



Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr

(Änderung Verwaltungsrechtspflegegesetz und Nebenänderungen)

Bericht

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 25. April 2018 (RRB Nr. 390/2018) die Strategie Digitale Verwaltung 2018 - 2023 festgesetzt und zu deren Umsetzung ein Impulsprogramm genehmigt. Eines der Vorhaben im Impulsprogramm ist das Vorhaben IP 2.1 «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr (DigiLex)». Es dient der Umsetzung des Ziels Nr. 2 «Verbesserung der Rahmenbedingungen für Akzeptanz, Zugänglichkeit und Anwendung von Online-Angeboten».

Die Staatskanzlei hat unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern ein Vorprojekt durchgeführt, um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzuklären. Im Rahmen dieses Vorprojektes wurde 2019 ein Bericht erstellt, in welchem u.a. zu regelnde Eckwerte umrissen sind. Mit Beschluss vom 4. Dezember 2019 (RRB Nr. 1151/2019) hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern ein Rechtsetzungsprojekt gestützt auf den im Vorprojekt erstellten Bericht durchzuführen. Im Rahmen dieses Rechtsetzungsprojektes sollen die gesetzlichen Grundlagen für einen rechtsverbindlichen, medienbruchfreien elektronischen Behördenverkehr im Kanton Zürich geschaffen werden. Es handelt sich hierbei um eine notwendige allgemeine Voraussetzung für die Ausbreitung eines durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehrs und somit für eine umfassende digitale Transformation der öffentlichen Organe des Kantons Zürich und ihren Leistungen gegenüber Bevölkerung und Wirtschaft.

Die elektronische Kommunikation hat sich im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben etabliert und ist in vielen Bereichen zum Standard geworden. Auch im Bereich des sogenannten informellen Verwaltungshandelns – gemeint sind damit Vorgänge zwischen hoheitlichen Akteuren oder zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Akteuren, welche nicht auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind – herrscht die elektronische Kommunikation vor. Diese Realität steht in einem markanten Gegensatz zum Bereich des sogenannten formellen Verwaltungshandelns, welcher alle Vorgänge zwischen den öffentlichen Organen bzw. zwischen den öffentlichen Organen und Privaten, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind, umfasst. Hier steht die aktuelle Rechtslage dem elektronischen Weg in wesentlichen Punkten entgegen. Folge davon ist, dass der formelle Behördenverkehr an die schriftliche Form (d.h. Schrift auf Papier) gebunden ist, um rechtsgültig erfolgen zu können. Davon betroffen sind insbesondere rechtsrelevante Eingaben von Privaten an Behörden (z.B. kann ein Rechtsmittel nicht elektronisch eingereicht werden) und die Zustellung von behördlichen Anordnungen und Entscheiden an Private (z.B. muss ein Entscheid einer Rechtsmittelinstanz in Papierform eröffnet werden).

Diese rechtliche Situation betrifft einen weiten Kreis von Anspruchsträgerinnen und Anspruchsträgern. Das Bedürfnis nach elektronischem Behördenverkehr von Privaten (natürliche und juristische Personen) und von Behörden ist gross. Elektronisch geführte Verfahren ohne Medienbrüche vereinfachen die Zusammenarbeit und dienen der Verfahrensökonomie durch Effizienz in der Leistungserbringung, was sowohl der Bevölkerung als auch den Behörden bzw. deren Mitarbeitenden zugutekommt. Von besonders grosser Relevanz sowohl auf behördlicher als auch privater Seite ist die Thematik insbesondere für die Bereiche Steuern, Einbürgerung und Baugesuche sowie allgemein bei Rechtsmitteln. Aufgrund des dynamischen Umfelds und der rasanten Entwicklungen im digitalen Bereich ist davon auszugehen, dass Bedürfnisse und Ansprüche gegenüber den Behörden bei der elektronischen Leistungserbringung weiter zunehmen werden.

B. Grundlagen

1. Rechtsetzungskompetenz

Im Sachgebiet E-Government kommt den Kantonen für den Bereich der kantonalen Verwaltungstätigkeit und des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts die Rechtsetzungskompetenz zu. Der Bund hat demgegenüber in denjenigen Sachgebieten, in welchen er über Rechtsetzungszuständigkeiten verfügt, die nicht auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt sind, die Kompetenz zum Erlass und zur Durchsetzung von verbindlichen technischen und organisatorischen Vorgaben, so insbesondere im Bereich des Zivil- und Strafrechts. Hingegen besteht keine explizite Zuständigkeit des Bundes zur Schaffung und Durchsetzung von generellen technischen und organisatorischen Vorgaben mit dem Ziel einer schweizweit einheitlichen elektronischen Verwaltungslandschaft (vgl. zum Ganzen: VPB 1/2012 vom 1. Mai 2012, Gutachten vom 22. Dezember 2011 betr. Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen, EJPD, Bundesamt für Justiz, Ziff. 3.2 S. 7 und Ziff. 4.1 S. 13).

2. E-Government Schweiz / Digitale Verwaltung Schweiz

Zur Steuerung, Planung und Koordinierung der gemeinsamen E-Government-Aktivitäten aller drei Staatsebenen haben Bund, Kantone und Gemeinden mit E-Government Schweiz eine Organisation für die Ausbreitung elektronischer Behördenleistungen geschaffen. Verfolgt wird eine gemeinsame Strategie, um E-Government in der Schweiz umzusetzen. Zur Verstärkung der Zusammenarbeit beim Aufbau und der Steuerung der «Digitalen Verwaltung» haben der Bundesrat und die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im April 2020 ein umfassendes Projekt beschlossen. Bestehende personelle und finanzielle Ressourcen sollen dabei gebündelt und in einer neuen gemeinsamen Organisation effektiver eingesetzt werden, um den Fortschritt bei der Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen. Die entsprechende neue Organisation Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) wird ab 1. Januar 2022 operativ (zum Ganzen: <https://www.egovernment.ch/de>).

3. Rechtslage Kanton Zürich

Die im Zürcher Verwaltungsverfahren geltenden Rechtsgrundlagen wurden in einer Zeit geschaffen, als der digitale Rechtsverkehr noch kein Thema war. Vorrangig zeigt sich das am Begriff der «Schriftlichkeit», der sowohl vom Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) als auch von Spezialgesetzen (so z.B. dem Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1] und dem Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG, LS 631.1]) verwendet wird und an welche verschiedene rechtsrelevante Handlungen geknüpft sind. So verlangt das VRG die «Schriftlichkeit» sowohl für Anordnungen und Entschiede (§§ 10 Abs. 1, 28 Abs. 2, 65 Abs. 2 VRG) als auch für rechtsrelevante Eingaben (§§ 10a lit. b, 10b, 11 Abs. 2, 22 Abs. 1 VRG). Bei Letzteren ist zu beachten, dass die Beschwerde an das Verwaltungsgericht abweichend davon nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch eingereicht werden kann, was sich aus der Verweisung von § 71 VRG auf die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO [SR 272]; vgl. namentlich deren Art. 130 Abs. 1) ergibt (Alain Griffel, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., 2014, § 53 N. 4). Während ein digital vorliegender Text im alltäglichen Sprachgebrauch bzw. Verständnis ohne Weiteres als schriftlich betrachtet wird, wird unter Schriftlichkeit im Rechtssinne «die Überlieferung von Text auf Papier» verstanden (BGE 142 V 152, 156 E. 2.4.). Auch wenn das Erfordernis der Schriftlichkeit die eigenhändige Unterschrift nicht per se beinhaltet, gilt eine Übermittlung in elektronischer Form nach der bundesgerichtlichen Praxis nicht als schriftlich.

Damit Eingaben und Zustellungen, für welche die schriftliche Form vorgeschrieben ist, rechtsgültig elektronisch erfolgen können, braucht es laut Rechtsprechung des Bundesgerichts eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, welche dies zulässt. Es bestehen zwar im Kanton Zürich in Spezialgesetzen einzelne Bestimmungen zum elektronischen Verwaltungshandeln. So sieht z.B. die Steuergesetzgebung die Möglichkeit der elektronischen Einreichung der Steuererklärung vor (vgl. § 109c StG). Es fehlt dem Kanton Zürich indes im Grundsatz an der ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Privaten und den öffentlichen Organen.

4. Rechtslage in den Kantonen

Rechtliche Grundlagen zur Regelung des elektronischen Geschäftsverkehrs bzw. von E-Government-Leistungen bestehen in den Kantonen in unterschiedlicher Ausprägung. Einige Kantone regeln die wesentlichen Punkte direkt im allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (so die Kantone Aargau, Luzern, Tessin, Thurgau und Zug). Andere Kantone haben einen Spezialerlass erlassen mit Regelungen aus dem Bereich E-Government. Als Beispiele zu nennen sind hier das Behördenportalgesetz des Kantons Basel-Stadt sowie das im September 2020 verabschiedete Gesetz über die elektronische Geschäftsabwicklung und Kommunikation (E-Government-Gesetz) des Kantons Basel-Landschaft. Ein noch laufendes Gesetzesvorhaben besteht im Kanton Bern: Das «Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG)» soll «einen rechtlichen Rahmen für den schrittweisen Aufbau einer Organisation und einer technischen Infrastruktur für die Digitalisierung» der öffentlichen Verwaltung des Kantons Bern schaffen, wobei der «Grundsatz des digitalen Primats» gelten soll (Vorentwurf DVG vom Juni 2020 für das Vernehmlassungsverfahren, Ziff. 1, S. 4). Schliesslich haben mehrere Kantone fachbereichsspezifische Regelungen in bestehende

Spezialgesetze integriert, so z.B. für den Bereich des Steuerrechts. Verbreitet sind Delegationsnormen, welche dem Regierungsrat zum Teil grosse Freiheiten einräumen, die Materie auf Verordnungsstufe zu regeln. Oftmals ist der Geltungsbereich für das zulässige elektronische Handeln eingeschränkt: Entweder erstreckt er sich nur auf Behörden, die ohnehin bereits elektronisch verkehren, oder es sind gewisse Bereiche ausgeschlossen.

5. Rechtslage auf Bundesebene

Verschiedene bundesrechtliche Erlasse regeln die für das Verwaltungsverfahren relevanten Aspekte aus dem Bereich E-Government:

- Das **Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021)** enthält Bestimmungen über den elektronischen Rechtsverkehr, so namentlich zur Einreichung von Eingaben mit qualifizierter elektronischer Signatur (Art. 21a), zur elektronischen Übermittlung von Akten zur Einsicht (Art. 26 Abs. 1^{bis}) und zur elektronischen Eröffnung von Verfügungen mit Zustimmung der betroffenen Person (Art. 34 Abs. 1^{bis}).
- In der **Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010 (VeÜ-VwV, SR 172.021.2)** hat der Bundesrat Bestimmungen erlassen zu den Modalitäten des elektronischen Verkehrs zwischen einer Partei und einer Verwaltungsbehörde des Bundes im Rahmen von Verfahren, auf die das VwVG Anwendung findet (Art. 1 Abs. 1 VeÜ-VwV).
- Das **Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate vom 18. März 2016 (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES, SR 943.03)** regelt die Anforderungen an die Qualität bestimmter digitaler Zertifikate und an ihre Verwendung, die Voraussetzungen, unter denen sich Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Zertifizierungsdienste) anerkennen lassen können sowie die Rechte und Pflichten der anerkannten Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a-c ZertES).
- Jüngst abgeschlossen wurden die parlamentarischen Beratungen zum **Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich** (Botschaft des Bundesrates vom 20. Mai 2020, BBl 2020 4705). Mit diesem Gesetz soll das Steuerverfahren vollständig digitalisiert und namentlich anstelle der Unterzeichnung die Möglichkeit einer elektronischen Bestätigung der Angaben durch die steuerpflichtige Person eingeräumt werden. Zudem beinhaltet die Vorlage die Möglichkeit, in einzelnen Steuerbereichen eine Verpflichtung zur elektronischen Einreichung der Unterlagen einführen zu können. In Bereinigung der letzten Differenz schloss sich der Ständerat am 2. Juni 2021 dem Nationalrat dahingehend an, als die Kantone nunmehr verpflichtet (und nicht bloss ermächtigt) sind, neben dem schriftlichen auch ein rein elektronisches Verfahren anzubieten. Der Bundesrat und der Ständerat hatten demgegenüber eine Kann-Formulierung vorgeschlagen.

