

Antrag des Regierungsrates vom 13. Juli 2022

5853

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

(Änderung vom ; Elektronische Verfahrenshandlungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. Juli 2022,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 4 b. ¹ Schriftliche Verfahrenshandlungen können in Papierform oder elektronisch erfolgen. Schriftlichkeit

² Die Pflicht zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen richtet sich nach § 4 d.

§ 4 c. ¹ Die Akten werden elektronisch geführt. Aktenführung

² Akten, die sich für die elektronische Führung nicht eignen, werden physisch geführt.

§ 4 d. ¹ Verwaltungsbehörden nehmen Verfahrenshandlungen elektronisch vor mit: Elektronische
Verfahrens-
handlungen

- a. anderen Verwaltungsbehörden, a. Pflicht zu elektronischen
Verfahrens-
handlungen
- b. Personen, die gemäss Abs. 2 Verfahrenshandlungen elektronisch vornehmen müssen,

c. Personen, die ihre Eingabe elektronisch eingereicht haben oder auf dem für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal zu verstehen gegeben haben, mit der Verwaltungsbehörde elektronisch verkehren zu wollen.

² Im Rahmen der jeweiligen Tätigkeit muss Verfahrenshandlungen ebenfalls elektronisch vornehmen, wer

- a. berufsmässig Personen vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten vertritt,
- b. nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte Parteien vor schweizerischen Gerichten vertreten darf,

c. gestützt auf eine einstweilige Bewilligung nach § 5 des Anwalts-gesetzes vom 17. November 2003 handelt.

³ Wird der Pflicht zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen keine Folge geleistet, setzt die Verwaltungsbehörde eine kurze Frist zur elektronischen Nachreichung an unter Androhung der Rechtsfolge bei Nichtbeachtung.

⁴ Besondere gesetzliche Bestimmungen bleiben vorbehalten.

b. Technische und organisatorische Anforderungen

§ 4 e. ¹ Elektronische Verfahrenshandlungen erfolgen über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal. Der Regierungsrat kann einen für alle Verwaltungsbehörden massgeblichen Kanal vorgeben und die Anforderungen an weitere Kanäle bestimmen. Er kann regeln, dass die Verwaltungsbehörden im Rahmen dieser Anforderungen zusätzliche für sie massgebliche Kanäle bezeichnen können.

² Akten, die gemäss § 4 c Abs. 2 physisch geführt werden oder sich für die elektronische Übermittlung nicht eignen, werden physisch übermittelt.

³ Der Regierungsrat regelt die technischen und organisatorischen Anforderungen an elektronische Verfahrenshandlungen, insbesondere unter welchen Voraussetzungen eine Verwaltungsbehörde die Nachreichung eines Aktenstücks in physischer Form verlangen kann.

c. Elektronische Signatur

§ 4 f. ¹ Unterschriftsbedürftige Eingaben sind mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Bundesgesetz über die elektronische Signatur) zu versehen.

² Anordnungen sind mit einer elektronischen Signatur gemäss dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur zu versehen.

³ Der Regierungsrat legt die zu verwendenden elektronischen Signaturen gemäss dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur fest.

⁴ Er kann andere Verfahren vorsehen, die sicherstellen, dass eine eingebende Person eindeutig identifiziert wird.

Verfahren mit mehreren Beteiligten

§ 6 a. ¹ Sind an einem Verfahren mehrere Personen beteiligt, die eine gemeinsame Eingabe oder inhaltlich gleiche Eingaben eingereicht haben, kann die Verwaltungsbehörde sie verpflichten, ein gemeinsames Zustellungsdomizil, eine gemeinsame Zustellungsempfängerin oder einen gemeinsamen Zustellungsempfänger oder eine Vertreterin oder einen Vertreter zu bezeichnen.

² Kommen die Beteiligten dieser Aufforderung innert angemessener Frist nicht nach, kann die Verwaltungsbehörde die Bezeichnung von Amtes wegen vornehmen.

§ 6 b. ¹ Verfahrensbeteiligte mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland, die nicht elektronisch mit den Verwaltungsbehörden verkehren, haben ein Zustellungsdomizil, eine Vertreterin oder einen Vertreter in der Schweiz oder eine Vertreterin oder einen Vertreter zu bezeichnen, die oder der für den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal registriert ist. Sitz im Ausland

Abs. 2 unverändert.

§ 7. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Für die Feststellung des Sachverhaltes sind Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet, notwendige Akten zugänglich zu machen, Amtsberichte zu erstatten und Auskünfte zu erteilen. Vorbehalten bleiben besondere Vorschriften über die Geheimhaltung und den Datenschutz.

Untersuchung
von Amtes
wegen

Abs. 4 unverändert.

§ 8. Abs. 1 unverändert.

² Die Akteneinsicht erfolgt über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal. Personen, die nicht elektronisch mit den Verwaltungsbehörden verkehren, können zudem die Akten bei der zuständigen Verwaltungsbehörde einsehen.

Akteneinsicht
a. Grundsatz

³ Nicht elektronisch geführte Akten gemäss § 4 c Abs. 2 können bei der zuständigen Verwaltungsbehörde eingesehen werden. Die Verwaltungsbehörde kann diese Akten insbesondere anderen Verwaltungsbehörden, Gerichten sowie Anwältinnen und Anwälten zur Einsichtnahme zustellen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Er kann Ausnahmen vorsehen.

Abs. 3 wird zu Abs. 5.

§ 10 a. ¹ Mitteilungsberechtigte Personen werden elektronisch benachrichtigt, sobald eine Anordnung zum Abruf bereitgestellt ist. b. In elektronischer Form

² Die Anordnung gilt als mitgeteilt, wenn sie erstmals abgerufen wird, spätestens jedoch am siebten Tag nach Bereitstellung der Anordnung, sofern die mitteilungsberechtigte Person mit einer Mitteilung rechnen musste.

³ Das System, das die Anordnung zum Abruf bereitstellt, quittiert den Zeitpunkt des erstmaligen Abrufs.

§§ 10 a–10 d werden zu §§ 10 b–10 e.

Marginalie zu § 10 b:

c. Anordnungen ohne Begründung

- Fristen
- § 11. Abs. 1 unverändert.
- a. Fristenlauf
- ² Schriftliche Eingaben müssen spätestens am letzten Tage der Frist
- a. bei der Behörde eintreffen oder zu deren Händen der Schweizerischen Post übergeben sein oder
 - b. über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal vollständig abgegeben werden.
- ³ Hat eine Person im Ausland eine Frist zu wahren, genügt es, wenn die Eingabe am letzten Tag der Frist
- a. bei einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung eintrifft oder
 - b. über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal vollständig abgegeben wird.
- ⁴ Bei elektronischer Eingabe quittiert das System, das die Eingabe entgegennimmt, den Zeitpunkt der vollständigen Abgabe.
- b. Erstreckung und Wiederherstellung einer Frist
- § 12. Abs. 1 unverändert.
- ² Eine versäumte Frist kann wiederhergestellt werden, wenn der säumigen Person keine grobe Nachlässigkeit zur Last fällt und sie innert zehn Tagen nach Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert hat, ein Gesuch um Wiederherstellung einreicht. Wird die Wiederherstellung gewährt, beträgt die Frist zur Nachholung der versäumten Rechtshandlung zehn Tage.
- ³ Ist die Übermittlung über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal innert Frist nicht möglich, verlängert sich die Frist bis zum ersten Werktag, nachdem die Übermittlung wieder möglich ist. Die betroffene Person hat glaubhaft zu machen, dass die Übermittlung nicht möglich war.
- b. Rekursentscheid
- § 28. Abs. 1 unverändert.
- ² Der Rekursentscheid wird der Rekurrentin oder dem Rekurrenten, der Vorinstanz sowie allfälligen weiteren am Rekursverfahren Beteiligten schriftlich mitgeteilt. Ändert die Rekursinstanz die Anordnung der unteren Instanz, ist der Rekursentscheid überdies all jenen Personen mitzuteilen, die durch diese Erledigung in ihren schutzwürdigen Interessen berührt werden.
- c. Vereinfachtes Verfahren
- § 28 a. Abs. 1 unverändert.
- ² Bei gegenstandslos gewordenen Rekursen kann auf die Begründung des Entscheids verzichtet werden. § 10 b lit. b gilt sinngemäss.
- c. Form und Mitteilung des Entscheids
- § 65. Abs. 1 und 2 unverändert.
- ³ Der Entscheid kann vor der schriftlichen Mitteilung mündlich oder durch Mitteilung des Dispositivs eröffnet werden.

§ 83. ¹ Die Klageschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Klageschriften in Papierform sind dem Verwaltungsgericht in zweifacher Ausfertigung einzureichen. Verfahren
a. Klageschrift

² Genügt die Klageschrift diesen Erfordernissen nicht, setzt die oder der Vorsitzende des Verwaltungsgerichts der Klägerin oder dem Kläger eine kurze Frist zur Behebung des Mangels an unter der Androhung, dass sonst auf die Klage nicht eingetreten würde.

