



**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**

23. September 2015

ANHÖRUNGSBERICHT

Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG)

Anpassung der Formvorschriften für den elektronischen Verkehr mit den Behörden in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren

Zusammenfassung

Der Kanton Aargau ist gegenwärtig daran, eine elektronische Plattform zu entwickeln, die erlaubt, das Baugesuchsverfahren elektronisch abzuwickeln (sog. Elektronischer Baubewilligungsprozess, EBP). Die Plattform wird voraussichtlich anfangs 2017 in drei Pilotgemeinden getestet und anschliessend flächendeckend eingeführt. Die neue Plattform soll das Baubewilligungsverfahren transparenter machen und dank der elektronischen Abwicklung zu einer Zeitersparnis führen. Gleichzeitig wird der Zugang der Privaten zur Behörde erleichtert.

Um die Benutzung der Plattform attraktiv zu machen, sollen für das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren (Baugesuchsverfahren) die Formvorschriften gelockert werden, da die aktuellen Formvorschriften eine zu hohe Hürde für den elektronischen Verkehr mit den Behörden sind. Die hohen Hürden würden die Einführung des EBP praktisch verunmöglichen. Diese Lockerung der Formvorschriften ist Gegenstand der vorliegenden Revision.

Konkret soll das Schriftformerfordernis bei der Einreichung eines Baugesuchs sowie bezüglich weiterer Eingaben vor erster Verwaltungsbehörde gelockert werden. Es soll genügen, wenn eine mit Originalunterschrift(en) versehene Dokumentenliste eingescannt und elektronisch übermittelt wird. Eine originale handschriftliche Unterschrift oder eine elektronisch gültige Unterschrift muss der Behörde nicht vorliegen. Von der Lockerung der Formvorschriften ausgenommen sind namentlich Einwendungen und Aufsichtsanzeigen. Diese sind weiterhin handschriftlich zu unterschreiben und auf dem Postweg einzureichen (bzw. elektronisch nach den Bestimmungen von §§ 4 ff. ÜbermittlungsV).

Die gesetzliche Bestimmung ist so formuliert, dass die Erleichterungen grundsätzlich für alle erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren angewendet werden können. Auf Verordnungsstufe soll der Regierungsrat die Verfahren und Einschränkungen bestimmen. Dies erlaubt, auf künftige Entwicklungen flexibel zu reagieren.