- Das **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG)** soll die Rechtsgrundlagen für einen wirkungsvollen Einsatz elektronischer Mittel in der Bundesverwaltung im Zusammenhang mit dem Angebot digitalisierter Behördenleistungen schaffen. Es sollen Rahmenbedingungen für die Verbreitung des Einsatzes von E-Government auf Bundesebene, für die Zusammenarbeitsformen des Bundes mit anderen Gemeinwesen und Organisationen im Bereich des E-Government sowie für die elektronischen Dienstleistungen des Bundes festgelegt werden. Der Vorentwurf befand sich mit Frist bis zum 25. März 2021 in der Vernehmlassung.
- Am 7. März 2021 hat das Schweizer Stimmvolk die Vorlage für ein **Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)** mit 64,36% Nein-Stimmen abgelehnt. Mit dem Gesetz sollte die Grundlage für die Ausstellung von elektronischen Identifizierungsmitteln geschaffen werden, die es den Einzelnen ermöglichen, sich aufgrund staatlich bestätigter Daten im digitalen Raum zu identifizieren. Der Bundesrat hatte die entsprechende Botschaft am 1. Juni 2018 verabschiedet (BBI 2018 3989). Die Vorlage wurde von den eidgenössischen Räten mit grossem Mehr angenommen (BBI 2019 6567). Die Ergreifung des Referendums war insbesondere damit begründet worden, dass das Gesetz keine rein staatliche Lösung für die Ausstellung und den Betrieb einer E-ID vorsehe.

6. Projekt Justitia 4.0

Seit 2018 läuft mit Justitia 4.0 (vgl. <https://www.justitia40.ch/de>) ein umfassendes Projekt für den «digitalen Wandel in der Schweizer Justiz in Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren». Dieses Projekt sieht vor, dass bis 2026 «alle an einem Justizverfahren beteiligten Parteien auf kantonaler und eidgenössischer Ebene mit den rund 300 Gerichten, den Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden Daten elektronisch in einem hochsicheren zentralen Portal austauschen können». Die papierlose Justizakte soll in allen Verfahrensabschnitten des Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahrens durch alle Beteiligten verwendet und medienbruchfrei ausgetauscht werden, mit dem Ziel, den elektronischen Rechtsverkehr einschliesslich Akteneinsicht flächendeckend über alle föderalen Stufen und Instanzen einzuführen sowie die Geschäfte der Justizbehörden ab Beginn des Verfahrens bis zum Archivieren der Akten elektronisch zu führen und dadurch die elektronische Justizakte generell als massgebende und rechtsgültige Akte zu etablieren. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sollen mit einem Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) geschaffen werden (BBI 2020 8915). Der Vorentwurf befand sich mit Frist bis zum 26. Februar 2021 in der Vernehmlassung. Die Vernehmlassungsantworten sind unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-kommunikation.html> einsehbar.

C. Ziele und Umsetzung

Ziel dieser Vorlage ist die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Realisierung eines elektronischen Geschäftsverkehrs mit und zwischen den öffentlichen Organen des Kantons Zürich. Übergreifende gesetzliche Grundlagen sollen die wesentlichen allgemeinen Punkte einheitlich und zentral regeln und dadurch Rechtssicherheit schaffen.



Die Vorlage will die Etablierung des elektronischen Kanals fördern, indem adäquate rechtliche Rahmenbedingungen als Grundlage für benutzerfreundliche technische Lösungen geschaffen werden. Die Vorlage legt die im Sinne der Rechtssicherheit erforderlichen Grundsätze und Standards fest, normiert dabei aber so weit möglich technologieneutral. Ein rechtsgültiger elektronischer Geschäftsverkehr soll also nicht an eine bestimmte technische Lösung gebunden sein. Vielmehr soll sich der Kanton bei der Implementierung von technischen Lösungen am aktuellen Entwicklungsstand orientieren können. Damit Digitalisierungsvorhaben auch tatsächlich realisiert werden können, bedarf es zu gegebenem Zeitpunkt unter Umständen entsprechender Anpassungen der jeweiligen Fachlerasse. Im Zusammenhang mit der Implementierung von konkreten technischen Lösungen können im Übrigen auch Grundsätze wie z.B. das «once only»-Prinzip bzw. ein Einwohnerinnen- und Einwohner-Konto hinsichtlich gesetzlicher Grundlagen geprüft und geregelt werden.

Die Zielsetzung der Vorlage kommt sowohl den öffentlichen Organen als auch insbesondere der Öffentlichkeit zugute und trägt zur Standortattraktivität des Kantons bei. Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen ist eine notwendige und damit unumgängliche Voraussetzung für die Realisierung eines rechtsgültigen durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehrs. Würde auf die Schaffung dieser Rechtsgrundlagen verzichtet, wäre ein rechtsgültiger elektronischer Geschäftsverkehr auch künftig nicht möglich. Es könnte z.B. ein Rechtsmittel weiterhin ausschliesslich auf dem analogen schriftlichen Weg, d.h. in Papierform eingereicht werden (mit Ausnahme der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, vgl. Bst. B, Ziff. 3 vorstehend). Zudem würden digitale Leistungen des Kantons und der Gemeinden weiterhin Medienbrüche erfordern und Projekte der digitalen Transformation wären in der Realisierung mit Rechtsunsicherheiten konfrontiert.

D. Regelungsgegenstand

Regelungsgegenstand der Vorlage ist der elektronische Geschäftsverkehr, d.h. die elektronische Abwicklung von Geschäften der Verwaltungstätigkeit. Die Vorlage bezieht sich dabei auf den formellen Geschäftsverkehr. Dieser umfasst alle Vorgänge zwischen den öffentlichen Organen untereinander und zwischen den öffentlichen Organen und Privaten, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind. Der formelle Geschäftsverkehr ist abzugrenzen vom sog. informellen Verwaltungshandeln. Informelles (auch: formloses oder einfaches) Verwaltungshandeln ist bereits heute elektronisch möglich (z.B. eine einfache Auskunftsanfrage per E-Mail) und bedarf grundsätzlich keiner Regelung.

Die Vorlage umfasst sowohl den internen als auch den externen Geschäftsverkehr. Beim internen Geschäftsverkehr interagieren hoheitliche Akteure untereinander (Government to Government / G2G). Der externe Geschäftsverkehr bezieht sich demgegenüber auf die Interaktion zwischen hoheitlichen Akteuren und Privaten (bei Letzteren sind natürliche und juristische Personen umfasst: Government to Citizen / G2C, Government to Business / G2B).

Für einen medienbruchfreien externen elektronischen Geschäftsverkehr ist es eine Voraussetzung, dass der interne Geschäftsverkehr ebenso elektronisch erfolgt. Deshalb sieht die Vorlage vor, für den internen Geschäftsverkehr eine Verpflichtung zu schaffen. Das bedeutet, dass die öffentlichen Organe untereinander künftig elektronisch verkehren. Dies ist



auch von grosser Relevanz in Bezug auf das Projekt Justitia 4.0. Im Rahmen von Justitia 4.0 soll die papierlose Justizakte geschaffen und der elektronische Rechtsverkehr in der Justiz einschliesslich Akteneinsicht flächendeckend eingeführt werden. Mit der Verpflichtung zum internen elektronischen Geschäftsverkehr kann hier eine inhaltliche Koordination erreicht werden.

Die Vorlage umfasst einen grossen Kreis an öffentlichen Organen, d.h. die kommunalen und kantonalen Behörden und Verwaltungseinheiten einschliesslich Verwaltungsgericht und Spezialverwaltungsgerichte (Baurekursgericht, Steuerrekursgericht) sowie die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Schulen. Nur so kann die geforderte Durchgängigkeit des elektronischen Geschäftsverkehrs erreicht werden.

E. Normstufe und Einordnung in die Rechtsordnung

Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts sind in der Form des Gesetzes zu erlassen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Dazu gehören gemäss Art. 38 Abs. 1 Satz 2 KV namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Organisation und Aufgaben der Behörden sowie den Zweck, die Art und den Umfang staatlicher Leistungen (lit. c und e). Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden demgegenüber in der Form der Verordnung erlassen (Art. 38 Abs. 2 KV).

Massgebende Leitlinie der Vorlage ist, Rechtssicherheit zu schaffen und zugleich Flexibilität insbesondere hinsichtlich technischer Lösungen zu bewahren. Die Vorlage will ermöglichen, dass bedürfnisgerechte, wirkungsorientierte Entscheidungen getroffen werden können und eine Orientierung an der Nachfrage nach Leistungen der Verwaltung erfolgen kann. Insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 lit. c und e KV bedeutet dies, dass die wesentlichen Grundsätze durch auf Dauer angelegte Regelungen auf Gesetzesstufe verankert werden. Dem Anspruch auf Flexibilität wird demgegenüber durch eine Verordnungskompetenz zugunsten des Regierungsrates Rechnung getragen. Diese erlaubt es dem Regierungsrat, flexibel und bedürfnisgerecht auf technische Entwicklungen zu reagieren.

Die Vorlage sieht eine Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) verbunden mit Nebenänderungen in spezifischen anderen allgemeinen Erlassen (so z.B. im Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]) vor. Mit der Anpassung des VRG kann die gewünschte Rechtssicherheit durch den Erlass von klaren und übergreifend geltenden Regelungen geschaffen werden. Dies könnte mit einer Regelung alleine in der Spezialgesetzgebung nicht erreicht werden. Zudem kann mit der Eingliederung der Regelungen ins VRG sowohl eine harmonische Einfügung in die bestehende Rechtsordnung erreicht werden als auch dem Kriterium der Auffindbarkeit der Normen Rechnung getragen werden. Ein eigener Erlass («E-Government-Gesetz») zeigt sich in der aktuellen Situation nicht als die angezeigte Lösung für die Zielerreichung des Vorhabens. Der Erlass eines «E-Government-Gesetzes» stünde vielmehr dann im Vordergrund, wenn zugleich die Implementierung einer technischen Lösung erfolgen würde, was vorliegend nicht der Fall ist. Umfassende Rechtssicherheit könnte zudem mit dem Erlass eines E-Government-Gesetzes nur erreicht werden, wenn das VRG ebenfalls revidiert würde.

Zusätzlich zu den Anpassungen im VRG zeigt sich, wie bereits erwähnt, die Notwendigkeit des Erlasses einer ausführenden Verordnung. In dieser sind Regelungen technischer und organisatorischer Art zu erlassen.