³ Die Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich der Klageschrift beizulegen.

§ 84. ¹ Die oder der Beklagte erhält Gelegenheit zur schriftlichen Beantwortung der Klage. Klageantworten in Papierform sind in zweifacher Ausfertigung einzureichen. Die Beweismittel sind zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen. b. Weitere Rechtsschriften;
mündliche Verhandlung

Abs. 2 unverändert.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

¹ Die Änderung findet auch auf Verfahren Anwendung, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens rechtshängig sind.

² Verwaltungsbehörden und Gerichte können Akten bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung in Papierform führen. Die Einsicht in diese Akten erfolgt solange nach bisherigem Recht.

³ Anschliessend sind bestehende Akten in elektronische Akten umzuwandeln, soweit dies für die Fortführung eines Verfahrens notwendig ist.

II. Das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 wird wie folgt geändert:

§ 13. Abs. 1 und 2 unverändert.

Pfarrwahl

³ Eine stille Wahl gemäss Abs. 2 lit. b ist ausgeschlossen, wenn innert 30 Tagen nach Veröffentlichung des Vorschlags schriftlich in Papierform ein Wahlgang verlangt wird:

lit. a und b unverändert.

Abs. 4 unverändert.

III. Das Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 wird wie folgt geändert:

- Gesuch
a. Zuständigkeit § 18. ¹ Gesuche um Erteilung von Ausbildungsbeiträgen sind der für das Bildungswesen zuständigen Direktion schriftlich einzureichen.
Abs. 2 unverändert.

IV. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert: *

* *Hinweis: Koordination mit Vorlage 5852:*

- Kund-
machungen § 6. ¹ Für vorgeschriebene Kundmachungen gilt:
lit. a unverändert.
b. schriftliche Mitteilungen ergehen durch eingeschriebenen Brief oder elektronisch; die Pflicht zur Mitteilung besteht nur gegenüber Personen, die Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz haben oder der Gemeindeverwaltung am Ort der gelegenen Sache schriftlich ein inländisches Zustelldomizil bezeichnet haben oder elektronische Verfahrenshandlungen vornehmen;
lit. c unverändert.
Abs. 2 unverändert.
§ 7 a wird aufgehoben.

- B. Grenzbau
I. Voraussetzungen § 287. Der erlaubte Grenzbau setzt voraus,
lit. a unverändert.
b. dass die nach der Bau- und Zonenordnung zulässige Bautiefe nicht überschritten wird, es sei denn, der betreffende Nachbar stimme schriftlich zu; ist nichts anderes bestimmt, beträgt die zustimmungsfreie Bautiefe in Zentrums- und Industriezonen 20 m, in den andern Zonen 14 m, im seitlichen Verhältnis gemessen ab Verkehrsbaulinie oder sie ersetzender Baubegrenzungslinie, im rückwärtigen unter Beachtung von lit. c;
lit. c unverändert.

2. Abschnitt: Das baurechtliche Verfahren

A. Allgemeines

§ 308. Das baurechtliche Verfahren wird elektronisch durchgeführt. Alle Verfahrensbeteiligten müssen elektronisch am Verfahren teilnehmen.

Titel «2. Abschnitt: Das baurechtliche Verfahren» wird aufgehoben.

Titel A–E werden zu Titeln B–F.

§ 315. ¹ Wer Ansprüche aus diesem Gesetz wahrnehmen will, hat innert 20 Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des oder der baurechtlichen Entschiede zu verlangen.

A. Öffentliches
Recht
I. Geltend-
machung

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 326. Mit der Ausführung eines Vorhabens darf ohne schriftliche Erlaubnis der zuständigen Behörden nicht begonnen werden, bevor alle nötigen baurechtlichen Bewilligungen rechtskräftig erteilt und alle auf den Baubeginn gestellten Nebenbestimmungen erfüllt sind.

Baubeginn

Titel «G. Elektronische Verfahrensführung» wird aufgehoben.

Titel F wird zu Titel G.

§§ 328 a–328 g werden aufgehoben.

V. Das Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 13. Abs. 1 unverändert.

² Die Patientendokumentation kann in Papierform oder elektronischer Form geführt werden. Wird eine elektronische Aufzeichnungsförm gewählt, müssen die Eintragungen in der Patientendokumentation datiert, unabänderbar gespeichert und jederzeit abrufbar sein.

Patienten-
dokumentation

Abs. 3–6 unverändert.

VI. Das Patientinnen- und Patientengesetz vom 5. April 2004 wird wie folgt geändert:

§ 17. Abs. 1 unverändert.

² Die Patientendokumentation kann in Papierform oder elektronisch geführt werden. Sie soll auf einfache Weise anonymisiert werden können.

Patienten-
dokumentation

Abs. 3 unverändert.

VII. Das Gesetz über das kantonale Einigungsamt vom 16. Mai 1943 wird wie folgt geändert

d. Vorladung der Parteien

§ 21. Die Vorladung der Parteien zu den Sitzungen des Einigungsamtes erfolgt durch eingeschriebenen Brief oder elektronisch, notfalls durch Fax, E-Mail oder entsprechende Kommunikationsmittel. Die Vorladung enthält den Hinweis auf den Erscheinungs-, Verhandlungs- und Auskunftszwang.

VIII. Das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 wird wie folgt geändert:

Mitteilung des Schätzungsergebnisses

§ 31. Die Anstalt eröffnet dem Versicherten das Ergebnis der Schätzung schriftlich und teilt es der Gemeinde und dem Grundbuchamt schriftlich mit.

IX. Das Landwirtschaftsgesetz vom 2. September 1979 wird wie folgt geändert:

Bekanntmachungen; Auflage- und Einsprachefrist

§ 47. Abs. 1 unverändert.
² Öffentliche Auflagen sind öffentlich bekanntzumachen und den Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen. Die Pflicht zur Mitteilung besteht nur gegenüber Personen, die Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz haben oder am Ort der gelegenen Sache schriftlich ein inländisches Zustelldomizil bezeichnet haben oder auf dem für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal zu verstehen gegeben haben, mit der Verwaltungsbehörde elektronisch verkehren zu wollen.

Abs. 3–8 unverändert.

Streitigkeiten

§ 68. Abs. 1 unverändert.
² Bezieht sich der Mehrheitsbeschluss auf eine Frage, welche gemäss § 70 im genossenschaftlichen Verfahren dem Baurekursgericht vorgelegt werden kann, ist der Beschluss den Beteiligten schriftlich und eingeschrieben oder elektronisch mitzuteilen.

Abs. 3–5 unverändert.

X. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

XI. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

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 herrscht die elektronische Kommunikation vor.

In einem markanten Gegensatz dazu steht der Bereich des sogenannten formellen Verwaltungshandelns. Dieses umfasst alle Vorgänge zwischen den öffentlichen Organen und Privaten, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet sind. Hier steht die heutige Rechtslage dem elektronischen Weg in wesentlichen Punkten entgegen. Folge davon ist, dass der formelle Behördenverkehr grundsätzlich an die Papierform gebunden ist, um rechtsgültig erfolgen zu können. Davon betroffen sind insbesondere rechtsrelevante Eingaben von Privaten an Behörden (z. B. kann ein Rekurs heute nicht rechtsgültig elektronisch eingereicht werden) und die Zustellung von behördlichen Anordnungen und Entscheidungen 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 Geschäftsverkehr 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 zugutekommt. 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.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 25. April 2018 die Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 festgelegt und zu deren Umsetzung ein Impulsprogramm genehmigt (RRB Nr. 390/2018). Ein Vorhaben des Impulsprogramms ist das Projekt 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». Mit Beschluss Nr. 1151/2019 hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, unter Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern das entsprechende Rechtsetzungsprojekt durchzuführen. Im Rahmen dieses Rechtsetzungsprojekts sollen die gesetzlichen Grundlagen für einen rechtsverbindlichen, medienbruchfreien elektronischen Geschäftsver-

kehr im Kanton Zürich geschaffen werden. Dem im Rahmen des Projekts erarbeiteten Normkonzept hat der Regierungsrat am 24. Februar 2021 zugestimmt (RRB Nr. 173/2021). Gleichzeitig hat er die Staatskanzlei beauftragt, ihm einen Entwurf zu einer Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) sowie einer neuen Verordnung im Sinne des Normkonzepts zu unterbreiten.

Am 14. Juli 2021 gab der Regierungsrat den Vorentwurf zur Vernehmlassung frei und ermächtigte die Staatskanzlei zu deren Durchführung (RRB Nr. 822/2021).

B. Ziele

Ziel dieses Gesetzesentwurfs ist, die rechtlichen Grundlagen für einen rechtsverbindlichen, medienbruchfreien elektronischen Geschäftsverkehr mit und unter den öffentlichen Organen des Kantons zu schaffen. Dadurch soll eine wesentliche Voraussetzung für die Ausbreitung eines durchgängig elektronischen Geschäftsverkehrs geschaffen werden. Leistungen gegenüber Bevölkerung und Wirtschaft sollen im Kanton Zürich vollständig elektronisch erbracht werden können.

