahren. Andererseits verfügen nicht alle Behörden über die not-

---

<sup>76</sup> Siehe auch Kapitel 3.4 «Elektronische Verfahren im Steuerbereich» und Kapitel 3.5 «Elektronische Verfahren im Zollbereich».

wendigen Mittel (qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES und Zugang zu einer anerkannten Zustellplattform) für ein elektronisches Verfahren, auch wenn diese Mittel grundsätzlich beantragt werden können. Die betroffenen Parteien und Behörden sehen in diesen Fällen offenbar keinen Vorteil im elektronischen Verfahrensablauf oder erachten die zur Verfügung stehenden elektronischen Signaturen als nicht geeignet für das Massengeschäft.

Es gibt jedoch auch Rechtsgebiete, bei denen aufgrund des Massengeschäftes künftig der elektronische Verfahrensablauf gezielt und umfassend gefördert und umgesetzt wird. Diese stützen sich für die Eingaben in der Regel nicht auf die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES, sondern auf eine von den Behörden betriebene elektronische Plattform, welche die Authentizität und Integrität der übermittelten Daten sicherstellt.

Eine andere Ursache für die geringe Nutzung des elektronischen Verfahrensablaufs kann darin liegen, dass diese Möglichkeit den Parteien und Behörden nicht ausreichend bekannt ist. Eine aktive Information der Parteien seitens der Behörden könnte seine Nutzung deshalb steigern. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und wie die Behörden ihrerseits besser über die vorhandenen Möglichkeiten und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel informiert werden könnten.

Auch ist das elektronische Verwaltungsverfahren nicht in allen Rechtsbereichen ohne weiteres anwendbar, wie für Verfahren nach ATSG, weshalb zunächst die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für ein elektronisches Verfahren geschaffen werden müssen.

In den untersuchten Rechtsgebieten bestehen demnach teilweise Hindernisse für die Digitalisierung. Grundsätzlich können die Behörden anstelle des wenig genutzten elektronischen Verwaltungsverfahrens basierend auf der qualifizierten elektronischen Signatur nach ZertES ein eigenes digitales Tool entwickeln und verwenden, welches die Authentizität und Integrität der elektronisch übermittelten Daten sicherstellt. Dennoch scheint ein Bedürfnis der anwendenden Behörden vorhanden zu sein, den Zugang zum elektronischen Verwaltungsverfahren ohne Rückgriff auf die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES weiter zu vereinfachen respektive zu erleichtern. Gleichzeitig ist ein Bedürfnis erkennbar, die zentral für die gesamte Bundesverwaltung zur Verfügung stehenden Signaturen und digitalen Tools auszubauen, um eine breite Anwendung in unterschiedlichen Rechtsbereichen und Bereichen mit wenig Anwendungsfällen zu ermöglichen.

Mit dem Projekt Justitia 4.0 und der elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren ist diesbezüglich eine Erleichterung geplant. Die schweizweite Nutzung einer zentralen Austauschplattform der Kantone und des Bundes, die Authentifizierung der Nutzer mittels anerkannter E-ID – ohne Rückgriff auf die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES – sowie das Obligatorium für berufsmässige Parteivertretungen im Beschwerdeverfahren werden die elektronische Kommunikation voraussichtlich massgeblich vereinfachen und ihre Nutzung vorantreiben. Dies könnte zu einer raschen und breiten Durchsetzung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren führen (vgl. Kapitel 3.1). Eine weitere Vereinfachung sollte die vom Bundesrat kürzlich beschlossene Änderung der VeÜ-VwV bringen, die den Einsatz von geregelten elektronischen Siegeln beim Erlass von Verfügungen erleichtert (vgl. Kapitel 3.3).

## **5.2 Würdigung der Untersuchungsergebnisse zu den Spezialerlassen**

Die Detailanalysen der einzelnen spezialrechtlichen Erlassen bestätigen die Diversität der Formvorschriften des öffentlichen Rechts und insbesondere deren unterschiedliche Funktionen.

Bei der Analyse von Formvorschriften stellt sich zunächst die Frage, welche Form das Gesetz oder die Verordnung tatsächlich verlangt. Nicht in jedem Fall bedeutet die Formvor-

schrift der «Schriftlichkeit» auch tatsächlich ein Unterschriftserfordernis. Deshalb ist zunächst für jede Formvorschrift einzeln anhand der Rechtsauslegung die verlangte Form zu ermitteln, insbesondere aufgrund der jeweiligen Funktionen der Formvorschrift. Ergeben sich aus der so ausgelegten Formvorschrift Einschränkungen für die Praxis, ist abzuklären, ob diese Funktionen auch durch ein anderes Mittel gewahrt werden können. Gewisse Funktionen von Formvorschriften können durch elektronische Mittel besonders einfach gewährleistet werden, so beispielsweise die Informations-, Dokumentations- und Klarstellungsfunktion. Schliesslich ist zu beurteilen, ob im konkreten Fall ein Änderungsbedürfnis besteht und ob die möglichen Änderungen, etwa mit Blick auf die Zahl der Anwendungsfälle, verhältnismässig sind.