F. Von der Vorlage umfasste öffentliche Organe

Die Vorlage umfasst einen grossen Kreis an öffentlichen Organen. Es werden alle Organe erfasst, deren Tätigkeit sich auf das Verwaltungsverfahrenrecht stützt.

Dies wird durch eine Regelung im VRG aufgrund des im Folgenden aufzuzeigenden Geltungsbereichs erreicht: Gemäss § 4 VRG gelten die §§ 4a bis 31 (zweiter Abschnitt) für die Verwaltungsbehörden des Kantons sowie der Gemeinden und Bezirke. Darunter fallen verschiedene Verfahrensstufen (nichtstreitiges Verwaltungsverfahren, Rechtsmittelverfahren), soweit die Verwaltungsbehörden formelles und materielles Verwaltungsrecht des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden anwenden. Der zweite Abschnitt des VRG gilt zudem auch für die Organe der kantonalen öffentlichen Anstalten, also etwa für die Universität oder die Gebäudeversicherungsanstalt. Als Verwaltungsbehörden gelten ferner die Organe kantonalen öffentlicher Körperschaften (z.B. kirchliche Körperschaften oder kommunale Zweckverbände), öffentlicher Stiftungen (z.B. Zentralbibliothek Zürich) sowie von Genossenschaften des öffentlichen Rechts.

Nicht umfasst sind Behörden, die Zivil- und/oder Strafrecht anwenden. Des Weiteren sind Gerichte und Parlamente keine Verwaltungsbehörden im Sinne von § 4 VRG, so dass der zweite Abschnitt des VRG auf sie grundsätzlich nicht anwendbar ist. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht finden die §§ 4a-31 jedoch kraft § 70 VRG entsprechend Anwendung, soweit das Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält. Nicht anwendbar ist der zweite Abschnitt des VRG dagegen im Bereich der Justizverwaltung des Verwaltungsgerichts. Zudem unterliegen die Notariate, Betreibungsämter und Gemeindeammänner nicht dem VRG, sondern stützen ihre Tätigkeiten im Wesentlichen auf das Bundesrecht (zum Ganzen Kaspar Plüss in: Kommentar VRG, § 4 N. 6 f.).

G. Inhaltliche Eckpunkte

Die Umsetzung des inhaltlichen Regelungsbedarfs lässt sich wie folgt umschreiben:

1. Gesetzesebene

- ***Ergänzung des Zweiten Abschnitts des VRG um neue Bestimmungen:***
Der Titel *B. Allgemeine Vorschriften* des VRG wird um vier neue Bestimmungen (§§ 4b - 4e) ergänzt. Diese regeln die grundsätzliche Zulässigkeit des elektronischen Verwaltungsverfahrens bzw. des elektronischen Handelns vor den Verwaltungsbehörden und damit verbunden die Zulässigkeit von elektronischen Eingaben an Behörden sowie von elektronischen Mitteilungen der Behörden. Ebenfalls wird die elektronische Erfüllung des Unterschriftserfordernisses geregelt (qualifizierte elektronische Signatur bzw. dazu gleichwertige Verfahren). Verankert wird zudem die Verpflichtung zum internen elektronischen Geschäftsverkehr sowie weitere Verpflichtungen zum elektronischen Geschäftsverkehr.



- **Anpassung und Ergänzung der §§ 10 ff. VRG:** Die Grundsätze der Fristwahrung bei elektronischen Eingaben bzw. bei der Mitteilung von Anordnungen werden sodann durch Integration in die bereits bestehenden Regelungen durch Anpassungen und Ergänzungen der §§ 10 und 11 sowie durch die Einfügung eines neuen § 12a geregelt.
- **Weitere Anpassungen des VRG:** § 8 wird um die Zulässigkeit der elektronischen Akteneinsicht erweitert. Zudem werden verschiedene Bestimmungen auf das elektronische Handeln hin überarbeitet bzw. ergänzt (z.B. § 10b zur Einsprache und § 22 zum Rekurs).
- **Nebenänderungen:** Die Vorlage sieht eine Anpassung im Gemeindegesetz vor, nämlich die Erweiterung von § 171 Abs. 1 um den elektronischen Weg. Auch sollen die §§ 18 Abs. 1, 22 Abs. 1 und 55 Abs. 3 des Personalgesetzes um die elektronische Form ergänzt werden. Schliesslich sind mehrere Änderungen im Steuergesetz vorgesehen, um die elektronische Form durchgängig zu ermöglichen.

2. Verordnungsebene

Auf Verordnungsebene werden die Belange technischer und organisatorischer Art geregelt. Dazu gehören die Art und Weise der Übermittlung, darunter insbesondere der zulässigen Orte und Dateiformate für Eingaben sowie die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses darüber. Weiter wird die Verwendung von elektronischen Signaturen und Siegeln, die Ausstellung von Kopien sowie der Trägerwandel, die Quittierung einer Eingabe sowie einer erfolgten Mitteilung, die Voraussetzungen der elektronischen Mitteilung von Anordnungen sowie die Form der Akteneinsicht geregelt.

3. Abgrenzungen

- Das «**once only**»-Prinzip ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Ein solcher Grundsatz ist im Zusammenhang mit der Implementierung von konkreten technischen Lösungen (z.B. Einwohnerinnen- und Einwohner-Konto) hinsichtlich gesetzlicher Grundlagen gesondert zu prüfen und gegebenenfalls zu regeln.
- Ebenfalls nicht Gegenstand dieser Vorlage ist die **Regelung von Gebühren**. Mit dieser Vorlage wird der elektronische Geschäftsverkehr für zulässig erklärt und es werden die für einen rechtsgültigen Geschäftsverkehr einzuhaltenden Anforderungen verankert. Die Festlegung von Gebühren ist demgegenüber im Zusammenhang mit spezifischen Verwaltungsleistungen zu regeln.
- Gleichermassen ist auch die Regelung der Bereiche **Informationssicherheit, Informationsverwaltung, Aktenführung** und **behördeninterne elektronische Ablage** nicht Teil des vorliegenden Rechtsetzungsprojekts. Sie sind mit dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS170.4), der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV, LS 170.41) und der Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit vom 3. September 2019 (IVSV, LS 170.8) bereits in allgemeiner Weise geregelt. Diese Vorschriften kommen auch beim elektronischen Geschäftsverkehr zur Anwendung



und sind entsprechend einzuhalten. Des Weiteren sind die **Klassifizierung eines Dokumentes** und die entsprechende korrekte elektronische Ablage sowie die Notwendigkeit der Vergabe von Bearbeitungsberechtigungen unmittelbar im Zusammenhang mit der jeweiligen Datenhaltung z.B. in einem Geschäftsverwaltungssystem oder einer Fachanwendung (Berechtigungskonzept) zu prüfen und die entsprechenden internen Vorgaben einzuhalten (vgl. für die kantonale Verwaltung: «Besondere Informationssicherheitsrichtlinien 3 [BISR 3]; Richtlinie für Informationsklassifikation und -handhabung»). Das vorliegende Rechtsetzungsvorhaben sieht einen sicheren elektronischen Geschäftsverkehr unabhängig von der Klassifizierung der betreffenden Dokumente durch die Behörde vor.

- Für die **Archivierung** ist zudem auf das Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6) und die Archivverordnung vom 9. Dezember 1998 (LS 432.111) zu verweisen. Es zeigt sich kein Bedarf an einer ergänzenden Regelung im Rahmen des vorliegenden Rechtsetzungsvorhabens, auch nicht mit Bezug auf die Archivierung von digitalen Datenträgern, da diese bereits geregelt ist.
- Fragen zur **Haftung** können sich u.a. stellen, wenn eine Frist nicht eingehalten werden kann, weil der elektronische Weg bzw. der zulässige Ort für die elektronische Eingabe vor Fristende nicht zur Verfügung steht. Die Vorlage sieht vor, das diesbezügliche Haftungsrisiko mit einer Regelung zugunsten der eingebenden Personen (automatische Fristverlängerung bei Nichterreichbarkeit des zulässigen Ortes für die elektronische Eingabe) zu minimieren (vgl. die Kommentierung zu § 12a nachfolgend). Darüber hinaus ist auf das allgemeine Haftungsrecht zu verweisen (Haftungsgesetz vom 14. September 1969 [LS 170.1]).

H. Auswirkungen

Die Vorlage verpflichtet die von ihr umfassten Behörden, untereinander elektronisch zu interagieren sowie in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit einen elektronischen Kanal zur Verfügung zu stellen und zu bedienen. Die Kommunikation darf dabei einzig über Kanäle geschehen, welche eine sichere elektronische Übermittlung gewährleisten, d.h. die Grundsätze hinsichtlich Informationssicherheit und Datenschutz bei einer postalischen Übermittlung sollen sich auch bei einer elektronischen Übermittlung abbilden. Dies bedingt, dass Behörden gegebenenfalls Vorkehrungen treffen müssen, damit Akten entsprechend elektronisch übermittelt und empfangen werden können. Damit verbundene finanzielle und personelle Aufwendungen sind im Zusammenhang mit der Beschaffung und Einführung von konkreten Lösungen im Rahmen der entsprechenden Projekte auszuweisen.

Da aufgrund der Vorlage keine eigentlichen neuen Verwaltungsaufgaben hinzukommen oder wegfallen, sind keine substanziellen personellen Auswirkungen zu erwarten. Grundsätzlich wird mit der Ermöglichung und Etablierung des elektronischen Geschäftsverkehrs die behördliche Geschäftsabwicklung insgesamt vereinfacht. Beim Empfang und der Mitteilung auf elektronischem Wege ist im Vergleich zum schriftlichen Weg per Post mit finanziellen Einsparungen zu rechnen.

I. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Vorlage hält die Vorgaben des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ein. So liegt es im Sinne von § 1 Abs. 2 lit. b EntlG, dass elektronisch zur Verfügung stehende Mittel nun auch im formellen Geschäftsverkehr rechtsgültig eingesetzt werden können. Auch wirken sich elektronisch geführte Verfahren ohne Medienbrüche vereinfachend, effizienzsteigernd und damit beschleunigend aus, was § 2 Abs. 1 EntlG Rechnung trägt. Des Weiteren wirkt sich der elektronische Weg hinsichtlich Material und Versand kostensparend aus. Entsprechend kann auch die vorgesehene Verpflichtung zur Benutzung des elektronischen Wegs für bestimmte Berufsgruppen als eine sich auf die Unternehmen insgesamt entlastend auswirkende Regelung qualifiziert werden.

J. Datenschutzfolgenabschätzung

Die Vorlage hat die elektronische Übermittlung von Dokumenten bzw. Information zum Gegenstand, welche auch Personendaten enthalten können. Entsprechend werden die Behörden verpflichtet, über die in der Verordnung zu definierenden zulässigen Orte für die elektronische Eingabe eine sichere Übermittlung anzubieten. Beim Erlass der Verordnung und den in diesem Zusammenhang mit Bezug auf technische Lösungen zu definierenden Mindestanforderungen ist die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich miteinzubeziehen.

K. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 4b. Formvorschriften (a. Grundsatz) (neu)

Der neu eingefügte § 4b legt die Form des Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden und wesentliche damit verbundene Fragen im Grundsatz fest.