Mit allgemeinen, fachbereichsübergreifenden gesetzlichen Grundlagen werden die wesentlichen Punkte einheitlich und zentral geregelt. Dadurch soll Rechtssicherheit für alle an Verfahren Beteiligten und Interessierten geschaffen werden. Der Entwurf will die Etablierung des elektronischen Kanals fördern, indem sachgemässe rechtliche Rahmenbedingungen als Grundlage für benutzerfreundliche technische Lösungen geschaffen werden. Der Entwurf legt die im Sinne der Rechtssicherheit erforderlichen Grundsätze und Rahmenbedingungen fest, normiert dabei aber soweit möglich technologieneutral. Ein rechtsgültiger elektronischer Geschäftsverkehr soll nicht an eine bestimmte technische Lösung gebunden sein. Vielmehr soll sich der Kanton bei der Implementierung von technischen Lösungen am jeweils aktuellen Entwicklungsstand orientieren können.

Die Zielsetzung des Entwurfs kommt den öffentlichen Organen und insbesondere der Öffentlichkeit zugute. Zudem trägt sie zur Standortattraktivität des Kantons bei. Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen ist eine Voraussetzung für die Umsetzung eines rechtsgültigen durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehrs. Ohne diese rechtlichen Grundlagen könnte z. B. ein Rechtsmittel weiterhin ausschliesslich in Papierform eingereicht werden (Ausnahme: Verwaltungsgerichtsbeschwerde; vgl. die Verweisung von § 71 VRG auf die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO, SR 272], namentlich deren Art. 130 Abs 1). Zudem würden digitale

Leistungen des Kantons und der Gemeinden weiterhin Medienbrüche erfordern, und in der Umsetzung von Projekten der digitalen Transformation von Leistungen im Kanton bestünde weiterhin Rechtsunsicherheit.

C. 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 denen 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, insbesondere im Bereich des Zivil- und Strafrechts. Hingegen besteht keine ausdrückliche Zuständigkeit des Bundes zur Schaffung und Durchsetzung von allgemeinen technischen und organisatorischen Vorgaben für eine schweizweit einheitliche elektronische Verwaltungslandschaft (vgl. zum Ganzen: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (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 4.1, S. 13).

D. Rechtslage im Kanton Zürich

Für den elektronischen Geschäftsverkehr im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine spezifische gesetzliche Regelung notwendig (vgl. BGE 142 V 152, 156, E. 2.4. mit Hinweisen). Im Kanton Zürich bestehen in Spezialgesetzen bereits heute einzelne Bestimmungen zum elektronischen Verwaltungshandeln. Die Steuergesetzgebung sieht z. B. vor, dass die Steuererklärung elektronisch eingereicht werden kann (vgl. § 109c Steuergesetz [LS 631.1]). Die geltenden Rechtsgrundlagen des VRG jedoch wurden in einer Zeit geschaffen, als der elektronische Geschäftsverkehr noch kein Thema war. Es fehlt entsprechend an einer spezifischen gesetzlichen Regelung für diesen. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass Eingaben in Papierform einzureichen und Anordnungen und Entscheide in Papierform zu eröffnen sind. Einzig die Beschwerde an das Verwaltungsgericht kann bereits heute nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch eingereicht werden, was sich aus der Verweisung von § 71 VRG auf die Vorschriften der ZPO ergibt (Alain

Griffel, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., 2014 [Kommentar VRG], § 53 N. 4.).

E. Rechtslage auf Bundesebene

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

- Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021) enthält Bestimmungen über den elektronischen Verkehr, so namentlich zur Einreichung von Eingaben mit qualifizierter elektronischer Signatur (Art. 21a), zur elektronischen Akteneinsicht (Art. 26 Abs. 1^{bis}) und zur elektronischen Eröffnung von Verfügungen (Art. 34 Abs. 1^{bis}).
- In der Verordnung vom 18. Juni 2010 über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (SR 172.021.2) hat der Bundesrat Bestimmungen zu den Modalitäten des elektronischen Verkehrs zwischen einer Partei und einer Verwaltungsbehörde des Bundes im Rahmen von Verfahren, auf die das VwVG Anwendung findet, erlassen (Art. 1 Abs. 1).
- In der Verordnung vom 18. Juni 2010 über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 272.1) hat der Bundesrat die Anerkennung von Plattformen für die sichere Zustellung (anerkannte Zustellplattformen) geregelt (Art. 2).
- Das Bundesgesetz vom 18. März 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (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).

F. Projekt Justitia 4.0

Seit 2018 läuft mit Justitia 4.0 (vgl. www.justitia40.ch) ein umfassendes Projekt für den «digitalen Wandel in der Schweizer Justiz in Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren». Dieses Projekt sieht vor, dass bis 2026 der elektronische Rechtsverkehr und die elektronische Akteneinsicht zwischen allen an einem Justizverfahren beteiligten Parteien (Gerichten, Staatsanwaltschaften, Anwaltschaft) auf kantonaler und eidgenössischer Ebene über die zentrale Plattform «Justitia.Swiss» erfolgen sollen. Papierakten sollen durch elektronische Dossiers ersetzt und die Arbeitsumgebung sowie die Infrastruktur in der Justiz optimiert werden. Gleichzeitig soll eine Pflicht für die elektronische Kommunikation in Justizverfahren für professionelle Rechtsvertreterinnen und -vertreter geschaffen werden. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sollen mit einem Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz geschaffen werden (BBl 2020 8915). Der Vorentwurf befand sich bis zum 26. Februar 2021 in der Vernehmlassung. Der Bundesrat hat am 29. Juni 2022 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, bis Ende 2022 eine Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte auszuarbeiten.

G. Regelungsgegenstand

Regelungsgegenstand des vorliegenden Entwurfs ist die elektronische Vornahme von Verfahrenshandlungen, d. h. die elektronische Abwicklung von Geschäften der Verwaltungstätigkeit. Der Entwurf bezieht sich 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 vom informellen Verwaltungshandeln abzugrenzen. Informelles (auch: formloses oder einfaches) Verwaltungshandeln ist bereits heute elektronisch möglich (z. B. eine einfache Auskunftsanfrage per E-Mail) und bedarf grundsätzlich keiner Regelung.

Der Entwurf umfasst sowohl den internen als auch den externen Geschäftsverkehr. Beim internen Geschäftsverkehr interagieren öffentliche Organe untereinander (Government to Government [G2G]). Der externe Geschäftsverkehr bezieht sich demgegenüber auf die Interaktion zwischen öffentlichen Organen und Privaten (natürliche und juristische Personen; Government to Citizen [G2C], Government to Business [G2B]).

Für einen medienbruchfreien externen elektronischen Geschäftsverkehr ist es eine Voraussetzung, dass die Verwaltungsbehörden ihre Akten elektronisch führen und untereinander elektronisch verkehren. Der Entwurf sieht eine entsprechende Verpflichtung vor. Dies ist auch hinsichtlich des Projekts Justitia 4.0 von grosser Bedeutung. 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 Abstimmung erreicht werden.

H. 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 Kantonsverfassung 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 der Zweck, die Art und der Umfang staatlicher Leistungen (lit. c und e). Weitere Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden demgegenüber in der Form der Verordnung erlassen (Art. 38 Abs. 2 KV).

Massgebende Leitlinie des Entwurfs ist, ausreichend Rechtssicherheit zu schaffen und zugleich Flexibilität hinsichtlich technischer Lösungen zu bewahren. Es soll ermöglicht werden, dass bedürfnisgerechte, wirkungsorientierte Entscheidungen getroffen werden können und eine Orientierung an der Nachfrage nach elektronischen Leistungen der Verwaltung erfolgen kann. Insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 38 Abs. 1 lit. c und e KV bedeutet dies, dass die wesentlichen Grundsätze im VRG zu verankern sind. Dem Anspruch auf Flexibilität wird demgegenüber durch eine Verordnungskompetenz zugunsten des Regierungsrates Rechnung getragen. Auf dem Verordnungsweg sind Regelungen technischer und organisatorischer Art zu erlassen.