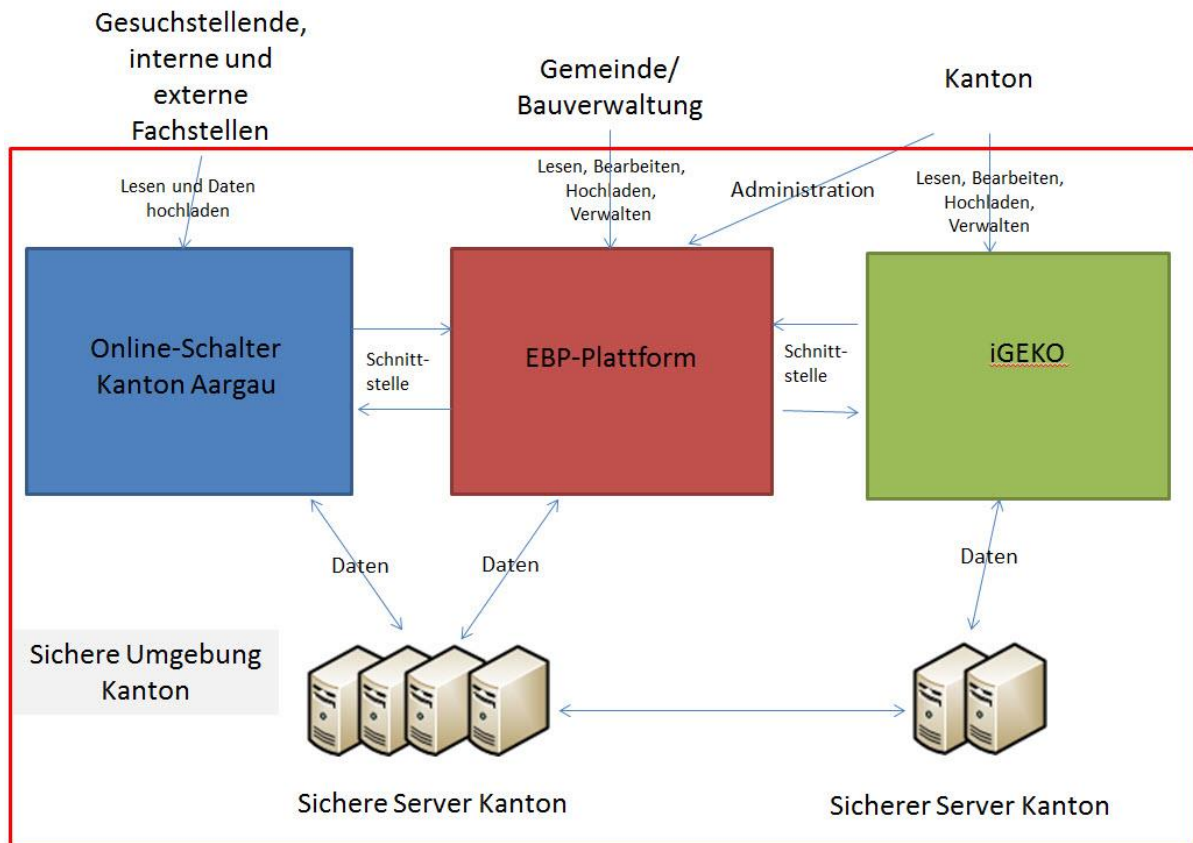
1. Ausgangslage

1.1 Konzept des Elektronischen Baubewilligungsprozesses (EBP)

Der Kanton ist gegenwärtig daran, eine Plattform (elektronischen Zugang) zu erstellen, die erlaubt, den Baubewilligungsprozess elektronisch abzuwickeln (Elektronischer Baubewilligungsprozess, EBP).¹ Bereits anfangs 2017 soll die Plattform eingesetzt und in drei Pilotgemeinden (EBP) eingeführt werden. Die neue Plattform erlaubt, das Baubewilligungsverfahren transparenter zu machen, und führt dank der elektronischen Abwicklung zu einer Zeitersparnis. Gleichzeitig wird der Zugang der Privaten zur Behörde erleichtert und der Zugriff der Behörden auf die Daten vereinfacht. Voraussetzung für die Benutzung ist, dass die Bauherrschaft mit einer solchen elektronischen Abwicklung einverstanden ist.

Die Plattform ist über eine Schnittstelle mit der kantonsinternen elektronischen Geschäftsverwaltung (iGeko) verbunden. Dies erleichtert den kantonalen Behörden den Zugriff auf die Baugesuchsunterlagen. Die Bauherrschaft kann über den Online-Schalter des Kantons Aargau ihr Baugesuch elektronisch übermitteln und später jederzeit den Status einsehen. Der Online-Schalter ist über eine Schnittstelle mit der EBP-Plattform verbunden. Über den Online-Schalter erhalten zudem interne und externe kommunale Fachstellen (wie industrielle Betriebe, Brandschutzbeauftragte, Kaminfeger oder Fachpersonen für Ortsbildschutz) Zugriff auf die Baugesuchsunterlagen. Die in diesem zusammenhängenden System (Online-Schalter, EBP-Plattform und iGeko) enthaltenen Daten werden auf kantonalen Servern gespeichert. Das gesamte elektronische System des EBP befindet sich in einer sicheren Umgebung (Datenschutz). Die folgende Skizze dient der Veranschaulichung des Systems:

¹ Vgl. "Projekte in Arbeit" unter www.egovernmentaargau.ch



Die Bauherrschaft und die weiteren Beteiligten werden per E-Mail in Kenntnis gesetzt, sobald ein nächster Verfahrensschnitt erfolgt ist (Stellungnahmen, Unterlagenergänzungen, Schreiben, Aktennotizen usw.). Darauf können sich die Beteiligten im Online-Schalter bzw. auf der EBP-Plattform einloggen und die neue Mitteilung entgegennehmen. Indem sämtliche Mitteilungen den Beteiligten innerhalb des dargestellten elektronischen Systems zugestellt werden, ist die sichere Übermittlung der Daten gewährleistet. Einwendungen, Entscheide (Baubewilligungen, Abweisungen, Rückbauverfügungen, Baustoppverfügungen usw.) wie auch Aufsichtsanzeigen sind hingegen weiterhin konventionell zu unterschreiben und auf dem Postweg² zu versenden. Der Grund ist, dass bei Entscheiden die Frist ab Zustellung zu laufen beginnt und bei Nichtabholen auf der elektronischen Plattform die Frist möglicherweise nicht zu laufen beginnen könnte. Auch soll so die Missbrauchsgefahr bei Einwendungen und bei Aufsichtsanzeigen möglichst klein gehalten werden.

Bis anhin müssen Bauherrschaft, Projektverantwortliche sowie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ihre Eingaben unterzeichnen. Die vorliegende Gesetzesrevision sieht hier eine Vereinfachung an die Anforderung der Unterzeichnung vor, um die Benutzung der elektronischen Plattform attraktiv zu machen: Bei der elektronischen Einreichung via EBP-Plattform soll künftig die Eingabe einer eingescannten, mit Originalunterschriften versehenen Dokumentenliste³ genügen. Die eingereichten Unterlagen müssen nicht mehr mit Originalunterschrift (oder "qualifizierter elektronischer Unterschrift") der Behörde vorliegen.

Alle anderen Formerfordernisse – Veröffentlichung, öffentliche Auflage und Profilierung – richten sich nach den baugesetzlichen Bestimmungen.⁴ Für das öffentliche Auflageverfahren muss die Gemein-

² oder elektronisch gemäss der Verordnung über die elektronische Übermittlung in Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden vom 9. Mai 2012 (Übermittlungsv; SAR 271.215)

³ Handschriftlich unterzeichnete Liste, in der die Pläne und übrigen Unterlagen aufgeführt sind.

⁴ § 60 Abs. 2 und 3 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (BauG; SAR 713.100) sowie §§ 53 f. der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 (BauV; SAR 713.121)

de, die am EBP teilnimmt, sicherstellen, dass Dritte die Baugesuchsunterlagen einsehen ("Auflage-PC") und auf Wunsch einzelne Kopien (allenfalls gegen Bezahlung) erstellen können.

1.2 Geltende Rechtsordnung

Gemäss der geltenden Rechtsordnung können Eingaben in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur der absendenden Partei übermittelt werden, sofern eine Behörde über einen qualifizierten elektronischen Zugang verfügt.⁵ Die Behörde ihrerseits darf Zustellungen auf elektronischem Weg nur vornehmen, wenn die Partei ihr Einverständnis gibt und eine elektronische Zustelladresse nennt. Aus technischer Sicht sind damit gegenwärtig zwei Voraussetzungen nötig: Die Behörde muss über einen "qualifizierten elektronischen Zugang" und die beteiligte Partei über eine "anerkannte elektronische Signatur" verfügen.⁶

Als "qualifizierter elektronischer Zugang" gelten die vom Bund im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren anerkannten Plattformen.⁷

Als "anerkannte elektronische Signatur" gilt eine qualifizierte Signatur, die auf einem qualifizierten Zertifikat einer vom Bund anerkannten Anbieterin von Zertifizierungsdiensten beruht.⁸

2. Handlungsbedarf

Im Rahmen der Einführung des EBP sollen für das erstinstanzliche Verfahren die Formvorschriften für den elektronischen Verkehr mit den Behörden teilweise gelockert werden, da die gemäss aktueller Rechtsordnung geltenden Formvorschriften eine zu hohe Hürde für die Benutzung des elektronischen Wegs bilden. Die hohen Hürden würden die Einführung des EBP praktisch verunmöglichen.