Es gibt Formvorschriften, die weder in rechtlicher noch in praktischer Hinsicht ein Hindernis darstellen für die Ausübung von Rechten und Pflichten auf digitale Weise, weshalb keine Massnahmen erforderlich sind. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Spezialerlass die Formvorschrift der «Schriftlichkeit» vorsieht, damit aber lediglich die Textform gemeint ist unter Ausschluss der mündlichen Form.

Andere Formvorschriften stellen in der Praxis derzeit zwar kein Hindernis dar, dennoch sind Massnahmen wie die Bereinigung der entsprechenden Erlasse zu prüfen, um die rechtlichen Formvorschriften der bestehenden Praxis anzupassen oder um Unklarheiten bei der Rechtsauslegung zu vermeiden. Ein Beispiel hierfür sind Formvorschriften, die Eingaben in mehrfacher Ausfertigung verlangen, dies aber aufgrund der Digitalisierung überflüssig wurde.

Es kommt ebenfalls vor, dass Formvorschriften unter heutigen Voraussetzungen ein Hindernis für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise sind, ihre Anwendung aber selten ist oder sie derzeit in der Praxis mangels eines entsprechenden Bedürfnisses nicht als tatsächliches Hindernis wahrgenommen werden, weshalb vorderhand keine Massnahmen angezeigt sind. Ausnahmsweise werden Formvorschriften trotz offenem Wortlaut der Rechtsnorm streng ausgelegt, so dass sie ein Hindernis für die digitale Wahrnehmung von Rechten und Pflichten sind. Ist die strenge Auslegung aufgrund der Funktionen der Formvorschrift gerechtfertigt, sind ebenfalls keine Massnahmen zu ergreifen.

Schliesslich gibt es diejenigen Formvorschriften, die in der Praxis als Hindernis für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise wahrgenommen werden, beispielsweise aufgrund einer hohen Anzahl von Anwendungsfällen. Ob und welche Massnahmen ergriffen werden können, um die Hindernisse abzubauen, hängt von der konkreten Formvorschrift ab.

Die Fragen, ob Hindernisse für die Digitalisierung bestehen, ob es bei der behördlichen Anwendung der Formvorschriften Handlungsspielraum gibt und ob eine Gesetzes- oder Verwaltungsänderung – allenfalls in Verbindung mit einem umfassenden Digitalisierungsprojekt – notwendig ist, sind deshalb letztlich für jeden Rechtsbereich respektive für jede Formvorschrift einzeln abzuklären und zu beantworten. Eine bestmögliche Nutzung der digitalen Handlungsmöglichkeiten bedingt aber auch, dass den Behörden die vorhandenen Alternativen bekannt sind und sie ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass Formvorschriften Digitalisierungshindernisse bilden können.

## **6 Schlussfolgerungen**

### **6.1 Zur Notwendigkeit der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG)**

Im Bereich des Verwaltungsverfahrens gemäss VwVG scheinen die Hürden für das elektronische Verfahren nach wie vor zu gross zu sein. Das elektronische Verwaltungsverfahren ist in keinem der untersuchten Bereiche alltägliche Praxis. Die zuständigen Behörden geben an, die Parteien hätten bisher nicht danach verlangt. Ein Grund hierfür kann in der fehlenden Durchsetzung der qualifizierten elektronischen Signatur

nach ZertES liegen, welche für das elektronische Verfahren grundsätzlich notwendig ist. Es sind aber auch weitere Gründe denkbar, wie bisher fehlendes Interesse der Parteien aufgrund seltener Anwendung oder Unsicherheiten bei der digitalen Dokumentenverwaltung.

Das elektronische Verwaltungsverfahren kann zwar auch ohne qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES angewendet werden unter der Voraussetzung, dass die Identifizierung des Absenders oder der Absenderin und die Integrität der Übermittlung in anderer geeigneter Weise sichergestellt sind.<sup>77</sup> Gestützt auf diese Bestimmung wurden beispielsweise im Steuerbereich für nicht-streitige Verfahren und im Zollbereich entsprechende Massnahmen ergriffen, um elektronische Eingaben im elektronischen Verwaltungsverfahren zu ermöglichen, die ohne Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur nach ZertES auskommen (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5). Doch ist diese Alternative nicht in allen Fällen verhältnismässig.