I. Von der Vorlage umfasste öffentliche Organe

Der Entwurf umfasst einen grossen Kreis an öffentlichen Organen. Es werden alle Organe erfasst, deren Tätigkeit sich auf das Verwaltungsverfahrenrecht stützt. Gemäss § 4 VRG gelten §§ 4a–31 (zweiter Abschnitt) für die Verwaltungsbehörden des Kantons, der Gemeinden und der Bezirke. Unter den Begriff «Verwaltungsbehörden» fallen Be-

hörden unterschiedlicher Verfahrensstufen (nichtstreitiges Verwaltungsverfahren, Einspracheverfahren, Rekursverfahren; einschliesslich Rekursbehörden, die in § 19b Abs. 2 nicht ausdrücklich erwähnt werden), die formelles und/oder 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, z. B. für die Universität Zürich oder die Gebäudeversicherungsanstalt Kanton Zürich. 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 eingeschlossen sind Behörden, die Zivil- oder Strafrecht anwenden. Im Weiteren sind Gerichte und Parlamente keine Verwaltungsbehörden im Sinne von § 4 VRG, sodass der zweite Abschnitt des VRG auf sie grundsätzlich nicht anwendbar ist. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht finden die §§ 4a–31 jedoch gemäss § 70 VRG entsprechende Anwendung, soweit das Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält. Im Bereich der Justizverwaltung des Verwaltungsgerichts ist der zweite Abschnitt des VRG dagegen nicht anwendbar. Auch auf die Notariate ist § 4 nicht anwendbar. Diese unterliegen den Spezialnormen des Notariatsgesetzes (LS 242). Zudem unterliegen Betreibungsämter und Gemeindeammänner nicht dem VRG, sondern stützen ihre Tätigkeiten im Wesentlichen auf das Bundesrecht (vgl. zum Ganzen Kaspar Plüss in: Kommentar VRG, § 4 N. 6 ff.).

J. Ergebnis der Vernehmlassung

Innert Vernehmlassungsfrist bis am 26. November 2021 nahmen insgesamt 78 Teilnehmende (sechs politische Parteien, zehn kantonale Organe, 46 Gemeinden, fünf öffentlich-rechtliche Anstalten, zwei kirchliche Körperschaften, sieben Verbände, zwei Privatpersonen) Stellung.

Das Anliegen der Vorlage, rechtliche Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr zu schaffen, wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Die Vernehmlassung führte zu einigen Anpassungen am Entwurf, die gestützt auf die wertvollen und fundierten Rückmeldungen erarbeitet wurden:

Die Grundsatzregelung, wonach künftig auch formelles Verwaltungshandeln rechtsgültig elektronisch erfolgen kann, wurde neu konzipiert (§ 4b). Es hatte sich gezeigt, dass die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Regelung, welche die Papierform bzw. die elektronische Form an den Begriff des «Verfahrens vor der Verwaltungsbehörde»

anknüpfte und die bei der Einleitung des Verfahrens gewählte Form als massgeblich erklärte, zu Unsicherheiten führt. Es stellten sich z. B. Fragen, was ein «Verfahren» umfasse, wann und mit welcher Handlung es beginne und ab wann ein Verfahren als neu gelte. Zudem wurde mit Verweisung auf den verfahrensrechtlichen Charakter das Anliegen vorgebracht, dass die Regelung der Mechanismen, wann ein öffentliches Organ auf dem elektronischen Weg auf eine Eingabe antwortet oder von sich aus ein Verfahren elektronisch einleiten kann, im Gesetz festgelegt werden solle.

Die neue Regelung knüpft die Zulässigkeit der elektronischen Form an die Vornahme von Verfahrenshandlungen (darunter fallen z. B. die Einreichung von Eingaben und die Eröffnung von Anordnungen). Weiter wird im Gesetz ausgeführt, in welchen Fällen eine Behörde mit einer Person elektronisch verkehrt. Damit sind die wesentlichen verfahrensrechtlichen Grundsätze auf Gesetzesstufe verankert. Diese Regelungen können in jedem Zeitpunkt eines Verfahrens angewendet werden und greifen sowohl in Zwei- als auch in Mehrparteienverfahren.

Anstatt, wie im Vorentwurf vorgesehen, den Begriff «schriftlich» um «oder elektronisch» im VRG und mehreren Spezialerlassen zu ergänzen, wurde «schriftlich» in einer Grundsatzregelung als «in Papierform» oder «elektronisch» definiert (vgl. auch Art. 130 Abs. 1 ZPO). «Schriftliche» Verfahrenshandlungen können demnach sowohl in Papierform als auch elektronisch erfolgen, also beispielsweise ein Rekurs elektronisch eingereicht oder eine Anordnung elektronisch eröffnet werden. Das Erfordernis der Schriftlichkeit kann mit beiden Formen erfüllt werden. Im Vergleich zu der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen Regelung differenziert diese Regelung präziser, dass die Form der Übermittlung im Mittelpunkt steht.

Die Regelung von § 4b stellt klar, dass elektronisches Handeln nicht eine Ausnahme zur Papierform darstellt, sondern die Papierform und der elektronische Weg nebeneinander bestehen. Die Wahlfreiheit von Privatpersonen bleibt gewährleistet, sofern keine spezialgesetzlichen Vorgaben diese einschränken.

Weiter wurde für die Verwaltungsbehörden eine Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung in das Gesetz aufgenommen (§ 4c Abs. 1). Das geltende Recht sieht vor, dass der Geschäftsverkehr zwischen den Direktionen und der Staatskanzlei untereinander elektronisch über die Geschäftsverwaltungssysteme erfolgt (vgl. § 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 öffentliche Organe können mit den der VOG RR unterstellten Verwaltungseinheiten Informationen und Akten elektronisch austauschen. Verpflichtet dazu sind sie gestützt auf diese Rechtsgrundlage je-

doch nicht. Die Verwirklichung des durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehrs zwischen der Bevölkerung und den Verwaltungsbehörden setzt jedoch voraus, dass der Geschäftsverkehr zwischen den Behörden vollumfänglich elektronisch erfolgt. In Entsprechung zum internen elektronischen Geschäftsverkehr haben die Behörden auch ihre Akten elektronisch zu führen.

Die Regelung zur Akteneinsicht hat gestützt auf die Vernehmlassung eine Anpassung dahingehend erfahren, dass die Akteneinsicht neu grundsätzlich elektronisch erfolgen soll (§ 8 Abs. 2). Die elektronische Einsicht hat bedeutende Vorteile: Die Zurverfügungstellung bzw. Übermittlung der elektronischen Akten zur Einsicht wird vereinfacht und das Verfahren beschleunigt. Zudem ist die Regelung abgestimmt auf die in § 4c Abs. 1 verankerte Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung.

Die Bestimmung von § 10a Abs. 1 wurde im Sinne der Rechtssicherheit dahingehend überarbeitet, dass die mitteilungsberechtigten Personen elektronisch benachrichtigt werden, sobald eine Anordnung zum Abruf bereitgestellt ist. Damit soll klargestellt werden, dass zusätzlich zur passiven Bereitstellung eine aktive elektronische Benachrichtigung ergehen muss.

In § 12 wurde die Regelung zur automatischen Fristverlängerung, wenn die elektronische Übermittlung über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal nicht möglich ist, offener formuliert. Damit sollen Bedenken sowohl hinsichtlich einer missbräuchlichen Beanspruchung dieser Regelung als auch einer überhöhten Anforderung an eine Glaubhaftmachung für technische Laiinnen und Laien entgegengewirkt werden. Die neue Formulierung räumt den (Justiz-)Behörden bei der Herausbildung von Fristverlängerungsfällen nach § 12 in der Rechtsprechung die Möglichkeit ein, die Umstände des Einzelfalls gebührend zu berücksichtigen.

Nicht übernommen wurde der Antrag, eine allgemeine Verpflichtung zum elektronischen Geschäftsverkehr auf Gesetzesstufe – verbunden mit Ausnahmeregelungen auf Verordnungsstufe – einzuführen. In einer Gesamtwürdigung aller eingegangenen Vernehmlassungen zeigt sich eine solche allgemeine Regelung als verfrüht. Vielmehr obliegt es den Verwaltungsbehörden, mit nutzerfreundlichen Angeboten und technischer Ausgestaltung von E-Government-Leistungen darauf hinzuwirken, dass sich der elektronische Geschäftsverkehr als attraktiv erweist. Über besondere gesetzliche Bestimmungen kann in bestimmten Fachbereichen oder für bestimmte Leistungen auch «digital only» dort eingeführt werden, wo es für die davon Betroffenen zumutbar ist (vgl. § 4d Abs. 4).

Nicht berücksichtigt wurde zudem der Antrag, in § 59 in Ergänzung zur mündlichen Verhandlung auch eine elektronische Verhandlung (Videokonferenz) zu ermöglichen. Dieses Anliegen bezieht sich auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit und bewegt sich ausserhalb der Regelungsmaterie des vorliegenden Entwurfs.

Einige Anliegen und Anträge betrafen die technische Umsetzung. Diese sind im Rahmen der Erarbeitung der Verordnung zu prüfen.

K. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 4b. Schriftlichkeit

In § 4b wird der Grundsatz definiert, dass schriftliche Verfahrenshandlungen in Papierform oder in elektronischer Form erfolgen können (Abs. 1). Pflichten zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen bleiben vorbehalten (vgl. Erläuterung zu Abs. 2).

Abs. 1 legt fest, dass schriftliche Verfahrenshandlungen in Papierform oder elektronisch erfolgen können. Das bedeutet namentlich, dass es grundsätzlich zulässig ist, schriftliche Eingaben und schriftliche Anordnungen sowohl in Papierform als auch elektronisch einzureichen bzw. mitzuteilen. Damit umfasst die Schriftlichkeit die elektronische wie auch die Papierform. Unter Einhaltung der im VRG festgelegten Voraussetzungen kann damit im Zürcher Verwaltungsverfahren fortan auch eine elektronische Übermittlung das Erfordernis der Schriftlichkeit rechtsgültig erfüllen.