Abs. 1: Nach geltendem Recht ist für das Verwaltungsverfahren die schriftliche Form vorgesehen, was sich aus verschiedenen Bestimmungen ergibt (siehe z.B. § 10b Abs. 1 bzw. § 22 Abs. 1 VRG, wonach die Einsprache bzw. der Rekurs schriftlich einzureichen sind). Im Wesentlichen bedeutet die Schriftlichkeit, dass Eingaben in Papierform eingereicht und Anordnungen in Papierform eröffnet werden (siehe zum Unterschriftserfordernis zudem die nachfolgenden Ausführungen zu § 4d Abs. 1 und 2). Im VRG bisher nicht vorgesehen ist demgegenüber das elektronisch durchgeführte Verfahren. Mit § 4b Abs. 1 wird die grundsätzliche Zulässigkeit des elektronischen Handelns im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden verankert. Die Formulierung stellt klar, dass im allgemeinen Verwaltungsverfahren die elektronische Form fortan der schriftlichen Form gleichgestellt ist. Dies schliesst die Möglichkeit nicht aus, dass über die Spezialgesetzgebung für einzelne Fachbereiche oder spezifische Leistungen künftig eine generelle oder für bestimmte Personengruppen (natürliche oder juristische Personen) geltende Verpflichtung zum elektronischen Verkehr mit den Behörden (Prinzip «digital only») eingeführt werden kann.

§ 4b Abs. 1 legt die Form des Verfahrens im Grundsatz («schriftlich oder elektronisch») fest. Dies schliesst mündliches Handeln innerhalb des Verfahrens nicht aus (z.B. mündliche Verhandlung).

Abs. 2: Das Verfahren wird in der Form geführt, in der es eingeleitet worden ist. Die bei der Einleitung des Verfahrens gewählte Form ist also für das weitere Verfahren als massgebend zu verstehen. Gemäss Satz 2 regelt der Regierungsrat die Ausnahmen von diesem Grundsatz. Das bedeutet, dass der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg insbesondere festlegt, in welchen Fällen die Behörde auf eine Eingabe in Papierform auch in elektronischer Form reagieren darf, in welchen Fällen ein Wechsel zwischen der Papierform und der elektronischen Form während eines laufenden Verfahrens möglich ist und in welchen Fällen die Behörde selbst ein Verfahren in der elektronischen Form initiiert. Die Regelung dieser Punkte auf der Verordnungsebene erlaubt es, dass die ebenfalls auf der Verordnungsebene zu regelnden technischen Gesichtspunkte des Verfahrens stringent und mit dem notwendigen Detaillierungsgrad miteinbezogen werden können.

Abs. 3: Die Bestimmung legt den Grundsatz fest, dass Akten, die sich für die Digitalisierung nicht eignen, von Verpflichtungen zur elektronischen Übermittlung ausgenommen sind. Der Grundsatz gilt übergreifend für alle Geschäftsvorgänge und Verfahren, bei denen Akten verpflichtend elektronisch übermittelt werden müssen. Entsprechende Verpflichtungen können sich unterschiedlich begründen. So wird bei Verfahren, die elektronisch eingeleitet werden, die elektronische Form zur für das Verfahren massgebenden Form (vgl. auch die vorstehende Erläuterung zu § 4b Abs. 2). In diesem Fall besteht keine originäre Verpflichtung zum elektronischen Geschäftsverkehr, doch entsteht mit der Einleitung des Verfahrens in elektronischer Form die Verpflichtung, Akten auch im weiteren Verlauf des Verfahrens elektronisch zu übermitteln. Zu nennen sind des Weiteren die für die Verwaltungsbehörden (§ 4c Abs. 1) und für bestimmte Personen (§ 4c Abs. 2) bestehenden generellen Verpflichtungen zum elektronischen Geschäftsverkehr.

Bei den Akten, die sich nicht für die Digitalisierung eignen, ist insbesondere an übergrosse Formate zu denken, die sich nicht einscannen lassen sowie an Papierdokumente, die als Beweismittel dienen, und deren Beweiskraft von der Papierform abhängt, weil durch eine Digitalisierung benötigte Informationen verloren gingen. In solchen Fällen ist es von grosser Relevanz, dass die entsprechenden Akten nicht an die elektronische Form gebunden sind.

§ 4c. Formvorschriften (b. Verpflichtung zum elektronischen Geschäftsverkehr) (neu)

Der neu eingefügte § 4c verankert die Verpflichtung zum internen elektronischen Geschäftsverkehr. Er legt zudem fest, dass der elektronische Geschäftsverkehr für bestimmte Berufsgruppen ebenfalls verpflichtend ist.

Abs. 1: Das geltende Recht sieht vor, dass der Geschäftsverkehr zwischen den Direktionen und der Staatskanzlei untereinander elektronisch über die Geschäftsverwaltungssysteme erfolgt (§ 36a Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, VOG RR, LS 172.11). Auch die Gemeinden und weitere öffentlichen Organe *können* mit den der VOG RR unterstellten Verwaltungseinheiten Informationen elektronisch austauschen. Verpflichtet dazu sind sie gestützt auf diese Rechtsgrundlage jedoch nicht. Die Verwirklichung des durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehrs zwischen der Bevölkerung und den Verwaltungsbehörden setzt voraus, dass der Geschäftsverkehr zwischen den Behörden vollumfänglich elektronisch erfolgt. § 4c Abs. 1 legt deshalb die Verpflichtung für die Verwaltungsbehörden fest, untereinander elektronisch



zu verkehren. Für die Grundsätze zur Informationssicherheit, Informationsverwaltung, Aktenführung und zur behördeninternen elektronischen Ablage ist dabei auf die Vorschriften des IDG und der IDV sowie auf die IVSV zu verweisen.

Die Regelung von Abs. 1 ist nicht nur angesichts der allgemeinen kantonalen Digitalisierungsbestrebungen angemessen, sondern namentlich auch von grosser Relevanz im Hinblick auf das Projekt Justitia 4.0. Im Rahmen von Justitia 4.0 soll die papierlose Justizakte geschaffen und der elektronische Rechtsverkehr in der Justiz inkl. Akteneinsicht flächendeckend eingeführt werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann hier eine Koordination erreicht werden. Die Regelung betrifft alle öffentlichen Organe, die den Vorschriften des zweiten Abschnitts des VRG unterliegen. Die Regelung gibt den konkreten elektronischen Kommunikationskanal zwischen den Behörden nicht vor (beachte jedoch § 36a VOG RR für die Direktionen und die Staatskanzlei). Vielmehr sind die Vorgaben, die an den elektronischen Kommunikationskanal gestellt werden, im Sinne der Flexibilität auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Stets einzuhalten ist der Grundsatz einer sicheren Übermittlung. Akten können z.B. direkt zwischen Geschäftsverwaltungssystemen oder über eine anerkannte Zustellplattform übermittelt werden. Anerkannte Zustellplattformen sind interoperabel, einfach und komfortabel mit Plugins in E-Mail Clients wie Lotus Notes oder Outlook zu integrieren und können daher eine gute und rechtssichere Möglichkeit für die Übermittlung darstellen.

Den Behörden ist eine angemessene Frist einzuräumen, um die für die Umsetzung von § 4c Abs. 1 organisatorisch und technisch notwendigen Vorkehrungen zu treffen (vgl. hierzu die Erläuterungen nachfolgend zu den Schluss- und Übergangsbestimmungen).

Abs. 2: Die Regelung von § 4c Abs. 2 führt eine Verpflichtung für bestimmte Berufsgruppen ein, im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden elektronisch zu handeln. Einerseits liegt dies im Interesse der Prozessökonomie und der allgemeinen Digitalisierungsbestrebungen. Andererseits kann damit eine Koordination mit dem Projekt Justitia 4.0 erreicht werden. In dessen Rahmen soll für bestimmte Berufsgruppen ebenfalls ein Obligatorium für den elektronischen Rechtsverkehr eingeführt werden. Die Regelung von § 4c Abs. 2 orientiert sich inhaltlich denn im Wesentlichen auch an Art. 47a VE-VwVG gemäss dem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Plattform für elektronische Kommunikation in der Justiz, BEKJ (nachfolgend zitiert: Entwurf BEKJ) und verpflichtet Personen, die berufsmässig die Vertretung von Parteien übernehmen, zum elektronischen Verfahren. Im Verwaltungsverfahren gilt das Anwaltsmonopol nicht. Unter die genannte Verpflichtung fallen deshalb neben Anwältinnen und Anwälten im Sinne von Abs. 2 lit. b auch Personen, die bereit sind, in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen berufsmässig die Vertretung zu übernehmen (lit. a). Zu denken ist bei Letzteren beispielsweise an Treuhänderinnen und Treuhänder, Architektinnen und Architekten, Bauingenieurinnen und Bauingenieure oder andere Personen, welche natürliche oder juristische Personen im Verfahren vor den Behörden vertreten. Zur Anwendung kommt die Regelung unabhängig davon, ob die Übernahme der Vertretung gegen Entgelt oder unentgeltlich (so etwa im Rahmen der Tätigkeit einer gemeinnützigen Organisation) erfolgt.

Nicht umfasst von der Regelung sind demgegenüber Personen, die in einem Einzelfall oder gelegentlich die Vertretung einer Person vor den Behörden übernehmen. Wer zum Beispiel eine Person aus dem privaten Umfeld bei administrativen Belangen unterstützt und in spe-

zifischen einzelnen Verfahren vertritt, unterliegt der Verpflichtung zum elektronischen Geschäftsverkehr nicht.

Abs. 3: Die Bestimmung legt fest, wie damit umzugehen ist, wenn eine Person, die der Verpflichtung nach Absatz 2 unterliegt, eine Eingabe in Papierform einreicht. So setzt die Behörde eine kurze Frist an, um die Eingabe elektronisch nachzureichen. Die Fristansetzung verbindet sie mit der Androhung, dass sonst auf die Eingabe nicht eingetreten würde. Die Regelung lehnt sich an die bewährten Regelungen von §§ 23 Abs. 2, 56 Abs. 1 und 83 Abs. 2 VRG an, welche die Pflicht der Rechtsmittelbehörden zur Ansetzung einer Nachfrist zur Behebung von Mängeln beinhalten. Diese Pflicht betrifft praxisgemäss alle Gültigkeitsvoraussetzungen; es ist deshalb sachgemäss, eine analoge Regelung für die Nichtbenutzung des elektronischen Weges vorzusehen.

§ 4d. Formvorschriften (c. Voraussetzungen für den elektronischen Geschäftsverkehr) (neu)

Der neu eingefügte § 4d legt die grundlegenden Voraussetzungen für den elektronischen Geschäftsverkehr fest. «Elektronischer Geschäftsverkehr» bedeutet in diesem Zusammenhang die *rechtsrelevante elektronische Kommunikation im Rahmen der Verwaltungstätigkeit*.

Abs. 1: Die geltende kantonale Rechtslage knüpft rechtsrelevante Eingaben grundsätzlich an das Erfordernis der Schriftlichkeit (siehe namentlich die §§ 10b Abs. 1, 11 Abs. 2 und 22 Abs. 1 VRG). Während ein elektronisch vorliegender Text im alltäglichen Sprachgebrauch bzw. Verständnis ohne Weiteres als schriftlich erachtet wird, wird unter Schriftlichkeit im Rechtssinne «die Überlieferung von Text auf Papier» verstanden (BGE 142 V 152, 156 E. 2.4.). Damit Eingaben, für welche die schriftliche Form vorgeschrieben ist, rechtsgültig elektronisch erfolgen können, braucht es laut Rechtsprechung des Bundesgerichts (anstelle vieler: BGE 142 V 156, E. 2.4 mit Hinweisen) eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Diese wird mit § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 1 geschaffen. Die Form des schriftlichen Verfahrens wird um die elektronische erweitert. Daraus ist zu schliessen, dass Eingaben und die rechtswirksame Fristwahrung (vgl. hierzu die Ausführungen zu § 11 Abs. 3 nachfolgend) auch auf elektronischem Weg möglich sind. Dadurch ergibt sich die implizite Verpflichtung für die Verwaltungsbehörden, über einen geeigneten Ort für die Einreichung bzw. Entgegennahme von elektronischen Eingaben erreichbar zu sein.