Die Bestimmungen im Gesetz sollen dabei so formuliert werden, dass der elektronische Weg grundsätzlich für alle erstinstanzlichen Verfahren in der umschriebenen vereinfachten Weise (herabgesetzte Anforderungen an die Unterschrift) genutzt werden kann. Erforderliche Einschränkungen sollen flexibel auf Verordnungsstufe erfolgen (vgl. dazu näher Ziff. 3).

Gegenstand der vorliegenden Revision ist somit einzig die Lockerung der Anforderungen an die Unterschrift, wenn die Eingabe elektronisch (via Plattform) erfolgt.

2.1 Gewährleistung eines qualifizierten elektronischen Zugangs

Die elektronische Plattform EBP, die der Kanton errichtet, ist ein "qualifizierter elektronischer Zugang", wie das Gesetz ihn verlangt (§ 7 Abs. 3 VRPG). Sie gewährleistet die sichere elektronische Übermittlung sämtlicher Dokumente des Baugesuchsverfahrens. Diese sichere Übermittlung ist Voraussetzung dafür, dass die übermittelten Daten von unberechtigten Dritten nicht eingesehen werden können.

Der blosse E-Mail-Verkehr hingegen ist nicht datenschutzsicher; daher sollen im EBP keine Gesuchsinhalte über E-Mail kommuniziert werden. Gründe des Datenschutzes sowie des strafrechtlich geschützten Amtsgeheimnisses verlangen, dass die Behörde die elektronische Übermittlung entsprechend sicher verschlüsselt. Der EBP genügt diesen Erfordernissen.

Eine Anpassung der Rechtsordnung ist bezüglich der Gewährleistung eines qualifizierten elektronischen Zugangs nicht nötig.

⁵ § 7 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200)

⁶ vgl. §§ 2 f ÜbermittlungsV; z.B. suisselD

⁷ § 2 ÜbermittlungsV

⁸ § 3 ÜbermittlungsV sowie Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur vom 19. Dezember 2003 (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES; SR 943.03)

2.2 Verzicht auf das Erfordernis der anerkannten elektronischen Signatur

2.2.1 Private

Die elektronische Signatur bildet zwingende Voraussetzung zur elektronischen Einreichung von unterschriftsbedürftigen Dokumenten.⁹ Sie ist insbesondere für Private mit relativ hohen Kosten verbunden. Aufgrund dieser hohen Kosten würde einerseits der EBP praktisch verunmöglicht, wenn die elektronische Signatur als Voraussetzung zur gültigen Einreichung eines Baugesuchs aufrechterhalten würde. Andererseits lässt es sich rechtfertigen, das Formerfordernis der elektronischen Signatur und der Schriftlichkeit (handschriftliche Original-Unterschrift)¹⁰ bei der Einreichung eines (Bau)Gesuchs zu lockern. Der hauptsächliche Zweck des Schriftform-Erfordernisses besteht darin, dass die Gesuchstellenden mit ihrer handschriftlichen Original-Unterschrift (bzw. mit ihrer elektronischen Signatur) bezeugen, dass das Gesuch von ihnen stammt. Dieser Zweck tritt bei der Einreichung eines (Bau-)Gesuchs in den Hintergrund, weil es – anders als beispielsweise bei einer strafrechtlichen Klage – praktisch nicht denkbar ist, dass jemand ein Baugesuch im Namen einer anderen Person einreicht, um dieser beispielsweise einen Schaden zuzufügen.

Aufgrund dieser Umstände soll das Schriftformerfordernis bei der Einreichung eines Baugesuchs gelockert werden. Dem Schriftformerfordernis soll es genügen, wenn eine mit Originalunterschrift(en) versehene Dokumentenliste¹¹ eingescannt und elektronisch übermittelt wird. Bei Bedarf, insbesondere falls Zweifel über die Identität der absendenden Person bestehen, hat sich die Behörde über die Identität dieser Person zu versichern, etwa mit einer telefonischen Kontaktaufnahme.¹²

Die neue gesetzliche Bestimmung wird offen formuliert, so dass die herabgesetzten Anforderungen an die Schriftlichkeit nicht nur für das Baugesuchsverfahren, sondern auch für andere erstinstanzliche Verfahren vor Verwaltungsbehörden für anwendbar erklärt werden können. Um welche Verfahren es dabei im Einzelnen geht, soll der Regierungsrat flexibel auf Verordnungsstufe entscheiden.