Abs. 2: Für bestimmte Personengruppen besteht eine Pflicht, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen. Diese Pflicht richtet sich nach § 4d.

Zu § 4c. Aktenführung

Abs. 1: Die Verwirklichung des durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehrs zwischen der Bevölkerung und den Verwaltungsbehörden setzt nicht nur voraus, dass die Verwaltungsbehörden untereinander elektronisch verkehren (vgl. Erläuterung zu § 4d Abs. 1 lit. a), sondern auch, dass die Aktenführung in den Verwaltungsbehörden vollumfänglich elektronisch erfolgt. Unter den Begriff «Akten» fallen namentlich schriftliche, elektronische und andere Aufzeichnungen der öffentlichen Organe sowie ergänzende Unterlagen, insbesondere dazugehörige Verzeichnisse (vgl. § 3 Archivgesetz [LS 170.6]), wobei der Begriff «Aufzeichnungen» weit zu verstehen ist und z. B. auch Gegenstände umfassen kann.

Bestehende spezialgesetzliche Regelungen zur Form der Aktenführung bzw. Dokumentation wie z. B. in § 13 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 (GesG, LS 810.1) und in § 17 Abs. 2 des Patientinnen- und Patientengesetzes vom 5. April 2004 (LS 813.13) bleiben bestehen. Als spezialgesetzliche Regelungen gehen sie der allgemeinen Regel von § 4c Abs. 1 vor.

Abs. 2 legt den Grundsatz fest, dass Akten, die sich für die elektronische Führung nicht eignen, physisch geführt werden, d. h., von der Pflicht zur elektronischen Aktenführung ausgenommen sind. Bei Akten, die sich nicht für die elektronische Führung eignen, ist insbesondere an Gegenstände und übergrosse Formate zu denken, die sich nicht einscannen lassen.

Zu § 4d. Elektronische Verfahrenshandlungen a. Pflicht zu elektronischen Verfahrenshandlungen

§ 4d regelt, wer zu elektronischen Verfahrenshandlungen verpflichtet ist (Abs. 1 und 2) und wie damit umzugehen ist, wenn diese Pflicht missachtet wird (Abs. 3). Besondere gesetzliche Bestimmungen, die weitergehende Pflichten festsetzen (z. B. «digital only» für einen bestimmten Fachbereich), bleiben vorbehalten (Abs. 4).

Abs. 1 legt fest, in welchen Fällen Verwaltungsbehörden Verfahrenshandlungen elektronisch vornehmen:

Lit. a verpflichtet die Verwaltungsbehörden, Verfahrenshandlungen mit anderen Verwaltungsbehörden elektronisch vorzunehmen. Dies bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden Akten untereinander elektronisch austauschen. Dies betrifft das nichtstreitige Verwaltungsverfahren genauso wie das Streitige Verwaltungsverfahren und umfasst Verwaltungsbehörden nicht nur in instruierender Funktion, sondern auch in Konstellationen, in denen Verwaltungsbehörden als Partei an einem Rechtsmittelverfahren beteiligt sind. Die Regelung gibt den konkreten elektronischen Kommunikationskanal für den elektronischen Verkehr 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 unter Einhaltung einer sicheren und belegbaren Übermittlung auf Verordnungsstufe genauer zu bestimmen.

Lit. b: § 4d Abs. 2 legt fest, dass bestimmte Berufsgruppen verpflichtet sind, im Rahmen ihrer Tätigkeit mit den Verwaltungsbehörden elektronisch zu verkehren. Dies bedeutet umgekehrt aus Sicht der Verwaltungsbehörden, dass sie mit diesen Personen ebenfalls verpflichtend elektronisch verkehren.

Lit. c: Personen, die keiner Pflicht zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen unterliegen, haben die Wahl, ob sie gegenüber den Verwaltungsbehörden elektronisch oder in Papierform handeln wollen. Reicht eine Person eine Eingabe (zur Einleitung eines Verfahrens oder im Verlauf eines Verfahrens) elektronisch bei der Verwaltungsbehörde ein, reagiert die Verwaltungsbehörde elektronisch auf diese Eingabe (Teilsatz 1). Eine elektronisch erfolgte Eingabe bringt das implizite Einverständnis einer Person mit sich, die Antwort der Behörde ebenso elektronisch zu erhalten.

Hat eine Person auf einem von der Verwaltungsbehörde genutzten Kanal für elektronische Eingaben zudem ausdrücklich zu verstehen gegeben, mit der Verwaltungsbehörde elektronisch verkehren zu wollen, kann die Verwaltungsbehörde diese Person auch selbst elektronisch kontaktieren oder ein Verfahren elektronisch einleiten (Teilsatz 2).

In Bezug auf Mehrparteienverfahren bedeuten diese Regelungen Folgendes: Tritt eine Zürcher Verwaltungsbehörde als Partei auf, muss diese mit der instruierenden Instanz gestützt auf die Verpflichtung von § 4d Abs. 1 lit. a elektronisch verkehren. Personen, die der Verpflichtung von § 4d Abs. 2 unterliegen, müssen mit der instruierenden Instanz ebenfalls elektronisch verkehren. Reicht eine private Partei ihre Eingaben im selben Verfahren in Papierform ein, hat die Behörde dafür zu sorgen, dass die private Partei die Akten in Papierform erhält. Sind mehrere nicht vertretene private Parteien an einem Verfahren beteiligt, greift die Regelung von § 4d Abs. 1 lit. c für die einzelne Partei, und der instruierenden Instanz kommt die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass die Akten den Parteien in Papierform bzw. elektronisch übermittelt werden.

Abs. 2 verpflichtet bestimmte Berufsgruppen, im Rahmen ihrer Tätigkeit mit den Verwaltungsbehörden elektronisch zu verkehren. Umfasst sind Personen, die berufsmässig die Vertretung von Parteien übernehmen:

Lit. a: Im Verwaltungsverfahren gilt das Anwaltsmonopol nicht. Der Pflicht unterliegen deshalb neben Anwältinnen und Anwälten (vgl. Abs. 2 lit. b) auch Personen, die berufsmässig Personen vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten vertreten (lit. a). Zu denken ist beispielsweise an Treuhänderinnen und Treuhänder, Architektinnen und Architekten, Bauingenieurinnen und Bauingenieure oder andere Personen, die natürliche oder juristische Personen im Verfahren vor den Behörden vertreten. Nicht betroffen von der Regelung sind hingegen Personen, die in einem Einzelfall oder gelegentlich die Vertretung einer Person vor einer Behörde übernehmen. Wer z. B. eine Person aus dem privaten Umfeld bei administrativen Belangen unterstützt und in einzelnen Verfahren vertritt, unterliegt der Verpflichtung nicht.

Lit. b: Der Pflicht, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, unterliegt sodann, wer nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (SR 935.61) Parteien vor schweizerischen Gerichten vertreten darf.

Lit. c: Eingeschlossen sind auch Personen, die im Rahmen einer einstweiligen Bewilligung nach § 5 des Anwaltsgesetzes vom 17. November 2003 (LS 215.1) tätig sind (Substitutinnen und Substituten).

Abs. 3: Die Bestimmung legt fest, wie vorzugehen ist, wenn die Pflicht zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen (§ 4d Abs. 1 lit. a und Abs. 2) missachtet wird. In diesem Fall setzt die Verwaltungsbehörde eine kurze Frist an, um die Eingabe elektronisch nachzureichen. Die Fristansetzung verbindet sie mit der Androhung der entsprechenden Rechtsfolge, z. B. dass sonst auf die Eingabe nicht eingetreten werde. Die Regelung lehnt sich an die bewährten Bestimmungen von §§ 23 Abs. 2, 56 Abs. 1 und 83 Abs. 2 VRG an, die besagen, dass die Rechtsmittelbehörden zur Behebung von Mängeln eine Nachfrist ansetzen.

Abs. 4: Im Sinne der Rechtssicherheit wird in Abs. 4 klargestellt, dass besondere gesetzliche Bestimmungen vorbehalten bleiben. Pflichten zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen können für definierte Personengruppen, spezifische Leistungen oder ganze Fachbereiche über besondere Bestimmungen der Gesetzgebung eingeführt werden. Damit kann fachspezifischen Bedürfnissen Rechnung getragen werden und der Grundsatz «digital only» in denjenigen Fachgebieten umgesetzt werden, wo dies für die betroffenen Personen als zumutbar eingestuft werden kann. Auch allfällige Ausnahmen von «digital only» können präziser und sachspezifisch in den jeweiligen Erlassen geregelt werden.