Das Erfordernis einer Unterschrift ist in der «Schriftlichkeit» nicht per se enthalten. Bei rechtsrelevanten Eingaben (so namentlich bei der Einsprache und beim Rekurs) ist die eigenhändige (handschriftliche) Unterschrift der eingebenden Partei oder ihrer Vertretung jedoch Teil der «Schriftlichkeit», obwohl dies im VRG nicht ausdrücklich erwähnt ist (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, § 22 N. 6 und § 10b N. 5; Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2006.00312 E. 3.3). Bei Eingaben, die ein auf Rechtswirkungen ausgerichtetes formalisiertes Verfahren auslösen und in Konstellationen, wo die Unterschrift einem Verfahrenszweck bzw. der Rechtsgültigkeit dient, ist im Allgemeinen vom Erfordernis der Unterschrift auszugehen. Anders als die Verfahrensgesetze des Bundes sieht das VRG bisher die Möglichkeit nicht vor, die eigenhändige Unterschrift durch eine elektronische Signatur zu ersetzen (Ausnahme: Die Beschwerdeschrift und weitere Eingaben an das Verwaltungsgericht

können kraft Verweisung auf die ZPO in § 71 VRG in Papierform oder elektronisch eingereicht werden, wobei das Dokument, das die Eingabe und die Beilagen enthält, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der Absenderin oder des Absenders versehen sein muss).

Um ein Unterschriftserfordernis auch elektronisch erfüllen zu können, legt § 4d Abs. 1 fest, dass die Partei oder ihre Vertretung die elektronische Eingabe mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur zu versehen haben. Die qualifizierte elektronische Signatur steht als Äquivalent zur eigenhändigen Unterschrift zur Verfügung. Das Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES) regelt, was eine qualifizierte elektronische Signatur ist. Diese muss von einer anerkannten Anbieterin von Zertifizierungsdiensten ausgestellt worden sein. Bei der elektronischen Signatur geht es wie bei der eigenhändigen Unterschrift im Wesentlichen um die Bestätigung der Identität der unterzeichnenden Person (wer hat signiert?) sowie der Unversehrtheit und Vollständigkeit der mit der Signatur versehenen Informationen (was wurde signiert bzw. wurden die Informationen seither verändert?). Zudem kann sie der Dokumentierung des Geschäftswillens dienen. Dabei ist zu beachten, dass von Rechts wegen nicht für jeden Geschäftsvorgang im Verwaltungsverfahren eine Unterschrift notwendig ist. Die Bestimmung von §4d Abs. 1 bezieht sich nur auf rechtsrelevante Eingaben, welche auch im schriftlichen Verfahren einer Unterschrift bedürfen.

Abs. 2: Die elektronische Eröffnung von Anordnungen ist im VRG nicht vorgesehen. Die Praxis geht davon aus, dass die Zustellungsregelung gemäss § 10 VRG abschliessenden Charakter hat, so dass auch im Beschwerdeverfahren eine – auf § 71 VRG in Verbindung mit Art. 139 Abs. 1 ZPO sowie Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1^{bis} VwVG gestützte – elektronische Zustellung nicht in Frage kommt (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, Einleitung zu § 10 N. 4 f.). Mit § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 2 wird die elektronische Eröffnung von Anordnungen grundsätzlich für zulässig erklärt und die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Regelung der konkreten Voraussetzungen für die elektronische Eröffnung bzw. Mitteilung (Bereitstellung zum Abruf) von Anordnungen wird auf den Verordnungsweg verwiesen (vgl. die Kommentierung zu Abs. 4 nachfolgend).

In Papierform vorliegende behördliche Anordnungen werden in der Regel unterzeichnet, zumindest, soweit es sich um individualisierte Anordnungen und nicht um Massenverfügungen handelt. Die diesbezügliche Bundesregelung von Art. 34 Abs. 1^{bis} VwVG sieht vor, dass elektronisch eröffnete Verfügungen mit einer elektronischen Signatur gemäss ZertES zu versehen sind. Dem Bundesrat wird eine Verordnungskompetenz eingeräumt zur Regelung der zu verwendenden Signatur. Mit Art. 9 Abs. 4 und 5 VeÜ-VwV hat der Bundesrat eine abgestufte Regelung erlassen, welche die qualifizierte elektronische Signatur (Art. 2 Bst. e ZertES) für Verfügungen und das geregelte elektronische Siegel (Art. 2 Bst. d ZertES) für bestimmte Fälle, so namentlich für Massenverfügungen und E-Rechnungen mit Verfügungscharakter, vorsieht. Vorliegend ist eine analoge Regelung vorgesehen: Mit § 4d Abs. 2 wird gesetzlich festgelegt, dass elektronisch eröffnete Anordnungen mit einer elektronischen Signatur gemäss ZertES zu versehen sind unter gleichzeitiger Einräumung einer Verordnungskompetenz zugunsten des Regierungsrates zur Regelung der zu verwendenden Signatur (vgl. § 4d Abs. 4 lit. c). Für die Regelung auf Verordnungsstufe steht dabei die

persönliche qualifizierte elektronische Signatur für Anordnungen und das unpersönliche geregelte elektronische Siegel für bestimmte Fälle wie Massenverfügungen, E-Rechnungen mit Verfügungscharakter und digitale Kopien im Vordergrund. Diese Aufteilung bzw. Abstufung begründet sich folgendermassen: Für Behörden steht nach gegenwärtigem Stand keine Alternative zur qualifizierten elektronischen Signatur und dem auf grundsätzlich allen elektronischen Geräten mit Bildschirm anzeigbaren PDF-Standard zur Verfügung; dies insbesondere auch wegen des Zwecks der Unterschrift auf behördlicher Seite (Urheberin bzw. Urheber und Zuständigkeit müssen erkennbar sein, zudem muss eine rechtsgültige behördliche Anordnung unter Umständen – z.B. im Falle einer Bewilligung – auch Dritten vorgewiesen werden können, wobei auch für die Drittperson erkennbar und überprüfbar sein muss, dass die Anordnung rechtsgültig ergangen ist). Für Massenverfügungen und weitere Fälle, wie E-Rechnungen mit Verfügungscharakter, digitale Kopien oder künftige automatisierte Verfahren, ist es demgegenüber sinnvoll und für die Behörden von grossem praktischem Interesse, das geregelte elektronische Siegel nutzen zu können, welches unpersönlich ist und deshalb auch automatisiert angebracht werden kann.

Abs. 3: Dem Regierungsrat wird in Abs. 3 die Kompetenz eingeräumt, auf dem Verordnungsweg gleichwertige Verfahren zu elektronischen Signaturen zu erlauben. Dies ist von Relevanz, um technischen Entwicklungen flexibel Rechnung tragen zu können und für eine breite Öffentlichkeit nutzungsfreundliche Lösungen zu ermöglichen, welche es gestatten, die Zurechenbarkeit und die Unversehrtheit einer Eingabe bzw. einer Anordnung zweifelsfrei festzustellen sowie den Geschäftswillen dokumentieren zu können.

Abs. 4: Diese Bestimmung enthält die Verordnungskompetenz des Regierungsrates zur Regelung der Einzelheiten zum elektronischen Geschäftsverkehr. Die wesentlichen Regelungspunkte sind in einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgeführt. Die Regelung dieser Punkte auf Verordnungsebene gewährleistet, dass technischen Entwicklungen flexibel Rechnung getragen werden kann und der Kanton bei der Beschaffung von Informatiklösungen (z.B. Portal für die Bevölkerung) nicht auf Gesetzesebene eingeschränkt ist.

Lit. a nennt als Regelungspunkt die «Modalitäten für den sicheren und rechtsgültigen elektronischen Geschäftsverkehr». Zudem werden für in elektronischer Form geführte Verfahren die «zulässigen Orte, über welche Eingaben und Anordnungen übermittelt werden können» als Begrifflichkeit ins Gesetz eingeführt. Im analogen Bereich sind für schriftliche Eingaben die persönliche Übergabe an der Adresse (Ort) der zuständigen Behörde bzw. zu deren Händen per Post vorgesehen. Im Bereich des informellen Verwaltungshandelns wird in der Praxis überwiegend via E-Mail kommuniziert. Dabei handelt es sich jedoch um eine Übermittlungsart, die ungeschützt und damit unsicher ist und zudem die Absenderin bzw. den Absender nicht genügend identifiziert. Auch können für die Fristwahrung bedeutsame Zeitpunkte nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Für den Bereich des formellen Verwaltungshandelns muss daher eine sichere Möglichkeit für eine rechtsgültige elektronische Übermittlung vorgesehen werden, die insbesondere auch den datenschutzrechtlichen Anforderungen an den Schutz von Personendaten Rechnung trägt. Die Erfüllung dieser Erfordernisse lässt sich mit dem je nach Behörde und Geschäft über das Internet erreichbaren zulässigen Ort für die elektronische Eingabe steuern.



Entsprechende Orte können von einer Behörde auf unterschiedlichen technischen Systemen zur Verfügung gestellt werden. Ein solcher Ort kann beispielsweise eine auf einer anerkannten Zustellplattform registrierte elektronische Adresse sein. Denkbar aber ist auch eine spezielle Behördenplattform oder eine Web-Adresse zu einem bestimmten E-Government Service, über welchen ein Gesuch in einem dialogischen Verfahren eingegeben werden kann.

Ein zulässiger Ort für die elektronische Eingabe ist mit der Postadresse einer Behörde vergleichbar und gibt Auskunft, wie eine bestimmte Behörde elektronisch sicher und rechtsgültig erreichbar ist. Mittels welcher technischen Systeme (IT-Infrastruktur) die Behörde die Anforderungen an einen solchen zulässigen Ort für die elektronische Eingabe realisiert, soll jedoch nicht Sache der eingebenden Person sein. Für sie ist der zulässige Ort für die elektronische Eingabe die «Postadresse» für den elektronischen Weg.

Eingaben, die über einen nicht zulässigen Ort (z.B. via unsichere E-Mail) bei einer Behörde eingehen, können von dieser entsprechend mit Verweis auf den für dieses Geschäft zulässigen Ort zurückgewiesen werden. Erfolgt jedoch eine Eingabe über einen zulässigen Ort an eine unzuständige Behörde, so soll die Frist analog zum postalischen Weg gewahrt werden können. Die Eingabe ist diesfalls von der unzuständigen Behörde an die zuständige Behörde weiterzuleiten (§ 5 Abs. 2 VRG).