Die unbefriedigende Situation im Bereich des Verwaltungsverfahrens nach VwVG ist erkannt und wird namentlich auch im Rahmen des Projekts Justitia 4.0 und der geplanten elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren angegangen (vgl. Kapitel 3.1). Die geplante Lösung wird massgeblich zur Verbreitung und Durchsetzung des elektronischen Verfahrens beitragen. Dieses aktuelle Projekt beruht jedoch auf der E-ID, weshalb eine zeitnahe und erfolgreiche Neuauflage der E-ID zentral ist.

Im Rahmen einer künftigen Vereinfachung der elektronischen Kommunikation ist ebenfalls eine kürzlich beschlossene Änderung der VeÜ-VwV zu nennen, womit der Einsatz des geregelten elektronischen Siegels beim Erlass von Verfügungen erleichtert wird (vgl. Kapitel 3.3).

Angesichts des laufenden Projekts Justitia 4.0 und der elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren sowie der bereits beschlossenen Massnahme zur Überprüfung der Einsetzungsmöglichkeiten des geregelten elektronischen Siegels besteht im Bereich des VwVG unter den heutigen Gegebenheiten und Anforderungen kein zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

## **6.2 Zur Notwendigkeit der Änderung der sektoriellen Gesetzgebung**

Die Formvorschriften derjenigen Erlasse, die im Rahmen des vorliegenden Berichts untersucht worden sind, stellen teilweise Hindernisse für den digitalen Verkehr mit den Behörden dar. In einigen Bereichen wurde bereits ein Revisionsbedarf erkannt und manche Behörden haben pragmatische Lösungen gefunden, dennoch können ergänzende Massnahmen geprüft werden.

Die Analyse hat gezeigt, dass die zahlreichen Formvorschriften in den *Spezialerlassen* des öffentlichen Rechts sehr heterogen sind. Die Verwendung des Wortes «schriftlich» kann je nach Rechtsnorm unterschiedliche Bedeutungen haben und erfordert nicht stets eine Handunterschrift respektive eine qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES. Deshalb muss eine Formvorschrift, die eine Form wie «schriftlich» oder «Schriftlichkeit» vorsieht, nicht zwingend ein Hindernis für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise sein.

In bestimmten Bereichen wurde bereits vor der Erarbeitung dieses Berichts Revisionsbedarf im Bereich der Digitalisierung erkannt und entsprechende Arbeiten aufgenommen bzw. abgeschlossen. So im Bereich der Strahlenschutzverordnung und der zugehörigen EDI-Verordnungen sowie im Bereich des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung. Auch in den Bereichen Zoll und der nicht-streitigen Verfahren bei den Steuern wurden bereits vor diesem Bericht konkrete Schritte

---

<sup>77</sup> Art. 6 Abs. 1 VeÜ-VwV. Hiervon ausgenommen bleiben Fälle, in denen das Bundesrecht vorschreibt, dass ein bestimmtes Dokument unterschrieben wird.

eingeleitet, um Hindernisse in Bezug auf rechtliche Formvorschriften abzubauen und medienbruchfreie Prozesse zu ermöglichen.

In Bezug auf die erwähnten Beispiele ist zu betonen, dass es sich um Bereiche handelt, in denen sehr viele Interaktionen zwischen Behörden und Unternehmen bzw. Personen stattfinden. Ähnlich wie das Projekt Justitia 4.0 und die elektronische Plattform für Verwaltungsverfahren stützen sich die vorgeschlagenen Lösungen nicht auf die qualifizierte elektronische Signatur nach ZertES, sondern auf eine von den Behörden betriebene elektronische Plattform, die Authentizität und Integrität der elektronisch übermittelten Daten sicherstellt.

In anderen Bereichen sind bestehende Formvorschriften teilweise nicht mehr notwendig, da ihre Funktion auch anderweitig erfüllt werden kann, und sie werden von den Behörden dementsprechend nicht mehr angewendet. Erlasse mit Formvorschriften dieser Art sollten entsprechend nachgeführt werden. Das betrifft zum Beispiel die Innotour-Verordnung.

Ausnahmsweise gibt es Formvorschriften, die grundsätzlich kein Hindernis für die digitale Wahrnehmung von Rechten und Pflichten wären. Dennoch sind sie ein Hindernis in der Praxis, da die Rechtsnormen von den anwendenden Behörden streng ausgelegt werden. Die strenge Auslegung kann gerechtfertigt sein, wenn die Funktionen der Formvorschrift es erfordern. In anderen Bereichen sollte aber eine Praxisänderung geprüft werden.

