

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 4. Dezember 2019

### **1151. Gesetzliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr (Projektauftrag)**

#### **A. Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 390/2018 die Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Zürich 2018–2023 festgesetzt und ein Impulsprogramm zu deren Umsetzung genehmigt. Eines der Vorhaben im Impulsprogramm ist das Vorprojekt IP2.1 «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr» (DigiLex). Die Schaffung der Grundlagen für die Rechtsetzung sind wichtige und dringliche allgemeine Voraussetzungen für die Ausbreitung eines durchgängigen und medienbruchfreien elektronischen Geschäftsverkehrs und somit für die digitale Transformation. Die Staatskanzlei hat unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern ein Vorprojekt durchgeführt, um den Handlungsbedarf abzuklären und Massnahmen vorzuschlagen.

#### **B. Organisation und Vorgehen im Vorprojekt**

Die Arbeiten zu diesem Vorprojekt wurden unter der Federführung der Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government von einem Kernteam ausgeführt, das aus Mitarbeitenden der Staatskanzlei, einer Vertretung der Direktion der Justiz und des Innern sowie zwei Mitarbeitenden der Universität Zürich (UZH) bestand. Die Ergebnisse wurden jeweils durch ein Sounding-Board beurteilt, das aus der Auftraggeberin des Vorprojekts (Staatschreiberin), dem Chef Rechtsdienst (Staatskanzlei), dem Leiter Digitale Verwaltung und E-Government (Staatskanzlei) sowie den Professoren Dr. Florent Thouvenin und Dr. Andreas Glaser (UZH) und der Professorin Dr. Nadja Braun Binder (Universität Basel) bestand.

In einem ersten Schritt führte das Kernteam eine Umfeldanalyse durch, um zu prüfen, ob es gesetzliche Grundlagen bei anderen Kantonen oder beim Bund gibt, an denen sich der Kanton Zürich orientieren könnte. Keine der vorhandenen Regelungen wurde jedoch als geeignet erachtet, um als Beispiel für eine gesetzliche Grundlage für den Kanton Zürich zu dienen.

In einem zweiten Schritt wurde der Regelungsbedarf evaluiert. Dazu führte das Kernteam verwaltungsintern drei Workshops mit insgesamt rund 30 Vertreterinnen und Vertretern aller Direktionen durch.

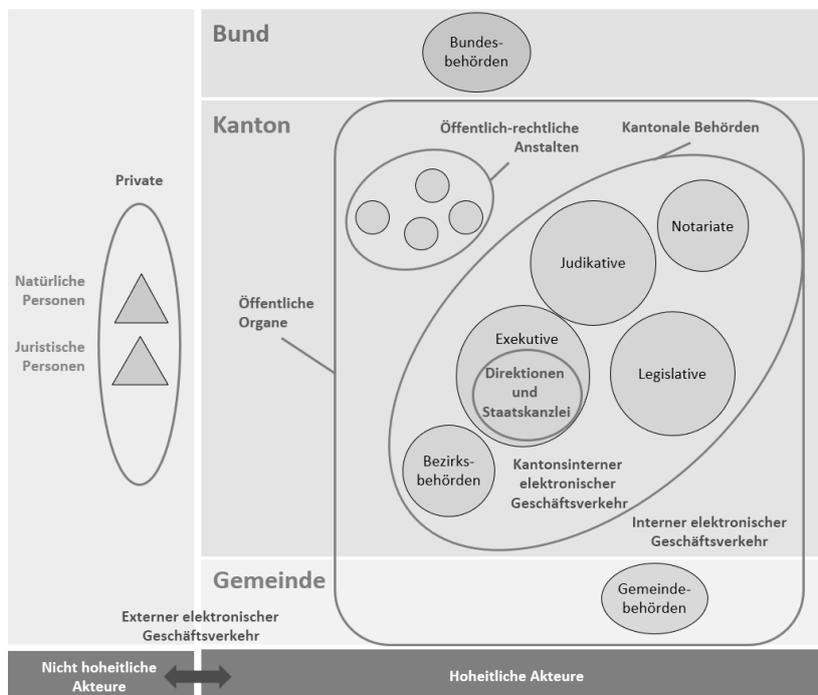
Die in den Workshops aufgenommenen Regelungsthemen und Grundsätze wurden anschliessend im Rahmen von Gesprächen mit dem Amt für Informatik (AFI) sowie mit folgenden externen Anspruchsgruppen gespiegelt und von diesen im Wesentlichen bestätigt: mit dem Verwaltungsgericht, dem Obergericht, dem Sozialversicherungsgericht, dem Datenschutzbeauftragten, dem Zürcher Anwaltsverband und dem Ombudsmann des Kantons Zürich. Die Gemeinden wurden bzw. werden über den Fachrat der Zusammenarbeitsorganisation von Kanton und Gemeinden (egovpartner), den Lenkungsausschuss des Gemeindepräsidentenverbandes (geplant Ende Januar 2020), den Vorstand des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) und das Austauschgremium Erfa ICT Kanton und Gemeinden (Sitzung im Dezember 2019) informiert. Mit dem Bundesamt für Justiz erfolgte ein Austausch, um das Projekt mit den laufenden und geplanten Rechtsetzungsvorhaben des Bundes abzugleichen (E-ID-Gesetz [vgl. BBl 2019, 6567], geplantes Bundesgesetz über die elektronische Kommunikation mit den Bundesbehörden und Gerichten [BEK], Justitia 4.0 und die Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz [SR 235.1]).