Zu § 4e. b. Technische und organisatorische Anforderungen

Abs. 1: Elektronische Verfahrenshandlungen (z.B. die Einreichung von Eingaben wie einem Gesuch oder einem Rekurs und die Mitteilung von Anordnungen und Entscheiden) dürfen nicht über einen beliebigen elektronischen Kommunikationskanal vorgenommen werden, sondern müssen über den für die jeweilige Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal erfolgen. Der Regierungsrat kann dabei einen für alle Verwaltungsbehörden massgeblichen Kanal vorgeben und die Anforderungen an weitere Kanäle bestimmen. Damit wird gewährleistet, dass ausschliesslich Kanäle zum Einsatz kommen, die den vom Regierungsrat in der Verordnung (vgl. Erläuterung zu Abs. 3) definierten Anforderungen namentlich hinsichtlich Informationssicherheit und belegbaren Zeitpunkten für die Abgabe von Eingaben und den Abruf von Medienmitteilungen genügen. Er kann die Verwaltungsbehörden

ermächtigen, im Rahmen dieser Anforderungen zusätzliche für sie massgebliche Kanäle (z. B. einen spezifischen E-Government-Service) zu bezeichnen.

Abs. 2: Die Bestimmung legt den Grundsatz fest, dass Akten, die gemäss § 4c Abs. 2 physisch geführt werden oder sich für die elektronische Übermittlung nicht eignen, physisch übermittelt werden. Infrage kommen z. B. Papierdokumente, die als Beweismittel dienen und deren Beweiskraft von der Papierform abhängt, weil durch eine Digitalisierung benötigte Informationen verloren gingen (z. B. kann die Echtheit einer Unterschrift in einem eingescannten Dokument nicht mehr geprüft werden). Diese Ausnahme gilt für alle Geschäftsvorgänge und Verfahren, bei denen Akten verpflichtend elektronisch übermittelt werden müssen. Entsprechende Verpflichtungen bestehen für die Verwaltungsbehörden (§ 4d Abs. 1 lit. a) sowie für bestimmte Personengruppen (§ 4d Abs. 2).

Abs. 3 enthält die Verordnungskompetenz des Regierungsrates zur Regelung der technischen und organisatorischen Anforderungen an elektronische Verfahrenshandlungen. Bei den wesentlichen auf dem Verordnungsweg zu regelnden Punkten ist insbesondere zu denken an:

- Die Modalitäten für eine sichere und rechtsgültige elektronische Übermittlung
Diese umfassen die Ausgestaltung der Voraussetzungen für elektronische Kanäle, sodass diese für eine sichere und zeitlich genau bestimmbare Übermittlung von der jeweiligen Behörde bezeichnet werden können.
- Die zulässigen Formate für Eingaben einschliesslich Beilagen
Abhängig von Art des Inhalts sowie des zur Erstellung verwendeten Programms gibt es unterschiedliche elektronische Dateiformate. Je nach Fachbereich und Geschäftsfall müssen unterschiedliche Dateiformate bestimmt werden können. Dadurch kann gewährleistet werden, dass das eingegebene Dateiformat in der Behörde korrekt geöffnet und gefahrlos verarbeitet werden kann. Andernfalls kann Nachbesserung im zulässigen Format verlangt werden.
- Ein durch die Staatskanzlei zu führendes Verzeichnis
Dieses soll namentlich Angaben zur elektronischen Erreichbarkeit über die massgeblichen elektronischen Kanäle für Eingaben und die zulässigen elektronischen Dateiformate auflisten. Dieses Verzeichnis gibt den Nutzenden im Sinne des Dienstleistungsgedankens und als Orientierungshilfe Auskunft über den zu nutzenden Kanal für eine Eingabe an eine bestimmte Behörde oder für den elektronischen Zugang zu einer spezifischen Leistung. Eine Person, die eine Eingabe einreichen will, kann sich mittels Konsultation des Verzeichnisses insbesondere vergewissern, dass es sich bei dem Kanal

um eine sichere und rechtsgültige Übermittlungsmöglichkeit handelt (vgl. Erläuterung zu Abs. 1).

- Trägerwandlungsverfahren (Wandel eines Papierdokuments in ein elektronisches Dokument bzw. umgekehrt)

Darunter fällt namentlich in Entsprechung zur elektronischen Aktenführung, dass in Papierform eingereichte Dokumente geprüft und soweit möglich in elektronische Dokumente gewandelt werden, diese mit einer geeigneten elektronischen Signatur zu versehen sind und die elektronischen Dokumente im Verfahren Verwendung finden. Weiter ist der Umgang mit Originaldokumenten zu regeln (z. B. Rücksendung oder Vernichtung).

Schliesslich legt der Regierungsrat fest, in welchen Fällen eine Verwaltungsbehörde die Nachreichung eines Aktenstücks in physischer Form verlangen kann. Im Sinne der allgemeinen Digitalisierungsbestrebungen sowie der Prozessökonomie sollen elektronisch übermittelte Dokumente bloss in einem eng abgesteckten Rahmen in Papierform nachverlangt werden können. Zu denken ist hier insbesondere an Fälle, in denen technische Probleme eine zeitgerechte Behandlung zu verhindern drohen oder Originale auf Papier zur Überprüfung der Echtheit oder zur weiteren Verwendung benötigt werden.

Die Regelung dieser Punkte auf Verordnungsebene gewährleistet, dass auf technische Veränderungen rasch reagiert und Leistungen im Sinne der Bedürfnisse der Öffentlichkeit angeboten werden können.

Zu § 4f. c. Elektronische Signatur

Abs. 1: Um ein Unterschriftserfordernis elektronisch erfüllen zu können, ist die elektronische Eingabe mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss ZertES zu versehen. Bei einer elektronischen Signatur geht es wie bei der eigenhändigen Unterschrift im Wesentlichen um die Bestätigung der Identität der unterzeichnenden Person sowie der Unversehrtheit und Vollständigkeit des mit einer Signatur versehenen Dokuments.

Bei Eingaben, die ein auf Rechtswirkungen ausgerichtetes formalisiertes Verfahren auslösen, und in Konstellationen, in denen die Unterschrift einem Verfahrenszweck bzw. der Rechtsgültigkeit dient, ist im Allgemeinen vom Erfordernis der Unterschrift auszugehen. Anders als die Verfahrensgesetzgebung des Bundes sah das bisherige VRG die Möglichkeit nicht vor, die eigenhändige Unterschrift durch eine elektronische Signatur zu ersetzen.

Abs. 2: In diesem Absatz wird für die Eröffnung von elektronischen Anordnungen festgelegt, dass diese mit einer elektronischen Signatur gemäss ZertES zu versehen sind. In Papierform vorliegende behördliche Anordnungen werden in der Regel unterzeichnet, zumin-

dest, soweit es sich um individuelle Anordnungen und nicht um Massenverfügungen handelt.

Abs. 3: Dem Regierungsrat obliegt es, auf dem Verordnungsweg die für eine Eingabe und je nach Art der Anordnung zu verwendende Signatur zu bestimmen. Es geht hierbei in erster Linie um persönliche Signaturen für Eingaben und individuelle Anordnungen und unpersönliche elektronische Signaturen beispielsweise für Massenverfügungen. Massenverfügungen werden auch in Papierform nicht eigenhändig unterschrieben. Bei einer Mitteilung von Massenverfügungen auf dem elektronischen Weg schützt eine unpersönliche elektronische Signatur die Integrität des elektronischen Dokuments und gibt der Adressatin oder dem Adressaten die notwendige Gewähr, dass die Mitteilung tatsächlich von der angegebenen Behörde stammt.

Abs. 4: Dem Regierungsrat wird die Kompetenz eingeräumt, auf dem Verordnungsweg andere Verfahren als die qualifizierte elektronische Signatur vorzusehen, welche die eindeutige Identifikation einer eingebenden Person erlauben. Damit kann technischen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Künftige nutzendenorientierte Lösungen für die Erfüllung eines Unterschriftserfordernisses oder für die Identifikation können damit ermöglicht werden.

Zu § 6a. Verfahren mit mehreren Beteiligten

Abs. 1: Dieser Absatz regelt, dass eine Verwaltungsbehörde in Verfahren mit mehreren Beteiligten diese verpflichten kann, ein gemeinsames Zustellungsdomizil oder eine gemeinsame Vertreterin oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen. Die bestehende Regelung wird dahingehend ergänzt, als auch eine gemeinsame Zustellungsempfängerin oder ein gemeinsamer Zustellungsempfänger bezeichnet werden kann. Diese Anpassung erfolgt, weil der Begriff «Zustellungsdomizil», der an einen physischen Ort anknüpft, elektronischen Übermittlungen nicht Rechnung zu tragen vermag, wohingegen eine gemeinsame Zustellungsempfängerin oder ein gemeinsamer Zustellungsempfänger genauso wie eine Vertreterin oder ein Vertreter nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch adressiert werden kann.