Art. 4 VeÜ-VwV legt fest, dass die Bundeskanzlei ein Verzeichnis der Behördenadressen im Internet veröffentlicht, welches für jede Behörde die verschiedenen für die elektronische Übermittlung relevanten Angaben aufführt. Ein entsprechendes Verzeichnis, namentlich mit Angaben zu den zulässigen Orten für Eingaben und den zulässigen elektronischen Formaten, soll auch für die kantonale Ebene (durch die Staatskanzlei) veröffentlicht und die entsprechenden Bestimmungen zum Verzeichnis auf Verordnungsstufe erlassen werden. Ein solches Verzeichnis gibt den Nutzenden im Sinne des Dienstleistungsgedankens und als Orientierungshilfe nicht nur Auskunft über die zulässigen Orte für eine Eingabe an eine bestimmte Behörde oder im Zusammenhang mit einer spezifischen Leistung. Vielmehr gibt es ihnen auch Gewähr, dass es sich um einen sicheren und rechtsgültigen elektronischen Übermittlungskanal handelt. Zudem kann mit dem Verzeichnis sichergestellt werden, dass alle Behörden eine Möglichkeit für eine sichere elektronische Übermittlung auch tatsächlich anbieten.

Lit. b nennt als Regelungspunkt die «zulässigen Formate und ihre Beilagen». Im Gegensatz zur «Schrift auf Papier» des schriftlichen Verfahrens gibt es unterschiedliche elektronische Dateiformate je nach Art des Inhaltes sowie des zur Erstellung verwendeten Programmes. Es ist eine Regelung zu treffen, welche Formate zugelassen sind, denn wenn Eingaben in beliebigen Dateiformaten erfolgen können, kann nicht gewährleistet werden, dass diese in der Behörde korrekt geöffnet und verarbeitet werden können. Auch stellt sich die Frage, ob auf diese Weise «böartige» Schadsoftware eingeschleust werden kann. Ist ein Unterschriftserfordernis gegeben und ist kein gleichwertiges Verfahren zur qualifizierten elektronischen Signatur möglich, so muss nach aktuellem Stand das PDF-Format vorgegeben werden. Nur dieses lässt sich mit einer Signatur gemäss ZertES versehen. Sollen elektronische Dokumente maschinell ausgelesen werden können, so muss auch die verwendete Beschreibung (XML) bekannt sein bzw. vorgegeben werden. Bei Nichteinhaltung kann die Eingabe zurückgewiesen und Nachbesserung beim Dateiformat verlangt werden.

Eine Festlegung der zulässigen Dateiformate auf Gesetzesstufe wäre demgegenüber wenig sinnvoll, da es Unterschiede zwischen den Verfahren geben kann, welches Format für den jeweiligen Geschäftsfall als geeignet gilt. Zudem können sich Formate im Lauf der technischen Entwicklung ändern und sich neue Standards etablieren, worauf zeitnah reagiert werden können soll. Gleiches gilt für eine zusätzliche Festlegung bezüglich eines eingebetteten XML-Streams, welcher je nach Fachgebiet unterschiedlich ausgestaltet sein kann.

Lit. c: Die Möglichkeiten der elektronischen Eröffnung von Anordnungen können sich durch technische Entwicklungen rasch ändern. Die Zulässigkeit der elektronischen Mitteilung von Anordnungen wird mit § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 2 deshalb bloss im Grundsatz festgelegt. Grundsätze zur Quittierung und zur Fristwahrung werden des Weiteren in § 10a verankert. Die Regelung der detaillierten Voraussetzungen wird hingegen dem Regierungsrat übertragen. Vgl. zudem die Erläuterung zu § 4d Abs. 2 vorstehend zur elektronischen Signatur bei Anordnungen, deren Verwendung im Einzelnen ebenfalls auf der Verordnungsstufe zu regeln ist. In diesem Zusammenhang zu regeln sind auch die Anforderungen, die an den Trägerwandel (Wandel eines Papierdokumentes in ein elektronisches Dokument bzw. umgekehrt, das gewandelte Dokument wird als neues Original weitergeführt) und elektronische Kopien gestellt werden. Bei einer elektronischen Kopie ist insbesondere an den Fall zu denken, in welchem die Partei oder ihre Vertretung in einem schriftlich geführten Verfahren die zusätzliche elektronische Zustellung einer Anordnung verlangt und letztere als Kopie erkennbar gemacht werden muss.

Lit. d: Im Sinne der allgemeinen Digitalisierungsbestrebungen sowie der Prozessökonomie sollen in elektronisch geführten Verfahren Dokumente bloss in einem eng abgesteckten Rahmen, nämlich, wenn sachliche Gründe dies erfordern, in Papierform nachverlangt werden können. Die entsprechenden Voraussetzungen sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Zu denken ist hier insbesondere an Fälle, in welchen technische Probleme eine zeitgerechte Behandlung zu verhindern drohen oder wenn Originale auf Papier zur Überprüfung der Echtheit oder zur weiteren Verwendung benötigt werden (vgl. auch Art. 21a Abs. 3 VE-VwVG gemäss Entwurf BEKJ).

§ 4e. Formvorschriften (d. Vorbehalt) (neu)

Die Bestimmung verankert den Vorbehalt zugunsten bundesrechtlicher Bestimmungen zur elektronischen Kommunikation in der Justiz. Angesichts des Projekts Justitia 4.0 ist die Bestimmung von grosser Relevanz. Sie stellt Klarheit darüber her, dass für die Zeit bis zum Aufbau der im Rahmen von Justitia 4.0 vorgesehenen Plattform Justitia.Swiss bzw. bis zum Inkrafttreten des BEKJ die im VRG und in der Verordnung festgelegten Modalitäten zum elektronischen Geschäftsverkehr auch für die dem VRG unterliegenden Zürcher Gerichte (Baurekursgericht, Steuerrekursgericht, Verwaltungsgericht) vollumfänglich anwendbar sind. Nach dem Inkrafttreten des BEKJ besteht mit dieser Bestimmung zugleich eine klare gesetzliche Grundlage für die Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen für die Gerichte, was die Koordination mit den kantonalen Vorschriften sicherstellt.



§ 6b. Sitz im Ausland

Abs. 1: Schweizerisches Verwaltungshandeln im Ausland ist aufgrund des völkerrechtlichen Prinzip der staatlichen Souveränität grundsätzlich ausgeschlossen. Eine direkte postalische Zustellung im Ausland setzt voraus, dass dies in einem völkerrechtlichen Vertrag entsprechend vorgesehen ist, wobei im Bereich des Verwaltungsrechts nur wenige diesbezügliche Staatsverträge bestehen. Wo kein entsprechendes internationales Abkommen besteht, stellt eine direkte Postzustellung von behördlichen Mitteilungen im Ausland einen unzulässigen Hoheitsakt dar (zum Ganzen Kaspar Plüss in: Kommentar VRG, § 6b N. 1, 4 f.). Die Bestimmung von § 6b verpflichtet Verfahrensbeteiligte mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland deshalb zur Angabe einer Zustellmöglichkeit in der Schweiz.

Im elektronisch geführten Verfahren entfällt demgegenüber die Notwendigkeit der direkten Zustellung auf ausländischem Staatsgebiet. Die Bestimmung von § 6b Abs. 1 wird deshalb auf den Bereich des schriftlich geführten Verfahrens eingeschränkt. Dies entspricht inhaltlich im Wesentlichen auch der im Entwurf BEKJ vorgeschlagenen Anpassung von Art. 11b VwVG (vgl. den Erläuternden Bericht zum Vorentwurf betr. Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz [BEKJ], S. 28).

§ 7. Untersuchung von Amtes wegen

Abs. 3: «Herausgeben» wird durch das Verb «freigeben» ersetzt. Letzteres ist weiter gefasst als «herausgeben» und umfasst auch die Möglichkeit, Akten elektronisch zur Verfügung zu stellen (z.B. durch eine elektronische Übermittlung über einen sicheren Kanal oder durch eine Freigabe zur elektronischen Ferneinsicht).

§ 8. Akteneinsicht (a. Grundsatz)

Abs. 2 (neu): Das Akteneinsichtsrecht im Sinne des geltenden § 8 VRG umfasst lediglich den Anspruch, die Akten am Sitz der Behörde einzusehen. Ein Recht, die Akten nach Hause zu nehmen, besteht nicht, wobei Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten die Akten regelmässig zum Studium herausgegeben bzw. zugestellt werden. Eine Art. 26 Abs. 1^{bis} VwVG entsprechende Regelung, wonach die Behörde die Aktenstücke auf elektronischem Weg zur Einsichtnahme zustellen kann, wenn die betreffende Partei oder ihre Vertretung damit einverstanden ist, kennt das zürcherische Recht nicht (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, § 8 N 16 ff.). Es ist davon auszugehen, dass mit der Ermöglichung des elektronischen (formellen) Behördenverkehrs sowie insgesamt auch im Sinne der allgemeinen Digitalisierungsbestrebungen und der Prozessökonomie ein vermehrtes Bedürfnis nach elektronischer Akteneinsicht entsteht. Eine elektronische Einsicht hat bedeutende Vorteile: Die Übermittlung bzw. Freigabe der Akten zur Einsicht wird vereinfacht, das Verfahren beschleunigt und die Notwendigkeit von Kopien in Papierform entfällt. Mit der Einfügung eines neuen Abs. 2 in § 8 wird deshalb die elektronische Akteneinsicht ermöglicht. Dabei soll die Einsicht in elektronisch geführten Verfahren standardmässig in elektronischer Form erfolgen. Auch in schriftlich, d.h. in Papierform, geführten Verfahren kann die Einsicht von der Behörde elektronisch ermöglicht werden. Da die Partei oder ihre Vertretung sich jedoch für eine schriftliche Einleitung und damit Form des Verfahrens entschieden hat, ist ihre Zustimmung notwendig. Die Zustimmung durch eine Vertretung kommt dabei nur in denjenigen Einzelfällen in Betracht, in welchen die Vertretung in einem nicht berufsmässigen Kontext

im Einzelfall erfolgt (vgl. die Erläuterung zu § 4c Abs. 2 vorstehend). Bei denjenigen Personen, die der in § 4c Abs. 2 E-VRG verankerten Verpflichtung unterliegen, erfolgt die Einsicht stets elektronisch.

Die elektronische Akteneinsicht kann auf verschiedene Art und Weise gewährt werden, so insbesondere durch Bereitstellung der Unterlagen über einen im Rahmen von § 4d Abs. 4 lit. a E-VRG festgelegten zulässigen Ort (z.B. über eine anerkannte Zustellplattform oder eine andere sichere IT-Infrastruktur). Denkbar ist auch, dass die Einsicht bei der Behörde vor Ort an einem Bildschirm erfolgt. Die Art und Weise der elektronischen Akteneinsicht hat stets unter der Voraussetzung einer sicheren Übermittlung bzw. (Fern-) Einsicht an authentifizierte Adressatinnen und Adressaten zu erfolgen.

Abs. 3: Der Regelungsgegenstand des bisherigen Abs. 2 wird in Abs. 3 verschoben. Die Begriffe «Herausgabe und Zustellung» werden durch «Freigabe» ersetzt. Letzterer ist weiter gefasst als «herausgeben» und umfasst auch die Möglichkeit, Akten elektronisch zur Verfügung zu stellen (z.B. durch eine Freigabe für die Einsicht an einem Bildschirm bei der Behörde vor Ort, durch eine elektronische Übermittlung über einen sicheren elektronischen Kanal oder durch Freigabe zur elektronischen Ferneinsicht). Wie in § 4e wird zudem im Sinne der Klarheit und zur Koordination mit dem Projekt Justitia 4.0 ein Vorbehalt zugunsten bundesrechtlicher Bestimmungen zur elektronischen Kommunikation in der Justiz verankert (vgl. auch die vorstehenden Hinweise zu § 4e).

Abs. 4: Der Regelungsgegenstand des bisherigen Abs. 3 wird in Abs. 4 verschoben.