Das Kernteam hat aus den identifizierten Regelungsthemen und Grundsätzen Regelungsvorschläge und ein Umsetzungsvorgehen formuliert und die Ergebnisse aus dem Vorprojekt in einem Bericht zusammengefasst. Das Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT» (SDI), das auch Programmausschuss des Impulsprogramms ist, hat auf der Grundlage des Berichts den Antrag zur Umsetzung des Vorhabens am 22. November 2019 zuhanden des Regierungsrates vorberaten und diesem zugestimmt.

## **C. Umfang und Kontext**

### ***a) Umfang***

Das Vorprojekt konzentrierte sich auf allgemeine und übergeordnete Themen hinsichtlich einer Rechtsetzung für den elektronischen Geschäftsverkehr. Dabei wurde der Fokus nicht nur auf den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen der kantonalen Verwaltung und Privaten (natürliche und juristische Personen) gelegt, sondern im Hinblick auf einen möglichst übergreifenden und medienbruchfreien Geschäftsverkehr zwischen den öffentlichen Organen des Kantons Zürich (die Behörden und Verwaltungseinheiten des Kantons und der Gemeinden, einschliesslich der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Schulen) und den Privaten (*externer* Geschäftsverkehr) sowie zwischen den öffentlichen Organen untereinander (*interner* Geschäftsverkehr).



Regelungsgegenstand ist der *formelle* elektronische Geschäftsverkehr, d. h. alle Vorgänge zwischen den öffentlichen Organen bzw. zwischen den öffentlichen Organen und Privaten, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind. Das *informelle* Verwaltungshandeln (z. B. einfache Anfragen, Auskünfte, Telefonkontakte oder auch persönliche Gespräche) ist nicht Gegenstand des Vorhabens.

### b) Kontext

Das Vorprojekt steht im Zusammenhang mit verschiedenen Vorhaben des Impulsprogramms zur Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 und mit Projekten von egovpartner. Es hat indirekte Bezüge zu den laufenden Revisionen der eidgenössischen und kantonalen Datenschutzgesetze und zum geplanten E-ID-Gesetz sowie zum nationalen Projekt Justitia 4.0, das zum Ziel hat, für Justizbehörden die obligatorische Nutzung der elektronischen Kommunikation (einschliesslich Akteneinsicht) und die elektronische Führung der Justizakten einzuführen und dazu gesetzliche Grundlagen (Bundesgesetz über die elektronische Kommunikation mit den Bundesbehörden und Gerichten) zu schaffen. Das Projekt Justitia 4.0 ist von grosser Bedeutung, weil die kantonalen Strafverfolgungsbehörden direkt von der vorgesehenen elekt-