Keine Erleichterungen an die Schriftlichkeit sollen wegen der Missbrauchsgefahr für Einwendungen, Einsprachen und Aufsichtsanzeigen gelten. Es wird Aufgabe des Regierungsrats sein, dies im Einzelnen zu regeln.

2.2.2 Behörden

Mitteilungen der Behörden, wie Stellungnahmen, Unterlagenergänzungen, Schreiben, Aktennotizen usw., können problemlos ohne elektronische Signatur via Plattform eröffnet werden.¹³ Hingegen sollen Entscheide mit Rechtsmittel (Baubewilligungen, Abweisungen, Rückbauverfügungen, Baustoppverfügungen usw.) weiterhin konventionell unterschrieben und auf dem Postweg oder "qualifiziert elektronisch"¹⁴ zugestellt werden, da der Fristenlauf bei "Nichtabholen" auf der Plattform fraglich sein kann.

3. Bedeutung für sämtliche erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren

Wie im Zusammenhang mit dem Handlungsbedarf erläutert, bildet die Einführung des EBP den Anstoss für die vorliegende Revision. Die vorgesehene Gesetzesbestimmung ist jedoch offen formuliert, so dass der Regierungsrat auch für andere erstinstanzliche Verwaltungsverfahren die Anforderungen an die Unterschrift lockern kann, wenn die Eingabe elektronisch via entsprechender Plattform erfolgt.

⁹ vgl. § 7 Abs. 3 VRPG, § 4 Abs. 2 ÜbermittlungsV

¹⁰ § 7 Abs. 1–3 VRPG

¹¹ Handschriftlich unterzeichnete Liste, in der die Pläne und übrigen Unterlagen aufgeführt sind.

¹² Zum Zeitpunkt der Einführung des EBP wird zudem mit einer IT-Lösung im Online-Schalter die Identität der Person feststellbar sein.

¹³ vgl. § 9 Abs. 2 ÜbermittlungsV

¹⁴ nach den Bestimmungen von §§ 7 ff. ÜbermittlungsV

4. Erläuterungen zur Ergänzung von § 7 Abs. 3 VRPG

<p>§ 7 Verkehr mit den Behörden</p> <p>¹ Der Verkehr mit den Behörden kann schriftlich oder, bei Vorliegen der nachfolgenden Voraussetzungen, elektronisch erfolgen.</p> <p>² Die Partei kann eine elektronische Zustelladresse angeben und ihr Einverständnis erklären, dass Zustellungen auf elektronischem Weg erfolgen dürfen.</p> <p>³ Wenn eine Behörde über einen qualifizierten elektronischen Zugang verfügt, können Eingaben in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur der absendenden Person übermittelt werden.</p> <p>⁴ Bei elektronischer Übermittlung kann die Behörde verlangen, dass die Eingabe in Papierform nachgereicht wird.</p> <p>⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.</p>	<p>³ Wenn eine Behörde über einen qualifizierten elektronischen Zugang verfügt, können Eingaben in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur der absendenden Person übermittelt werden. <u>Der Regierungsrat regelt durch Verordnung die Zulässigkeit elektronischer Eingaben ohne anerkannte elektronische Signatur in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren.</u></p>
---	--

§ 7 Abs. 3 VRPG wird dahingehend ergänzt, dass in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren Eingaben via qualifizierten elektronischen Zugang (Plattform) ohne anerkannte elektronische Signatur zulässig sind. Der Regierungsrat bezeichnet die qualifizierten elektronischen Zugänge und bestimmt die Verfahren und die weiteren Einzelheiten durch Verordnung.