§ 10. Erledigung (a. Im Allgemeinen)

Abs. 1: Die Zulässigkeit, Anordnungen neu auch elektronisch eröffnen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 2 E-VRG. § 10 Abs. 1 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

Abs. 3: Die Zulässigkeit, Anordnungen neu auch elektronisch eröffnen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 2 E-VRG. § 10 Abs. 3 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

§ 10a. Erledigung (b. Elektronische Mitteilung) (neu)

Der neu eingefügte § 10a regelt die mit der elektronischen Mitteilung von Anordnungen verbundenen Grundsätze.

Abs. 1: Die Bestimmung legt fest, dass Anordnungen, die elektronisch eröffnet werden (vgl. hierzu auch die Erläuterung zu § 4d Abs. 4 lit. c vorstehend), der Partei oder ihrer Vertretung zum Abruf bereitgestellt werden. Als «bereitgestellt» gilt die Anordnung, wenn sie für die Adressatin bzw. den Adressaten am zulässigen Ort auf dem von der zuständigen Behörde verwendeten System (IT-Infrastruktur) abrufbar ist, was vom jeweiligen System gegenüber der Adressatin bzw. dem Adressaten auf gesondertem Weg im Sinne einer Abhol Einladung zur Kenntnis zu bringen ist. Der Begriff «Abruf» umfasst das unmittelbare Anzeigen im World Wide Web oder aber auch den Download der Datei auf das eigene Gerät. Mit dem Abruf wird das Dokument «empfangen» und die Empfängerin bzw. der Empfänger hat

die Möglichkeit, Kenntnis vom Inhalt des Dokuments zu nehmen.

Abs. 2 und 3: Diese beiden Absätze regeln die in der Praxis äusserst relevante Frage, wann eine elektronische Anordnung als mitgeteilt gilt und entsprechend der Fristenlauf zur Ergreifung eines Rechtsmittels beginnt. Dabei gilt der Abruf des elektronisch bereitgestellten Dokuments als Mitteilung im Sinne der rechtswirksamen, d.h. fristauslösenden Eröffnung. Ein nicht abgerufenes Dokument gilt nach einer Frist von sieben Tagen ab Bereitstellung zum Abruf als mitgeteilt. Die Regelung entspricht in den Grundzügen den für die postalische Zustellung von eingeschriebenen Sendungen geltenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen und lehnt sich an bestehende bzw. im Zuge von Justitia 4.0 vorgeschlagene Bundesregelungen an (vgl. Art. 10 VeÜ-VwV Abs. 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG bzw. Art. 20 Abs. 2^{ter} VE-VwVG gemäss Entwurf BEKJ sowie Art. 8 Abs. 1-3 des Reglements des Bundesgerichts über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen vom 20. Februar 2017, ReRBGer, SR 173.110.29).

Indem eine elektronische Mitteilung spätestens am siebten Tag nach der Bereitstellung zum Abruf als mitgeteilt gilt, wird verhindert, dass die Behörde eine Anordnung auf unbestimmte Zeit nicht eröffnen kann und damit ein rechtsunsicherer Zustand entsteht.

Die bisherigen §§ 10a bis 10d werden zu §§ 10b bis 10e.

§ 10b. Erledigungen (c. Anordnungen ohne Begründung)

Lit. b: Die Zulässigkeit, Eingaben neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 1 E-VRG. § 10b Abs. 1 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt. Im Teilsatz 2 wird der Begriff «Zustellung» durch den Begriff «Mitteilung» ersetzt. Letzterer umfasst nicht bloss die Zustellung (eines schriftlichen oder elektronischen Dokuments), sondern auch die *Bereitstellung* eines elektronischen Dokuments in einem allgemeineren Sinne (vgl. hierzu § 10a Abs. 1 E-VRG).

§ 10c. Einspracheverfahren

Abs. 1: Die Zulässigkeit, Einsprachen neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 1 E-VRG. § 10b Abs. 1 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

§ 11. Fristen (a. Fristenlauf)

Abs. 3 (neu): § 11 Abs. 2 VRG geht davon aus, dass eine schriftliche Eingabe spätestens am letzten Tag der Frist der Behörde bzw. zu deren Händen der Post übergeben ist. Bei einer Übergabe an die Post zuhanden der Behörde bestimmt das Datum des Poststempels darüber, ob die Frist gewahrt ist. Mit einem neuen Abs. 3 wird in § 11 neu auch die Fristwahrung bei elektronischer Eingabe geregelt.

Für die Einhaltung der Frist ist der Zeitpunkt der vollständigen elektronischen Abgabe der Eingabe einschliesslich Beilagen am zulässigen Ort massgebend. Das jeweilige am entsprechenden zulässigen Ort die technische Infrastruktur bereitstellende System quittiert diesen Zeitpunkt. Die «vollständige elektronische Abgabe» bedeutet, dass die eingehende



Person alle Dokumente, die sie einreichen will, dem System abgegeben hat. Der quitierte Zeitpunkt stellt dabei das elektronische Äquivalent zum Poststempel dar.

Der Vorschlag entspricht in der Logik den bisherigen Erfordernissen des schriftlichen Weges: Die Eingabe einschliesslich Beilagen muss vollständig übergeben sein, d.h. alle im «Kuvert» befindlichen Unterlagen wurden der Post (Intermediär) zuhanden der Behörde abgegeben. Das Kriterium der Abgabe kann auch für den elektronischen Weg angewendet werden. Damit kann eine Gleichbehandlung zwischen elektronischer und schriftlicher (postalischer) Übermittlung erreicht und Rechtssicherheit hergestellt werden.

Auch die Regelungen von Art. 21a Abs. 3 VwVG bzw. Art. 21a Abs. 1 VE-VwVG (gemäss Entwurf BEKJ) knüpfen an den Zeitpunkt der Abgabe an die Plattform (d.h. den zulässigen Ort) an. Von der Variante, bei welcher für die Einhaltung einer Frist der Zeitpunkt gilt, an dem die Eingabe einschliesslich Beilagen für die Behörde zum elektronischen Abruf bereitsteht («Zustellprinzip»), ist demgegenüber abzusehen, da die elektronische Bereitstellung – ähnlich wie die Zustellung per Post – unter Umständen zeitverzögert erfolgen kann. Eine technisch bedingte verzögerte Bereitstellung zum Abruf kann indes nicht in der Verantwortung der Absenderin bzw. des Absenders liegen.

§ 12a. Fristen (c. Verlängerung einer Frist bei elektronischer Eingabe) (neu)

Bei einer Eingabe auf dem elektronischen Weg können technische Probleme wie z.B. ein längerer Systemausfall beim Internetprovider oder beim zuständigen entgegennehmenden System dazu führen, dass der für das vorliegende Geschäft vorgeschriebene zulässige Ort für die elektronische Eingabe für die rechtssuchende Person bis nach Ablauf der Frist nicht erreichbar ist. Für einen solchen Fall eines Fristversäumnisses böte sich nach geltender Rechtslage einzig ein Gesuch um Fristwiederherstellung an, wobei die Chancen auf Erfolg aufgrund der strengen diesbezüglichen Praxis als äusserst gering anzunehmen wären. Nur wenn es der säumigen Person trotz Anwendung der üblichen Sorgfalt objektiv unmöglich oder subjektiv nicht zumutbar war, die fristgebundene Rechtshandlung rechtzeitig vorzunehmen oder zumindest ein Fristerstreckungsgesuch zu stellen, ist vom Fehlen einer groben Nachlässigkeit auszugehen.

Werden mit plötzlich auftretenden technischen Schwierigkeiten verbundene Risiken bezüglich der Erreichbarkeit des vorgegebenen zulässigen Ortes für die elektronische Eingabe indessen allein der rechtssuchenden Person überbürdet, so verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass sich der elektronische Weg für fristgebundene Eingaben an Behörden auch ohne Verpflichtung tatsächlich etablieren kann. Die eingebende Person hat z.B. keinen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Internetinfrastruktur, welche ihren Computer mit einem zulässigen Ort verbindet. Ebenso kann sie das Aufkommen eines Problems nicht vorhersehen und ist sodann gänzlich unvorbereitet von einem plötzlichen Ausfall betroffen.

Bislang dauerten die selten auftretenden Ausfälle bei Internet Providern in der Regel nicht länger als wenige Stunden. Das Internet kann beispielsweise für die betroffene Person tagsüber just in dem Moment nicht erreichbar sein, in welchem sie die Eingabe machen wollte. Es ist anzunehmen, dass die Person ein grosses Interesse daran hat, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Eingabe gleichentags noch erfolgreich zu übermitteln und einen



späteren – voraussichtlich erfolgreichen – erneuten Versuch unternehmen wird. Sollte es der Person aus wichtigen Gründen jedoch nicht mehr möglich sein, zu einem späteren Zeitpunkt einen erneuten Versuch zu unternehmen, so sind diese Gründe im Rahmen der Glaubhaftmachung, dass der zulässige Ort für die Person nicht erreichbar war, anzufügen.

Abs. 1 und 2: Der neu eingefügte § 12a VRG legt fest, dass die eingebende Person die Frist auch dann wahren kann, wenn der zulässige Ort für die elektronische Eingabe (Plattform, Portal usw.) am Tag des Fristablaufs aufgrund technischer Probleme für sie nicht erreichbar ist. Die Verlängerung der Frist um einen Tag nach Wiedererreichbarkeit des zulässigen Orts für die Eingabe gewährleistet, dass die Eingabe dennoch fristwährend eingereicht werden kann. Der Regelungsvorschlag lehnt sich inhaltlich an die im Rahmen von Justitia 4.0 vorgesehene Lösung an (Art. 25 VE-BEKJ). Die Regelung hilft zu vermeiden, dass fristgebundene Eingaben vorbeugend frühzeitig elektronisch übermittelt werden müssen, was die Frist faktisch verkürzen würde. Die vorgesehene Regelung dient nicht bloss der Benutzerinnen- und Benutzerfreundlichkeit und der Förderung des Vertrauens in den elektronischen Kanal, sondern vermindert auch das Risiko von etwaigen Haftungsfällen.

Abs. 3: Die Frist verlängert sich auf den nächsten Werktag (vgl. Abs. 2), nachdem für die betroffene Person der zulässige Ort für die Eingabe (Plattform, Portal usw.) wieder erreichbar ist, sofern sie die Nichterreichbarkeit des zulässigen elektronischen Ortes für die Eingabe gegenüber der Behörde glaubhaft machen kann. Die Nichterreichbarkeit des zulässigen Ortes für die elektronische Eingabe muss dabei nicht mit einem Ausfall des entgegennehmenden Systems der Behörde zusammenhängen. Vielmehr kann sie auf eine Störung an unterschiedlichen Punkten auf dem elektronischen Weg zurückgehen. So kann z.B. ein technisches Problem in der Infrastruktur der betroffenen Person, in der Infrastruktur der Behörde oder beim Internetprovider die Erreichbarkeit des zulässigen Ortes für die elektronische Eingabe für die eingebende Person verhindern. Je nachdem, an welchem Punkt die Störung vorliegt, ist es möglich, dass andere Personen gleichzeitig weiterhin ungehindert den zulässigen elektronischen Ort für die Eingabe erreichen. Um die Anforderungen an die Glaubhaftmachung zu erfüllen, ist insbesondere an einen Screenshot (auf welchem z.B. die Störung auf dem elektronischen Weg ersichtlich ist) oder an eine veröffentlichte Meldung des Internetproviders zu denken.