ronischen Aktenführung betroffen sind und die kantonale Verwaltung als Vorinstanz des Verwaltungsgerichts indirekt von einer obligatorischen Nutzung der elektronischen Kommunikation betroffen wäre. Durch die Bestrebungen hinsichtlich digitalem Geschäftsverkehr infolge des Projekts Justitia 4.0 und auch des vorliegenden Vorhabens können zudem Synergien genutzt werden, die einen übergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr in vielerlei Hinsicht fördern und beschleunigen.

#### **D. Eckpunkte der Regelung**

Um den elektronischen formellen Geschäftsverkehr unter den öffentlichen Organen und zwischen den öffentlichen Organen und Privaten im Kanton mittel- und langfristig zu fördern und zu beschleunigen, wie es die Strategie Digitale Verwaltung vorsieht, sind Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe notwendig.

##### ***a) Interner elektronischer Geschäftsverkehr***

Voraussetzung für einen medienbruchfreien externen elektronischen Geschäftsverkehr ist, dass der interne Geschäftsverkehr elektronisch erfolgt. Die öffentlichen Organe des Kantons, d. h. die kantonalen Behörden und Verwaltungseinheiten (einschliesslich der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Schulen) sowie die Gemeinden, sollen deshalb formell verpflichtet werden, untereinander nur noch elektronisch, d. h. gemäss dem Grundsatz «digital only» zu verkehren. Sowohl in den verwaltungsinternen Gesprächen als auch im Austausch mit den externen Anspruchsgruppen bestand mehrheitlich Einigkeit, diesen Weg zu wählen. Dieser Schritt ist notwendig, um der elektronischen Geschäftsabwicklung zwischen den Behörden und Verwaltungsstellen im Kanton einen Schub zu verleihen.

Zu regeln sind weiter insbesondere die Digitalisierung von Papierdokumenten, namentlich von Akten, und die Nachvollziehbarkeit im elektronischen Geschäftsverkehr.

Die Verpflichtung der öffentlichen Organe zum elektronischen Geschäftsverkehr nach dem Grundsatz «digital only», die Digitalisierung von Papierdokumenten und die Nachvollziehbarkeit im elektronischen Geschäftsverkehr sind auf Gesetzesebene zu regeln, damit alle öffentlichen Organe eingeschlossen werden können. Die Verankerung in einem allgemeinen Gesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr hat den Vorteil, den angestrebten weiten Geltungsbereich auf alle öffentlichen Organe zu erstrecken. Eine andere Möglichkeit ist, solche Regelungen in bestehende Gesetze einzufügen. Welche Lösung getroffen wird, ist im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zu klären.

Grundsätzlich sind, im Sinne von Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101), alle wichtigen Rechtssätze auf Gesetzesstufe zu erlassen. Auf Verordnungsebene sind die weniger wichtigen Rechtssätze zu verankern (Art. 38 Abs. 2 KV). Dazu gehören insbesondere technische Vorgaben, etwa die grundsätzliche Architektur des internen elektronischen Geschäftsverkehrs oder der Umgang mit bzw. die Integration von bestehenden Lösungen, der Einsatz von Portallösungen usw. Die genauen Inhalte sind im Rechtsetzungsprojekt auszuarbeiten.

#### ***b) Externer elektronischer Geschäftsverkehr***

Bevölkerung und Unternehmen erwarten, auch mit den Behörden auf elektronischem Weg verkehren zu können. Diesem wachsenden Bedürfnis haben die öffentlichen Organe zu entsprechen. Es dient der Standortattraktivität des Kantons, wenn dessen Verwaltungen in der Öffentlichkeit als zeitgemässe Dienstleistungserbringer in Erscheinung treten und als solche wahrgenommen werden.