Die Bezeichnung einer gemeinsamen Zustellungsempfängerin oder eines gemeinsamen Zustellungsempfängers kommt der Bezeichnung eines gemeinsamen Zustellungsdomizils gleich und ist inhaltlich von der Bezeichnung einer Vertreterin oder eines Vertreters abzugrenzen, die oder der allenfalls auch befugt ist, im Namen der Vertretenen den Behörden gegenüber rechtsgültig Erklärungen abzugeben und prozessuale Handlungen vorzunehmen. Nach der Bestimmung einer gemeinsamen Vertreterin oder eines gemeinsamen Vertreters können die vertretenen Beteiligten bis zu einem allfälligen Widerruf der entsprechen-

den Vollmacht selber keine Prozesshandlungen mehr ausüben (vgl. Kaspar Plüss in: Kommentar VRG, § 6a N. 10).

Im Sinne einer formellen Anpassung wird «Vertreter» um «Vertreterin» ergänzt.

Abs. 2: Dieser Absatz wird inhaltlich dahingehend geändert, dass er auf alle in Abs. 1 genannten Fälle anwendbar ist, indem er regelt, dass die Verwaltungsbehörde die Bezeichnung von Amtes wegen vornehmen kann, wenn die Beteiligten der Aufforderung innert angemessener Frist nicht nachkommen. Im Sinne einer formellen Anpassung wird «so» vor «kann» weggelassen.

Zu § 6b. Sitz im Ausland

Abs. 1: Schweizerisches Verwaltungshandeln im Ausland ist aufgrund des völkerrechtlichen Prinzips der staatlichen Souveränität grundsätzlich ausgeschlossen. Wo kein 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.

Bei elektronischen Übermittlungen hingegen entfällt die Notwendigkeit eines Zustelldomizils oder einer Vertreterin bzw. eines Vertreters in der Schweiz. Eine elektronische Mitteilung wird nicht auf fremdem Territorium zugestellt, sondern über das Internet abgerufen. Die Bestimmung von § 6b Abs. 1 ist deshalb neu auf diejenigen Fälle einzuschränken, in denen eine Person nicht elektronisch mit den Verwaltungsbehörden verkehrt. Die Regelung wird neu auf den Fall ausgeweitet, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter bezeichnet wird, die oder der für den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal registriert ist. Die Vertreterin oder der Vertreter kann dabei Sitz in der Schweiz oder ebenfalls im Ausland haben.

Im Sinne einer formellen Anpassung wird «Vertreter» um «Vertreterin» ergänzt.

Zu § 7. Untersuchung von Amtes wegen

Abs. 3: «Herausgeben» wird durch die Formulierung «zugänglich machen» ersetzt. Letzteres ist weiter gefasst als «herausgeben» und umfasst auch die Möglichkeit, Akten elektronisch zur Verfügung zu stellen (z. B. durch eine elektronische Übermittlung oder durch eine Freigabe zur elektronischen Ferneinsicht).

Zu § 8. Akteneinsicht a. Grundsatz

Abs. 2: Dieser Absatz legt fest, dass die Akteneinsicht neu elektronisch erfolgt. Dadurch kann die Übermittlung bzw. die Zugänglichmachung der Akten zur Einsicht vereinfacht und das Verfahren beschleunigt werden.

Die elektronische Akteneinsicht erfolgt durch Bereitstellung der Unterlagen über den für die Behörde massgeblichen Kanal (Satz 1), z. B. über eine anerkannte Zustellplattform oder eine andere sichere IT-Infrastruktur. Für Personen, die nicht elektronisch mit den Verwaltungsbehörden verkehren, besteht zudem die Möglichkeit, dass die Einsicht bei der Verwaltungsbehörde vor Ort, z. B. an einem Bildschirm, erfolgt (Satz 2).

Abs. 3: Für Fälle, in denen Akten nicht elektronisch geführt werden, weil ein Grund im Sinne von § 4c Abs. 2 vorliegt, sieht Abs. 3 Satz 1 vor, dass die entsprechenden Akten bei der zuständigen Verwaltungsbehörde eingesehen werden können. Insbesondere auch anderen Verwaltungsbehörden, Gerichten sowie Anwältinnen und Anwälten kann die Behörde diese Akten zur Einsichtnahme zustellen (Satz 2).

Abs. 4: Der Regelungsgegenstand des bisherigen Abs. 2 findet sich in Abs. 4 Satz 1 und ist offener formuliert. Für Personen, denen eine Akteneinsicht in elektronischer Form nicht möglich ist, kann der Regierungsrat Ausnahmen vorsehen (Satz 2). Zu denken ist dabei namentlich an Personen in Justizvollzugsanstalten oder geschlossenen Kliniken.

Zu § 10a. b. In elektronischer Form

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

Abs. 1: Aus den Grundsätzen von § 4d ergibt sich, in welchen Fällen eine Anordnung elektronisch mitgeteilt wird. § 10a Abs. 1 legt fest, dass mitteilungsberechtigte Personen elektronisch benachrichtigt werden, sobald eine Anordnung zum Abruf bereitgestellt ist. Als «bereitgestellt» gilt eine Anordnung, wenn sie für die Adressatin bzw. den Adressaten über den bezeichneten Kanal abrufbar ist. Dies wird gegenüber der Adressatin bzw. dem Adressaten z.B. per E-Mail, Messengerdienst oder SMS im Sinne einer Abholeinladung elektronisch zur Kenntnis gebracht. Die Benachrichtigung muss gemäss den Anforderungen des Datenschutzes erfolgen und darf keine Angaben über den Inhalt der zum Abruf bereitgestellten Mitteilung enthalten.

Abs. 2: Die Anordnung gilt als mitgeteilt, d. h. als rechtswirksam eröffnet, wenn sie erstmals abgerufen wird. In denjenigen Fällen, in denen die mitteilungsberechtigte Person mit einer Mitteilung rechnen musste, gilt die Mitteilung spätestens am siebten Tag nach der Bereitstellung zum Abruf als mitgeteilt.

Abs. 3: Elektronische Mitteilungen können unter Umständen mehrere Systeme durchlaufen. Abs. 3 legt fest, dass das System, das die elektronische Anordnung zum Abruf bereitstellt, den Zeitpunkt des erstmaligen Abrufs quittiert. Dabei wird nicht unterschieden, ob die Anordnung in einem Browser angezeigt oder als Datei heruntergeladen wird. In beiden Fällen wird der genaue Zeitpunkt vom zuständigen System quittiert, d. h., dass ein entsprechender elektronisch signierter Beleg über den genauen Zeitpunkt erstellt und mitgeteilt wird. In der Begriffswahl von «quittieren» wird der bundesgesetzlichen Verwendung im Postwesen und der elektronischen Übermittlung gefolgt.

Zu § 11. Fristen a. Fristenlauf

Schriftliche Eingaben mussten nach bisherigem § 11 Abs. 2 spätestens am letzten Tage der Frist bei der Behörde eintreffen oder zu deren Händen der schweizerischen Post übergeben sein. Hatte eine Person im Ausland eine Frist zu wahren, genügte es, wenn die Eingabe am letzten Tag der Frist bei einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung eintraf.

Eingaben können nunmehr nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch übermittelt werden (§ 4b Abs. 1). In § 11 Abs. 2 wird daher auch der Zeitpunkt geregelt, bis zu dem elektronische Eingaben für die Übermittlung vollständig abgegeben sein müssen, damit eine Frist gewahrt ist. Der Übersichtlichkeit halber wird der bisherige Abs. 2 auf zwei Absätze (Abs. 2 und 3) aufgeteilt und die Regelung darin in je eine Aufzählung gegliedert.

Abs. 2: Schriftliche Eingaben müssen spätestens am letzten Tage der Frist bei der Verwaltungsbehörde eintreffen oder zu deren Händen der Schweizerischen Post übergeben sein (lit. a) oder über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal vollständig abgegeben werden (lit. b).

Abs. 3: Hat eine Person im Ausland eine Frist zu wahren, genügt es, wenn die Eingabe am letzten Tag der Frist bei einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung eintrifft (lit. a) oder über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal vollständig abgegeben wird (lit. b).

Abs. 4: Für die Einhaltung der Frist ist der Zeitpunkt der vollständigen elektronischen Abgabe der Eingabe über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal massgebend (vgl. Erläuterungen zu Abs. 2 lit. b und 3 lit. b). Das System, das die elektronische Eingabe entgegennimmt, quittiert den Zeitpunkt der vollständigen Abgabe. Die «vollständige elektronische Abgabe» bedeutet, dass die eingebende Person alle Dokumente, die sie zum Abgabezeitpunkt einreichen will, dem System abgegeben hat. Die «vollständige elektronische Abgabe» ist dem-

nach nicht gleichzusetzen mit einer «vollständigen Eingabe» und schliesst insbesondere nicht aus, dass Unterlagen nachgereicht oder nachverlangt werden. Der quittierte Zeitpunkt stellt dabei die elektronische Entsprechung zum Poststempel bzw. zur Quittung bei einem Einschreiben auf der Post dar, wofür das verschlossene Couvert mit allen Dokumenten abgegeben sein muss.

Zu § 12. b. Erstreckung und Wiederherstellung einer Frist

Abs. 2: Im Sinne einer formellen Änderung wird der Begriff «der Säumige» durch die geschlechterneutrale Formulierung «die säumige Person» ersetzt. Damit kann auch eine Vereinheitlichung hinsichtlich Abs. 1 erreicht werden, der ebenfalls den Begriff «Person» verwendet.