Demnach kann in bestimmten Bereichen ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen, dieser ist aber beschränkt auf einzelne sektorielle Gesetzgebungen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Bundesrechts hinsichtlich der Formvorschriften als Hindernisse für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise bereinigt werden kann.

Für die Bereinigung des Bundesrechts eignet sich die Verfolgung eines sektoriellen Ansatzes im Rahmen der jeweiligen Sachgesetzgebung (Spezialerlasse) am besten. Beim sektoriellen Ansatz werden die erforderlichen Änderungen jeweils im Rahmen einer nächsten Revision des betreffenden Erlasses vorgenommen. Dies hat den Vorteil, dass die jeweils zuständige Bundesbehörde für die Revision verantwortlich ist. Da vor einer allfälligen Rechtsänderung die Funktion der Formvorschrift für jede Bestimmung einzeln geprüft werden muss, ist Fachwissen zum entsprechenden Spezialerlass unabdingbar. Die zuständige Bundesbehörde kennt Bestand und Schutzzweck der Formvorschriften des Spezialerlasses am besten und ist deshalb geeignet, eine Revision gezielt vorzunehmen. Für einige Bereiche bedeutet dies keinen grossen Aufwand. In anderen Bereichen können aber komplexe Fragen auftreten. So kann die Entwicklung eines speziellen digitalen Tools erforderlich sein, um die Ausübung von Rechten und Pflichten auf digitale Weise sinnvoll zu ermöglichen, wobei stets auch die Verhältnismässigkeit zu beachten ist.

Eine allgemeine, gesetzesübergreifende Rechtsänderung – beispielsweise das Ersetzen sämtlicher Formvorschriften durch eine neue Textform – wäre dagegen nicht gleichermassen zielführend. Zwar könnte ein solches Vorgehen aufgrund uniformer Formvorschriften zur Klarheit beitragen. Es hätte aber den Nachteil, dass die unterschiedlichen Funktionen der einzelnen Formvorschriften sowie der jeweils unterschiedliche Kontext der Rechtsnormen sowie der Spezialerlasse nicht berücksichtigt werden könnten. Dadurch bestünde das Risiko, dass die Schutzfunktionen, Beweisfunktionen oder andere Funktionen einzelner Formvorschriften verloren gingen.

Damit die zuständigen Behörden im Rahmen des sektoriellen Ansatzes Hindernisse für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise gezielt abbauen können, sollte ausserdem ihr Zugang zu den hierfür notwendigen Informationen verbessert werden. Insbesondere sollten ihnen Informationen zur Auslegung von Rechtsnormen dazu dienen, bei Formvorschriften im öffentlichen Recht den vorhandenen Spielraum zu Gunsten der Digitalisierung zu nutzen. Zudem sollten ihnen Informationen darüber zur Verfügung stehen,

was bei Rechtsänderungen betreffend Formvorschriften als Digitalisierungshindernisse zu beachten ist und welche technischen Mittel und Möglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus sollten die zuständigen Behörden bei anstehenden Revisionen von Spezialerlassen bestehende Formvorschriften stets kritisch überprüfen und diese, sofern angezeigt, möglichst technologieneutral anpassen, und zwar unabhängig davon, ob sie zum Zeitpunkt der Revision als Hindernis für die Ausübung von Rechten und Pflichten auf digitale Weise wahrgenommen werden oder nicht. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass neue Formvorschriften weiterhin nur bei ausgewiesenem Bedarf in Erlassentwürfen aufgenommen und möglichst technologieneutral ausgestaltet werden.

Um die zuständigen Behörden bei den sektoriellen Arbeiten zu unterstützen, sollte ihnen ein Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden. Das Hilfsmittel sollte ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Methodik verständlich erläutern.

### **6.3 Zum Handlungsbedarf auf der Vollzugsebene**

Das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise hat sich bisher noch nicht grossflächig durchgesetzt. Eine Sensibilisierung der Behörden für digitale Geschäftsabwicklungen könnte dem entgegenwirken.

Im Rahmen des Berichts «E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente» Postulat 18.3502 Dobler hat der Bundesrat Massnahmen beschlossen, mit denen die Nutzung elektronischer Signaturen in der Bundesverwaltung weiter verbessert werden können. Unter anderem wurden die Departemente und die BK beauftragt, im Rahmen der Revision von Gesetzen und Verordnungen in ihren Bereichen sicherzustellen, dass im Sinne von «digital first» elektronische Varianten zur Geschäftsabwicklung mit internen und externen Personen und Stellen angeboten werden. Ausserdem hat der Bundesrat am 18. Mai 2022 beschlossen, die VeÜ-VwV dahingehend anzupassen, dass geregelte elektronische Siegel generell beim Erlass von Verfügungen eingesetzt werden können.