Die grundsätzliche Zulässigkeit des externen elektronischen Geschäftsverkehrs (einschliesslich elektronischer Rechnungen und Zahlungen) ist deshalb gesetzlich zu verankern, insbesondere weil es heute an einer entsprechenden Regelung fehlt. Die öffentlichen Organe sollen dabei verpflichtet werden, den elektronischen Geschäftsverkehr anzubieten. Eine blosser Ermächtigung würde nicht die gewünschte Wirkung entfalten und die Ausbreitung des elektronischen Geschäftsverkehrs nur ungenügend fördern. Zudem sind oder werden demnächst einzelne Behörden verpflichtet (z. B. im Rahmen des Projekts Justitia 4.0), den Geschäftsverkehr elektronisch abzuwickeln.

Im Gegensatz zum internen Geschäftsverkehr, der nur noch elektronisch abzuwickeln ist, soll die Verpflichtung, die elektronische Abwicklung für Private anzubieten, nach dem Grundsatz «digital first» gelten. Dies gilt, obwohl aus einer langfristigen und wirtschaftlichen Sicht einiges dafür sprechen würde, nur noch den digitalen Kanal («digital only») zur Verfügung zu stellen. Um das Gebot der rechtsgleichen Behandlung der Privaten beim Zugang zur Verwaltung nicht zu verletzen, wird eine vollständige Umstellung auf den digitalen Kanal als verfrüht erachtet und wäre auch politisch kaum vertretbar. Ein weiterer Grund ist, dass für eine rein «digitale Verwaltung» umfassende Massnahmen umgesetzt und kurzfristig erhebliche Investitionen getätigt werden müssten, die derzeit noch nicht absehbar sind. Offengelassen werden soll jedoch die Möglichkeit, bestimmte Private (z. B. Unternehmen) für besondere Geschäftsfälle zur elektronischen Abwicklung verpflichtet zu können, wie es z. B. der Bund für die Einreichung von Rechnungen durch Unternehmen an die Bundesverwaltung beschlossen hat oder wie es Justitia 4.0 für die Anwaltschaft vorsieht.

Weiter müssen für den externen elektronischen Geschäftsverkehr die Form der elektronischen Zustellungen und Eingaben, der Umgang mit der Schriftlichkeit, der Vorgang für Authentisierung und Authentifizierung, das Versandprinzip, das Ausstellen von Empfangsbestätigungen, die Akteneinsicht und die Gebühren geregelt werden. Diese Regelungsthemen sowie die Verpflichtung der öffentlichen Organe, den elektronischen Kanal nach dem Grundsatz «digital first» anzubieten, dürften auf Gesetzesstufe zu regeln sein, um den weiten Geltungsbereich (alle öffentlichen Organe) auch für den externen Geschäftsverkehr festlegen zu können.

Technologiespezifische Regelungen, etwa zu den konkreten Authentisierungs- und Authentifizierungs-Standards, zum Portal, zur Übermittlung usw., könnten auf Verordnungsebene festgelegt werden.

#### ***c) «once only»-Prinzip***

Ein wichtiges Element sowohl des internen als auch des externen Geschäftsverkehrs ist das «once only»-Prinzip. Damit Private gewisse Stammdaten nur noch einmal bekannt geben müssen und damit öffentliche Organe bereits vorhandene Informationen wiederverwenden können, muss eine auf gemeinsamen Standards beruhende Daten Governance erarbeitet werden. Im Rahmen des Projekts IP3.1 «Strategie Datenmanagement und Data-Governance» des Impulsprogramms zur Strategie Digitale Verwaltung werden gemeinsame Prinzipien und Standards für die Datenerhaltung und den Datenaustausch erarbeitet, wobei auch die materiellrechtlichen Implikationen und die Regelungsstufe betrachtet werden. Die Definition des Umfangs des «once only»-Prinzips und die Klärung der Fragen nach dessen rechtlicher Verankerung soll im Projekt IP3.1 vorgenommen werden. Dabei muss eine enge Koordination mit dem vorliegenden Projekt sichergestellt werden.