Diese Regelung dient insgesamt der Kundenfreundlichkeit und der Förderung des Vertrauens in den elektronischen Weg. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Regelung auch gewisse Bedenken auslösen kann. So könnten zum Beispiel Befürchtungen aufkommen, dass die Regelung dafür missbraucht werden könnte, dass sich eine Person einen geringfügigen Vorteil bei einer knappen Fristwahrung zu verschaffen versucht, um die Eingabe über die gesetzte Frist hinaus zu bearbeiten. Für die Glaubhaftmachung müssten in diesem Fall indessen unwahre Informationen vorgebracht werden, womit die eingebende Person das Risiko eingeht, der Falschinformation überführt zu werden. Damit wäre jedoch nicht nur der Grund für die nicht fristgerechte Eingabe nicht glaubhaft und die Frist verpasst. Vielmehr wäre mit einem solchen Vorgehen auch ein ernstzunehmendes Reputationsrisiko sowie das Risiko des Verlusts von Berufsbewilligungen verbunden.

Die Möglichkeit zu einem Missbrauch der kulanten Regelung ist demnach potentiell vorhanden, doch ist es als äusserst unwahrscheinlich zu erachten, dass von dieser Möglichkeit tatsächlichen Gebrauch gemacht wird. Zudem hält sich das potentielle Schadensrisiko in



engen Grenzen und ist in einer Abwägung als untergeordnet einzuschätzen im Vergleich zu den Vorteilen und der Förderung des Vertrauens in den elektronischen Weg, welche eine solche Regelung mit sich bringt.

§ 22. Rekurerhebung (a. Ort und Frist)

Abs. 1: Die Zulässigkeit, Eingaben neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 1 E-VRG. § 22 Abs. 1 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

§ 26b. Rekursverfahren (c. Schriftenwechsel)

Abs. 1: Die Zulässigkeit, Eingaben – und damit auch Vernehmlassungen – neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 1 E-VRG. § 26b Abs. 1 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt. Es gilt der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass der bereits im geltenden Recht bestehende Satz 2 regelt, dass die Vorinstanz zur Vernehmlassung verpflichtet werden kann und sich nicht etwa auf die Form des Verfahrens (schriftlich oder elektronisch) bezieht. Aufgrund der in § 4c Abs. 1 verankerten Verpflichtung müssen die Behörden als Vorinstanzen die Vernehmlassung stets elektronisch einreichen.

§ 28. Rekurerledigung (b. Rekursentscheid)

Abs. 2: Die Zulässigkeit, Entscheide neu auch elektronisch eröffnen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 2 E-VRG. § 28 Abs. 2 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt. Zudem wird der Begriff «zugestellt» mit dem Begriff «mitgeteilt» ersetzt (vgl. hierzu die Hinweise vorstehend zu § 10b lit. b).

§ 53. Beschwerdeerhebung (a. Ort und Frist)

Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht kann bereits heute elektronisch eingereicht werden. Dies ergibt sich aus der Verweisung von § 71 VRG auf die Vorschriften der ZPO (vgl. namentlich deren Art. 130 Abs. 1). § 53 wird der Vollständigkeit halber um «oder elektronisch» ergänzt.

§ 58. Beschwerdeverfahren (c. Schriftenwechsel)

Die Zulässigkeit, Eingaben – und damit auch Vernehmlassungen – neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 1 E-VRG. § 58 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

§ 59. Beschwerdeverfahren (c. Mündliche Verhandlung)

Abs. 1: Die Zulässigkeit, Eingaben – und damit auch Vernehmlassungen – neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 1 E-VRG. § 59 Abs. 1 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.



§ 61. Beschwerdeverfahren (f. Schlussverhandlung)

Die Zulässigkeit, sich neu auch elektronisch äussern zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 1 E-VRG. § 61 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

§ 65. Beschwerdeerledigung (c. Form und Mitteilung des Entscheids)

Abs. 2: Die Zulässigkeit, Entscheide neu auch elektronisch mitteilen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 2 E-VRG. § 65 Abs. 2 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt.

Abs. 3: Die Zulässigkeit, Entscheide neu auch elektronisch mitteilen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit § 4d Abs. 2 E-VRG. § 65 Abs. 3 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt. Zudem wird der Begriff «Zustellung» mit dem Begriff «Mitteilung» ersetzt (vgl. hierzu die Hinweise vorstehend zu § 10b lit. b).

§ 83. Verfahren (a. Klageschrift)

Abs. 1: In einem elektronisch geführten Verfahren erübrigt es sich, die Klageschrift in zweifacher Ausfertigung einzureichen. Die in § 83 Abs. 1 enthaltene Regelung wird entsprechend dahingehend präzisiert, als diese Vorschrift nur im schriftlich geführten Verfahren Anwendung findet. Der Systematik halber wird der bisherige Satz 2 dem bisherigen Satz 1 vorangestellt, erfährt jedoch keine inhaltliche Änderung.

§ 84. Verfahren (b. Weitere Rechtsschriften; mündliche Verhandlung)

Abs. 1: Die Zulässigkeit, Eingaben neu auch elektronisch einreichen zu können, ergibt sich im Grundsatz aus § 4b Abs. 1 in Verbindung mit 4d Abs. 1 E-VRG. § 84 wird entsprechend um die elektronische Form ergänzt. In einem elektronisch geführten Verfahren erübrigt es sich, die Klageantwort in zweifacher Ausfertigung einzureichen. Satz 2 wird deshalb auf das schriftlich geführte Verfahren eingeschränkt.

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Abs. 1: Verfahren, die bei Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung rechtshängig sind, können mit Zustimmung der Partei oder ihrer Vertretung elektronisch fortgeführt werden. Behörden, welche bereits vor Ablauf der einjährigen Frist (siehe Abs. 2) einen zulässigen Ort für die elektronische Übermittlung anbieten, haben damit die Möglichkeit, mit Zustimmung der Partei oder ihrer Vertretung direkt ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung von der schriftlichen in die elektronische Verfahrensform zu wechseln.

Abs. 2: Den Behörden wird eine Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung eingeräumt, um sicherzustellen, dass sie sicher und rechtsgültig auf dem elektronischen Weg erreichbar sind (vgl. § 4d Abs. 4 lit. a E-VRG), d.h. einen zulässigen Ort für elektronische Eingaben anbieten. Dies gewährleistet, dass mit Ablauf dieses Jahres alle Personen, die dies wünschen, rechtsgültig auf dem elektronischen Weg mit den Behörden verkehren können.



Abs. 3: Die in § 4c Abs. 2 E-VRG verankerte Verpflichtung tritt zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung in Kraft. Dies gewährleistet einerseits, dass alle Behörden einen zulässigen Ort für elektronische Eingaben innert Jahresfrist auch tatsächlich zur Verfügung stellen (vgl. Abs. 2).

Andererseits haben diejenigen Personen, die der Verpflichtung von § 4c Abs. 2 E-VRG unterliegen, wiederum ein Jahr Zeit, um sich auf die Eingabe über den jeweiligen von der Behörde eingerichteten zulässigen Ort für die elektronische Eingabe vorzubereiten.

Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verpflichtung zum elektronischen Geschäftsverkehr gemäss § 4c Abs. 2 E-VRG gilt diese für alle Verfahren, die neu eingeleitet werden. Verfahren, die zu diesem Zeitpunkt bereits rechtshängig sind, können entweder schriftlich oder auf Antrag bzw. mit Zustimmung der Person, die der Verpflichtung unterliegt, elektronisch fortgeführt werden. Es steht den von der Verpflichtung betroffenen Personen selbstverständlich frei, schon vor Ablauf dieser zwei Jahre nach Möglichkeit auf dem elektronischen Weg mit den Behörden zu verkehren.

Abs. 4: Die Verpflichtung nach § 4c Abs. 1 tritt ein Jahr ab Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung in Kraft. Dies gewährleistet, dass die Behörden genügend Zeit haben, um die für die Umsetzung des durchgängigen internen elektronischen Geschäftsverkehrs notwendigen Vorkehrungen organisatorischer und technischer Art treffen zu können.

Änderung bisherigen Rechts / Nebenänderungen

Gemeindegesezt: § 171 Abs. 1 wird um die Möglichkeit der elektronischen Einreichung des Begehrens um Neubeurteilung eines Entscheids ergänzt. Dies gewährleistet, dass das Rechtsmittelverfahren betreffend gemeindliche Entscheide durchgängig elektronisch durchgeführt werden kann.

Personalgesetz: Die §§ 18 Abs. 1, 22 Abs. 1 und 55 Abs. 3, welche für die Mitteilung der Kündigung, die fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses aus wichtigen Gründen und den Auftrag für eine vertrauensärztliche Untersuchung die Schriftlichkeit festlegen, werden um die Möglichkeit der elektronischen Form ergänzt.

Steuergesetz: Im Bereich des Steuerrechts bestehen bereits weitgehende Regelungen zur elektronischen Einreichung der Steuererklärung (Verordnung über die elektronische Einreichung der Steuererklärung vom 18. Oktober 2011, LS 631.121) und u.a. ist auch die elektronische Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden bereits möglich (§ 8 Verordnung zum Steuergesetz [StV] vom 1. April 1998, LS 631.11). Um darüber hinaus insbesondere auch den Rechtsmittelweg (vgl. § 73 VRG) bis ans Steuerrekursgericht bzw. Verwaltungsgericht durchgängig in der elektronischen Form zu ermöglichen, sind im Rahmen dieses Rechtsetzungsvorhabens die Regelungen des Steuergesetzes, welche die Schriftlichkeit vorschreiben, um die elektronische Form zu erweitern. Die §§ 126 Abs. 1, 140 Abs. 1, 147 Abs. 1, 150, 150a Abs. 3, 157 Abs. 1, 162 Abs. 1, 167 Abs. 1, 171a, 244 Abs. 1, 251 Abs. 1, 251a Abs. 1 und 252 Abs. 1 StG werden entsprechend um die elektronische Form ergänzt. Wo sachgemäss, wird in Übereinstimmung mit den im VRG vorgesehenen Anpassungen zudem der Begriff «Zustellung» mit «Mitteilung» und das Verb «zustellen» mit «mitteilen» ersetzt (§§ 111 Abs. 2, 123 Abs. 4, 127 Abs. 2 und 3, 133 Abs. 1, 140 Abs. 1, 147 Abs. 1, 148 Abs. 1 Satz 1, 150a Abs. 3, 153 Abs. 1, 185 Abs. 1, 251a Abs. 1 und 252



Abs. 1). «Mitteilung» bzw. «mitteilen» umfasst neben der postalischen Zustellung eines Dokuments in Papierform auch die *Bereitstellung* eines elektronischen Dokuments in einem allgemeineren Sinne und ist deshalb auch mit Bezug auf den elektronischen Geschäftsverkehr sachgerecht (vgl. hierzu auch die Erläuterung vorstehend zu § 10b lit. b).

Koordinationsbedarf

Das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben ist zu geeignetem Zeitpunkt mit der Vorlage betreffend «eBaugesucheZH-Volldigital» (vgl. RRB Nr. 306/2021) zu koordinieren. Letztere enthält Bestimmungen zum elektronischen Handeln (Ermächtigung zum elektronischen Handeln mittels Anpassungen des VRG; Regelung der Modalitäten des elektronischen Handelns auf Verordnungsstufe).