Diese Massnahmen sollen die Nutzung elektronischer Signaturen bundesverwaltungsintern, aber auch mit verwaltungsexternen Beteiligten verbessern sowie die elektronische Kommunikation im Verfahren bei Verfügungen der Bundesverwaltung – zusätzlich zu den geplanten Erleichterungen im Rahmen des Projekts Justitia 4.0 und der elektronischen Plattform für Verwaltungsverfahren – weiter vereinfachen.

Auf Vollzugsebene steht deshalb die Sensibilisierung der Behörden für digitale Geschäftsabwicklungen im Vordergrund.

## **7 Vorgeschlagene Massnahmen**

Gestützt auf den vorliegenden Bericht werden im Rahmen der Überprüfung der Formvorschriften im öffentlichen Recht folgende Massnahmen vorgeschlagen:

### **Massnahme 1**

Alle Departemente und die BK werden beauftragt, bei Revisionen und Neuvorhaben von Erlassen in ihren Bereichen bestehende Formvorschriften darauf hin zu überprüfen, ob sie noch notwendig sind, wie sie möglichst digitalisierungsfreundlich ausgestaltet werden können und, falls angezeigt, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

### **Massnahme 2**

Das BJ wird beauftragt, bis Ende Juni 2023 ein Hilfsmittel zu erstellen, das die Departemente und die BK bei der Auslegung von Rechtsnormen betreffend Formvorschriften im öffentlichen Recht sowie bei der Umsetzung von Massnahme 1 unterstützt.



## 8 Anhang

### Fragebogen zu den Formvorschriften

#### Einleitung

Letztes Jahr hat das SECO im Auftrag des Bundesrats bei allen Departementen eine Umfrage zu bestehenden gesetzlichen Formvorschriften durchgeführt (Follow-up zum [Digitalen Test](#)). Dabei kam eine Liste mit rund 1700 Formvorschriften zusammen. Für das weitere Vorgehen ist nun geplant, zusammen mit dem BJ die Formvorschriften ausgewählter Erlasse aus der umfangreichen Liste systematisch zu überprüfen. Diese Detailanalysen sollen zeigen, ob im konkreten Fall Hindernisse für die Digitalisierung bestehen oder nicht, ob Handlungsspielraum bei der behördlichen Anwendung der Formvorschrift besteht und ob allenfalls Gesetzes- oder Verordnungsänderungen erforderlich sind. Die erwähnten Analysen sollen dann Modellcharakter für weitere Bereiche des öffentlichen Rechts haben. Vor dem Hintergrund bitten wir Sie, den vorliegenden Fragebogen zu den Formvorschriften in ihrem Bereich auszufüllen.

Im öffentlichen Recht gibt es verschiedene Formvorschriften. Die rechtlichen Grundlagen verlangen beispielsweise Schriftlichkeit, Unterschrift, das Verwenden bestimmter Formulare oder das Einreichen von Originalunterlagen. Viele Formvorschriften wurden vor dem Aufkommen der elektronischen Kommunikation festgelegt, weshalb die digitalen Möglichkeiten bei der Gesetzgebung noch nicht berücksichtigt wurden. In der heutigen Zeit können solche Formvorschriften Hindernisse für rein digitale Geschäftsabläufe sein. Die elektronische Kommunikation bietet aber Alternativen. Dies gilt insbesondere für die qualifizierte elektronische Signatur, die der Handunterschrift gleichgestellt ist (Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur [ZertES; SR 943.03]). Die Verwendung dieser Unterschriftenform hat sich jedoch nicht breit durchgesetzt.

Bitte prüfen Sie vor diesem Hintergrund kritisch, ob die in Ihrem Zuständigkeitsbereich geltenden Formvorschriften noch gerechtfertigt sind. Berücksichtigen Sie dabei stets auch die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation (z. B. Übermitteln von Scan und PDF Dokumenten, Kommunikation per E-Mail, Bereitstellen von Onlineformularen, Übermitteln eines elektronischen Formulars via digitalem Tool).

Beachten Sie ausserdem, dass die Formulierung «*schriftlich*» in einem Gesetz / einer Verordnung des öffentlichen Rechts verschiedene Bedeutungen haben kann. Einerseits kann die Unterschrift (Handunterschrift oder qualifizierte elektronische Signatur gemäss ZertES) gemeint sein, andererseits kann es auch die Textform (Papier oder elektronisch) unter Ausschluss der mündlichen Form bedeuten.