Vorgesehen ist, dass der Regierungsrat durch Verordnung festlegt,

- für welche Verfahren (Baubewilligungsverfahren) die Erleichterung an die Unterzeichnung bei Einreichung via dafür bestimmter Plattform gilt; und
- dass wenigstens eine unterzeichnete Liste der Dokumente (und Pläne) eingescannt und zusammen mit den Dokumenten via Plattform einzureichen ist.

Die Regelung der Details auf Verordnungsstufe ermöglicht es dem Regierungsrat, die Anforderungen an die sich rasch fortentwickelnden elektronischen Möglichkeiten flexibel anzupassen.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Personelle Auswirkungen hat die vorliegende Gesetzesänderung keine, da es sich lediglich um eine Änderung von Formvorschriften handelt.

Die vorliegende Gesetzesänderung verursacht keinen finanziellen Aufwand. Sie dient lediglich dazu, dass der EBP als bedeutendes Projekt der Gemeinden und des Kantons, das mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden und dessen Entwicklung bereits weit fortgeschritten ist, auch tatsächlich praktikabel umgesetzt werden kann.

Auch auf die weiteren am EBP Beteiligten (Gemeinden, Bauherrschaft usw.) hat die vorliegende Gesetzesänderung keine negativen finanziellen Auswirkungen. Dank der vorliegenden Gesetzesänderung fallen den Beteiligten insbesondere auch keine Kosten für die digitale Signatur an, da diese aufgrund der Gesetzesrevision im Rahmen des EBP nicht nötig ist. Der Kanton erstellt das elektronische System des EBP auf seine Kosten. Ob für die Benutzung der Plattform allenfalls Gebühren zu überwälzen sind, steht zurzeit noch nicht fest und ist auch nicht Gegenstand dieser Vorlage. Allgemein kann aber davon ausgegangen werden, dass durch das Vorantreiben des EBP die administrativen Kosten gesenkt werden können und damit ein Kostenvorteil für alle Beteiligten resultieren wird.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Auswirkungen auf die Wirtschaft sind unbedeutend und bestehen allenfalls in Einsparungen bei den Zustellkosten von Gesuchsunterlagen. Ferner profitiert die Wirtschaft von einer rascheren Verfahrensabwicklung, die sich durch die elektronische Übermittlung ergibt.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Anpassung der Formvorschriften erhöht die Attraktivität für die Benutzung des elektronischen Zustellungswegs (EBP). Der Zugang zur Behörde wird dadurch vereinfacht und insgesamt attraktiver.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Da wie erwähnt die Anpassung der Vorschriften wesentlich zur erfolgreichen Einführung des EBP beiträgt und mit diesem der Papierverbrauch reduziert werden kann, wird die Umwelt entlastet.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Revision soll zur Folge haben, dass der EBP gut genutzt wird. Die administrativen Kosten der Gemeinden können bei einer Nutzung des EBP grundsätzlich gesenkt werden.

Die Einführung des EBP macht anfänglich nötig, dass gewisse Investitionen von begrenztem Umfang getätigt werden müssen (Stichwort "Auflagen-PC"). Doch handelt es sich dabei um Kosten, die nicht durch die vorliegende Gesetzesrevision, sondern durch das Projekt EBP verursacht werden.

Schliesslich hat die vorliegende Gesetzesänderung wie beim Kanton so auch bei den kommunalen Behörden keine personellen Auswirkungen, da es sich lediglich um eine Änderung von Formvorschriften handelt.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Auf die Beziehungen zum Bund sowie zu anderen Kantonen hat die vorliegende Anpassung der Formvorschriften keine Auswirkungen.

6. Zeitplan

Öffentliche Anhörung	Oktober bis November 2015
1. Beratung Grosser Rat	März 2016
2. Beratung Grosser Rat	August 2016
Inkraftsetzung	anfangs 2017
<i>(Inkraftsetzung bei Referendum)</i>	<i>(Mitte 2017)</i>

Vorgesehener Antrag an den Grossen Rat

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) wird in der 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Beilagen

- Synopse