#### **E. Vorgehen**

Die zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen sollen im Rahmen eines Projekts erarbeitet werden. Die Staatskanzlei ist zu beauftragen, unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern und auf der Grundlage des Berichts zum Vorprojekt ein Rechtsetzungsverfahren durchzuführen. Im Rahmen der Erarbeitung des Normkonzepts sind die identifizierten Regelungspunkte zu konkretisieren. Varianten hinsichtlich Regelungsformen (Anpassung bestehender Verfahrenskodifikationen, Erlass eines allgemeinen Gesetzes) sind auszuarbeiten. In jedem Fall ist das Verhältnis zwischen allgemeiner und spezialgesetzlicher Regelung zu beleuchten. Die spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen werden dahingehend überprüft werden müssen, dass sie mit den zu schaffenden all-

gemeinen Regelungen übereinstimmen. Im Übrigen soll das vorliegende Projekt zur Schaffung von allgemeinen Rechtsgrundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr andere Rechtsetzungsprojekte, die den elektronischen Geschäftsverkehr in bestimmten Bereichen zum Gegenstand haben, nicht hemmen. Die Projekte sind jedoch laufend inhaltlich aufeinander abzustimmen.

Für die Umsetzung der Erlasse sollen Übergangsfristen vorgesehen werden, damit Massnahmen getroffen und die Umsetzung geplant werden können.

Das Rechtsetzungsvorhaben wird weiterhin mit denjenigen Vorhaben des Impulsprogramms, die gesetzliche Regelungen vorsehen, sowie bedeutenden nationalen Vorhaben wie insbesondere E-ID-Gesetz und Justitia 4.0 abgestimmt, um die Anschlussfähigkeit zu gewährleisten.

#### **F. Projektorganisation und Mittelbedarf**

Auftraggeberin des Projekts wird wie beim Vorprojekt die Staatsschreiberin sein. Die Projektorganisation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Staatskanzlei (Rechtsdienst und Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government) sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Direktion der Justiz und des Innern zusammen. Zudem ist bei der Umsetzung des Projekts zu berücksichtigen, dass alle weiteren bedeutenden Anspruchsgruppen (kantonale Verwaltung, Gemeinden, Gerichte, Ombudsmann, Datenschutzbeauftragter u. a.) und der Bund (zwecks Abstimmung mit den Rechtsetzungsvorhaben auf Bundesebene, vgl. Abschnitt E.) einbezogen werden. Insbesondere die externen Anspruchsgruppen haben dies im Rahmen der Gespräche ausdrücklich gewünscht. Die Laufzeit des Projekts bis zur Antragstellung an den Kantonsrat (d. h. Aufsetzung des Projekts, Erstellen des Normkonzepts, Verfassen eines Gesetzesentwurfs einschliesslich Erläuterungen, Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sowie Antragstellung an den Kantonsrat) wird auf zwei bis zweieinhalb Jahre geschätzt.

Die vorhandenen personellen Mittel reichen nicht aus, um das Rechtsetzungsprojekt in der benötigten Intensität und mit der geforderten fachlichen Kompetenz (Projektleitungserfahrung gepaart mit digitalem und juristischem Wissen) durchzuführen. Zur Unterstützung des Projekts soll deshalb ein externer Partner evaluiert werden. Die konkrete Projektorganisation und die Planung werden zusammen mit dem externen Partner definiert und es wird ein Projektauftrag verfasst.

Für die externe Unterstützung des Rechtsetzungsprojekts werden Kosten von Fr. 300 000 veranschlagt. Die dafür erforderlichen Mittel sind im Budgetentwurf 2020 und im KEF 2020–2023 der Staatskanzlei eingestellt.

Auf Antrag der Staatskanzlei  
und der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Staatskanzlei wird beauftragt, unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern ein Rechtsetzungsprojekt zur Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr im Kanton Zürich durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**