Bitte füllen Sie den Fragebogen ausführlich und umfassend aus, insbesondere wo erklärende Angaben zu machen sind.

Besten Dank für Ihre Mitarbeit!

**A. Formvorschriften gemäss Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021)**

**1. Bitte geben Sie an, ob die zuständige Behörde in einem Verwaltungsverfahren Verfügungen gemäss VwVG trifft:**

Ja. Bitte beantworten Sie den gesamten Fragebogen.

Nein. Bitte gehen Sie direkt zu den Teilen B und C des Fragebogens.

**2. Art. 11 Abs. 2 VwVG sieht vor, dass bei Vertretung oder Verbeiständung einer Partei im Verwaltungsverfahren die Behörde den Vertreter auffordern kann, sich durch schriftliche Vollmacht auszuweisen.**

Bitte geben Sie an, ob die Übermittlung der Vollmacht in elektronischer Form möglich ist:

Ja

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an, warum die Übermittlung einer Vollmacht in elektronischer Form nicht möglich ist:

...

**3. Gemäss Art. 11b Abs. 1 VwVG müssen Parteien, die in einem Verfahren Begehren stellen, der Behörde ihren Wohnsitz oder Sitz angeben. Nach Abs. 2 können die Parteien überdies eine elektronische Zustelladresse angeben und ihr Einverständnis erklären, dass Zustellungen auf dem elektronischen Weg erfolgen.**

3.1 Bitte geben Sie an, ob die Formvorschrift nach Art. 11b Abs. 2 VwVG in der Praxis angewendet wird:

Ja

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an, warum Art. 11b Abs. 2 VwVG in der Praxis nicht angewendet wird:

...

3.2 Gibt es Fälle, in denen die Behörde den Parteien die Zustellung auf dem elektronischen Weg trotz ihres Ersuchens verweigert hat?

Nein

Ja

Bitte beschreiben Sie diese Fälle und geben Sie die Gründe an, warum die Behörde dem Ersuchen der Parteien nicht nachgekommen ist:

...

**4. Gemäss Art. 21a Abs. 1 VwVG können Eingaben bei der Behörde elektronisch eingereicht werden. Der Abs. 2 präzisiert, dass Eingaben in diesem Fall mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (ZertES) zu versehen sind.**

Bitte geben Sie an, ob die Formvorschrift nach Art. 21a VwVG in der Praxis angewendet wird:

Ja

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an, warum Art. 21a VwVG in der Praxis nicht angewendet wird:

...

**5. Art. 26 VwVG regelt das Akteneinsichtsrecht. Gemäss Abs. 1<sup>bis</sup> kann die Behörde mit Einverständnis der Partei oder ihres Vertreters die Aktenstücke auf elektronischem Weg zur Einsichtnahme zustellen.**

5.1 Bitte geben Sie an, ob die Formvorschrift nach Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG in der Praxis angewendet wird:

Ja

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an, warum Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG in der Praxis nicht angewendet wird:

...

5.2 Gibt es Fälle, in denen die Behörde den Parteien die elektronische Akteneinsicht trotz ihres Ersuchens verweigert hat?

Nein

Ja

Bitte beschreiben Sie diese Fälle und geben Sie die Gründe an, warum die Behörde dem Ersuchen der Parteien nicht nachgekommen ist:

...

**6. Gemäss Art. 34 Abs. 1 VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen schriftlich. Abs. 1<sup>bis</sup> sieht vor, dass Verfügungen mit dem Einverständnis der Parteien elektronisch eröffnet werden können. In diesem Fall sind die Verfügungen mit einer elektronischen Signatur gemäss ZertES zu versehen.**

6.1 Bitte geben Sie an, ob die Formvorschrift nach Art. 34 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG in der Praxis angewendet wird:

Ja

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an, warum Art. 34 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG in der Praxis nicht angewendet wird:

...

6.2 Gibt es Fälle, in denen die Behörde den Parteien die elektronische Eröffnung der Verfügung trotz ihres Ersuchens verweigert hat?

Nein

Ja

Bitte beschreiben Sie diese Fälle und geben Sie die Gründe an, warum die Behörde dem Ersuchen der Parteien nicht nachgekommen ist:

...

## **B. Formvorschriften gemäss dem Spezialgesetz**

### **1. Rechtliche Grundlage der Formvorschrift**

Bitte geben Sie die rechtliche Grundlage der Formvorschrift gemäss folgendem Beispiel an:

***Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)***

*Art. 19 Abs. 1: Die Anbieter und Anbieterinnen müssen ihre Anträge auf Teilnahme und ihr Angebot schriftlich, vollständig und fristgerecht einreichen. Anträge auf Teilnahme am Verfahren können auch per Telegramm, Telex oder Telefax eingereicht werden.*

## **2. Unterschriftserfordernis**

Bitte geben Sie an, ob in der Praxis eine Unterschrift erforderlich ist oder akzeptiert wird und nennen Sie die Art der Unterschrift (mehrere Antworten möglich):

- Eine eigenhändige Unterschrift
- Ein Siegel oder ein Stempel
- Eine elektronische Signatur (Art. 2 Bst. a ZertES)
- Eine fortgeschrittene elektronische Signatur (Art. 2 Bst. b ZertES)
- Eine geregelte elektronische Signatur (Art. 2 Bst. c ZertES)
- Ein geregeltes elektronisches Siegel (Art. 2 Bst. d ZertES)
- Eine qualifizierte elektronische Signatur (Art. 2 Bst. e ZertES)
- Andere: ...
- Nein, keine Unterschrift erforderlich.

## **3. Funktion der Formvorschrift**

3.1 Bitte geben Sie die Funktion der Formvorschrift an (mehrere Antworten möglich):

- Fixierung des Informationsinhalts
- Klarheit des Informationsinhalts
- Schutz vor übereilten Handlungen
- Ausschluss der mündlichen Form
- Andere: ...

Geben Sie soweit möglich Referenzen auf die Vorarbeiten (Botschaft des Bundesrates, parlamentarische Arbeiten) und / oder die Rechtsprechung betreffend die Funktion der Formvorschrift an:

...

3.2 Wird eine Unterschrift verlangt, geben Sie bitte deren Funktion an (mehrere Antworten möglich):

- Identifikation respektive Authentifikation der Person oder der Einheit, die das Dokument erstellt hat

- Garantie der Integrität des Dokuments ab dem Zeitpunkt der Unterschrift
- Nichtabstreitbarkeit des Dokuments<sup>78</sup>
- Andere: ...

Geben Sie soweit möglich Referenzen auf die Vorarbeiten (Botschaft des Bundesrates, parlamentarische Arbeiten) und / oder die Rechtsprechung betreffend die Funktion der Formvorschrift an:

...

#### 4. Betroffene Parteien und Häufigkeit

4.1 Bitte geben Sie an, welche Parteien hauptsächlich von der Formvorschrift betroffen sind (mehrere Antworten möglich):

- Privatpersonen
- KMUs
- Grossfirmen
- Spezialisierte Firmen im Bereich ... (bitte Fachbereich nennen)
- Juristisch geschulte Personen
- Andere: ...

4.2 Bitte schätzen Sie die durchschnittliche Gesamtzahl der Interaktionen **pro Jahr** zwischen betroffenen Parteien (gemäss Frage 4.1) und Behörden, bei denen **die betroffenen Parteien** die Formvorschrift anwenden müssen:

...

4.3 Bitte schätzen Sie die durchschnittliche Gesamtzahl der Interaktionen **pro Jahr** mit den betroffenen Parteien, bei denen **die Behörden** die Formvorschrift anwenden müssen:

...

#### 5. Hindernisse für das Ausüben von Rechten und Pflichten auf digitale Weise

5.1 Bitte geben Sie an, ob die Formvorschrift in der Praxis ein Hindernis darstellt für die Ausübung von Rechten und Pflichten der Parteien auf digitale Weise, insbesondere hinsichtlich Übermittlung und Empfang von Dokumenten:

- Ja

Bitte geben Sie die Art des Hindernisses und seine Auswirkungen auf die betroffenen Akteure an: ...

<sup>78</sup> Unmöglichkeit für eine Person oder jede andere Einheit, die an einer elektronischen Kommunikation beteiligt ist, den Empfang oder Versand einer Nachricht zu leugnen.

Nein

Bitte begründen Sie, weshalb die Formvorschrift in der Praxis kein Hindernis ist, und geben Sie an, wie die Rechte und Pflichten der Parteien bereits heute auf digitale Weise hindernisfrei ausgeübt werden können:

...

5.2 Wenn die Formvorschrift eine Unterschrift verlangt, dann geben Sie bitte an, ob diese in der Praxis ein Hindernis darstellt für die Ausübung von Rechten und Pflichten der Parteien auf digitale Weise:

Ja

Bitte geben Sie die Art des Hindernisses und seine Auswirkungen auf die Parteien an:

...

Nein

Bitte begründen Sie, weshalb die Unterschrift in der Praxis kein Hindernis ist, und geben Sie an, wie die Rechte und Pflichten der Parteien bereits heute auf digitale Weise hindernisfrei ausgeübt werden können:

...

## **6. Notwendigkeit der Formvorschrift**

6.1 Bitte geben Sie an, ob die Funktion der Formvorschrift gemäss Antwort auf Frage 3.1 auch durch eine alternative Lösung der elektronischen Kommunikation erfüllt werden könnte (z. B. Übermitteln von Scan und PDF Dokumenten, Kommunikation per E-Mail, Bereitstellen von Onlineformularen, Übermitteln eines elektronischen Formulars via digitalem Tool). Wägen Sie hierzu auch die fallspezifischen Risiken ab (z. B. Missbrauch):

Ja

Begründen Sie bitte, weshalb und wie die Funktion erfüllt werden könnte:

...

Nein

Begründen Sie bitte, weshalb nur die bisherige Formvorschrift die Funktion erfüllen kann:

...

6.2 Bitte geben Sie an, ob die Funktion der Unterschrift gemäss Antwort auf Frage 3.2 auch durch eine digitale Lösung erfüllt werden könnte. Wägen Sie hierzu auch die fallspezifischen Risiken ab:

Ja

Begründen Sie bitte, weshalb und wie die Funktion erfüllt werden könnte:

...

Nein

Begründen Sie bitte, weshalb nur eine Unterschrift die Funktion erfüllen kann:

...

## **7. Überblick über bereits ergriffene Massnahmen**

7.1 Falls Frage 5 bejaht wurde, geben Sie bitte an, ob bereits Massnahmen ergriffen wurden, um die Hindernisse abzubauen:

Ja

Bitte geben Sie die Art der ergriffenen Massnahmen an:

...

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an:

...

7.2 Falls Frage 7.1 bejaht wurde, geben Sie bitte an, ob die ergriffenen Massnahmen ausreichend sind / waren, um die Hindernisse gemäss Frage 5 abzubauen:

Ja

Bitte führen Sie aus, weshalb die Massnahmen erfolgreich waren:

Nein

Bitte begründen Sie, weshalb die Auswirkungen dieser Massnahmen unzureichend waren:

...

Auswirkungen der Massnahmen unbekannt.

Bitte führen Sie aus, weshalb nicht bestimmbar ist, ob die ergriffenen Massnahmen ausreichend sind / waren:

...



## 8. Mögliche Lösungen auf Umsetzungsebene

Bitte geben Sie an, ob Ihrer Meinung nach die in Frage 5 festgestellten Hindernisse durch Massnahmen bei der Umsetzung in der Praxis abgebaut werden könnten, ohne gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Berücksichtigen Sie dabei auch die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation (z. B. Übermitteln von Scan und PDF Dokumenten, Kommunikation per E-Mail, Bereitstellen von Onlineformularen, Übermitteln eines elektronischen Formulars via digitalem Tool):

Ja

Bitte beschreiben Sie die möglichen Massnahmen:

...

Nein

Bitte geben Sie die Gründe an:

...

## C. Fazit

### 1. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Bitte geben Sie an, ob Ihrer Meinung nach ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Bspw. um Unklarheiten bei der Anwendung zu beseitigen oder um die Nutzung von elektronischer Kommunikation zu ermöglichen (z. B. Übermitteln von Scan und PDF Dokumenten, Kommunikation per E-Mail, Bereitstellen von Onlineformularen, Übermitteln eines elektronischen Formulars via digitalem Tool):

Ja

Bitte skizzieren Sie die vorzusehende Änderung, das Ziel der Änderung sowie die Vor- und Nachteile für die zuständige Behörde und die Parteien:

...

Nein

Bitte begründen Sie, weshalb keine Notwendigkeit einer Gesetzes- oder Verordnungsänderung besteht:

...

## 2. Weitere Bemerkungen

## 3. Fazit der Analyse

Bitte ziehen Sie ein Fazit der Analyse mit Schwerpunkt auf die Möglichkeit, Rechte und Pflichten der Parteien auf digitale Weise wahrzunehmen. Führen Sie insbesondere aus, ob die Ausübung der Rechte und Pflichten auf digitale Weise bereits möglich ist respektive unter welchen Umständen dies möglich wäre. Erklären Sie wenn möglich, wie Änderungen bei der Umsetzung oder der Gesetzgebung aussehen könnten und weshalb Änderungen angesichts der betroffenen Personengruppe und der Anwendungshäufigkeit sinnvoll sind.

...