Abs. 3: Bei der Eingabe über einen elektronischen Kanal können technische Probleme dazu führen, dass die elektronische Eingabe für die rechtsuchende Person innert Frist nicht möglich ist. Die eingebende Person hat insbesondere keinen Einfluss auf die komplexen technischen Kanäle und Systeme für die elektronische Eingabe. Aus diesem Grund legt Abs. 3 für den Fall, dass die Übermittlung über den für die Verwaltungsbehörde massgeblichen elektronischen Kanal innert Frist nicht möglich ist, fest, dass sich die Frist bis zum ersten Werktag verlängert, nachdem die Übermittlung wieder möglich ist. Dies gewährleistet, dass die Eingabe dennoch fristwährend eingereicht werden kann. Die betroffene Person hat glaubhaft zu machen, dass die Übermittlung nicht möglich war (Satz 2). Die spezifisch auf elektronische Übermittlungen zugeschnittene Regelung von Abs. 3 besteht zusätzlich zur allgemeinen Regelung von Abs. 2, um den Besonderheiten von elektronischen Übermittlungen Rechnung zu tragen. Dies schliesst nicht aus, dass die Regelung von Abs. 2 auch bei der elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen zur Anwendung gelangt.

Zu § 28. b. Rekursentscheid

Abs. 2: Der Begriff «zugestellt» wird durch den Begriff «mitgeteilt» ersetzt (vgl. Erläuterung zu § 10a). Zudem wird die Gelegenheit dieser Revision genutzt, um die bisherige Formulierung um die «Rekurrentin» zu ergänzen und das Verb «sollen» mit einer bestimmten Formulierung zu ersetzen. Das Verb «sollen» lässt offen, ob damit eine zwingende Vorschrift oder eine nicht verbindliche Aufforderung gemeint sind, und ist deshalb zu vermeiden.

Zu § 28a. c. Vereinfachtes Verfahren

In Abs. 2 wird die Verweisung angepasst (§ 10b lit. b statt § 10a lit. b).

Zu § 65. c. Form und Mitteilung des Entscheids

Abs. 3: Der Begriff «Zustellung» wird durch den Begriff «Mitteilung» ersetzt.

Zu § 83. Verfahren a. Klageschrift

Abs. 1: Die Vorschrift, Eingaben in zweifacher Ausfertigung einzureichen, beschränkt sich auf in Papierform eingereichte Klageschriften. Für die elektronische Übermittlung hat eine solche Regelung keine Bedeutung und kann entfallen. Der Systematik halber ist der bisherige Satz 2 dem bisherigen Satz 1 vorangestellt, erfährt jedoch keine inhaltliche Änderung.

Abs. 2: In diesem Absatz wird «der Vorsitzende» um «die Vorsitzende» sowie «dem Kläger» um «der Klägerin» ergänzt.

Abs. 3: Das Verb «sollen» wird ersetzt (vgl. Erläuterung zu § 28 Abs. 2).

Zu § 84. b. Weitere Rechtsschriften; mündliche Verhandlung

Abs. 1: Die in Satz 2 enthaltene Vorschrift, Antworten in zweifacher Ausfertigung einzureichen, beschränkt sich auf in Papierform eingereichte Klageantworten. Bei einer Einreichung in elektronischer Form ist eine solche Regelung nicht von Bedeutung, können doch elektronische Dokumente einfach und in beliebiger Anzahl vervielfältigt werden. Zudem wird «der Beklagte» um «die Beklagte» ergänzt sowie das Verb «sollen» durch eine bestimmte Anweisung ersetzt (vgl. Erläuterung zu § 28 Abs. 2).

Übergangsbestimmungen

Abs. 1: Die Änderung findet auch auf Verfahren Anwendung, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens rechtshängig sind. Dieser allgemeine Grundsatz wird im Sinne der Rechtssicherheit ausdrücklich verankert.

Abs. 2: Verwaltungsbehörden und Gerichte können Akten bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung in physischer Form führen. Diese Regelung wird getroffen, um denjenigen Verwaltungsbehörden und Gerichten, die noch nicht über ein geeignetes Geschäftsverwaltungssystem verfügen, genügend Zeit zu geben, ein solches einzuführen. In diesem Fall kann es dazu kommen, dass Akten, die eingesehen werden wollen, noch nicht elektronisch vorliegen. Damit die Akteneinsicht dennoch gewährt werden kann, richtet sie sich solange nach bisherigem Recht.

Abs. 3: Nach Ablauf der zwei Jahre gemäss Abs. 2 sind bestehende Akten in elektronische Akten zu wandeln, soweit dies für die Fortführung eines Verfahrens notwendig ist. Damit soll ermöglicht werden, dass nicht alle vorhandenen physischen Akten in elektronische gewandelt

werden müssen, sondern nur diejenigen, die verfahrensrelevant sind und deshalb in einem betreffenden Verfahren in Gebrauch sind.

L. Änderungen bisherigen Rechts

Verschiedene kantonale Erlasse verwenden den Begriff «schriftlich», namentlich im Zusammenhang mit Eingaben oder Mitteilungen. Wo die Gesetzgebung die Schriftlichkeit verlangt, kann diese nunmehr gestützt auf § 4b Abs. 1 E-VRG grundsätzlich sowohl in Papierform als auch elektronisch erfüllt werden. Vereinzelt Regelungen des kantonalen Rechts verlangen eingeschriebene schriftliche Mitteilungen bzw. Eingaben. Diese Regelungen werden vorliegend in Form von Nebenänderungen hinsichtlich des elektronischen Verkehrs angepasst. Einige Erlasse sehen daneben die Möglichkeit der elektronischen Form in Teilbereichen vor. Diese Regelungen werden ebenfalls bereinigt, um im Hinblick auf die neue Rechtslage Einheitlichkeit herzustellen. Erlasse, welche die «schriftliche» Form der elektronischen Form gegenüberstellen, werden zudem in der Formulierung angepasst («in Papierform» statt «schriftlich»). Die vorliegenden Nebenänderungen beschränken sich auf Normen der Gesetzesstufe. Bestehende Regelungen der Verordnungsstufe sind im Zusammenhang mit dem Erlass der Verordnung (vgl. § 4e Abs. 3) zu bereinigen.

Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (KiG, LS 180.1): Der Bereich der Ausübung von politischen Rechten ist von der vorliegenden Regelung des elektronischen Geschäftsverkehrs gänzlich ausgenommen. § 13 Abs. 3 KiG sieht vor, dass eine stille Wahl ausgeschlossen ist, wenn schriftlich ein Wahlgang verlangt wird. Weil dieses Begehren dem Bereich der politischen Rechte zuzuordnen ist, ist § 13 Abs. 3 KiG dahingehend zu verdeutlichen, dass das schriftliche Begehren wie bis anhin in Papierform zu stellen ist.

Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1): § 18 Abs. 1 BiG sieht vor, dass Gesuche um Erteilung von Ausbildungsbeiträgen der für das Bildungswesen zuständigen Direktion «schriftlich oder elektronisch» einzureichen sind. Schriftliche Verfahrenshandlungen können gestützt auf § 4b Abs. 1 E-VRG fortan sowohl in Papierform als auch elektronisch vorgenommen werden. Die ausdrückliche Erwähnung von «oder elektronisch» ist damit nicht mehr notwendig und ist deshalb zu entfernen.

Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1): § 6 Abs. 1 lit. b PBG sieht vor, dass schriftliche Mitteilungen in Papierform das Erfordernis eines eingeschriebenen Briefs erfüllen müssen. Die Pflicht zur Mitteilung besteht nur gegenüber Personen, die Wohn-

sitz oder Sitz in der Schweiz haben oder der Gemeindeverwaltung am Ort der gelegenen Sache schriftlich ein inländisches Zustelldomizil übermittelt werden dürfen. Da schriftliche Mitteilungen auch elektronisch übermittelt werden dürfen, wird die Bestimmung dahingehend angepasst. §§ 287 lit. b, 315 Abs. 1 und 326 PBG werden hinsichtlich des Begriffs «Schriftlichkeit» im Sinne von § 4b Abs. 1 E-VRG angepasst. Mit Inkrafttreten dieser Vorlage werden schliesslich verschiedene Bestimmungen, die im Zuge der Vorlage «eBaugesucheZH-Volldigital» in das PBG eingefügt werden (vgl. Vorlage 5852), obsolet und können wieder aufgehoben werden. Gleichzeitig wird ein neuer § 308 eingefügt, wonach das baurechtliche Verfahren elektronisch durchgeführt wird und alle Verfahrensbeteiligten elektronisch am Verfahren teilnehmen müssen.

Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 (GesG, LS 810.1): § 13 Abs. 2 GesG sieht vor, dass die Patientendokumentation in schriftlicher oder elektronischer Form geführt werden kann. Diese Bestimmung wird hinsichtlich § 4b Abs. 1 E-VRG, wonach die «Schriftlichkeit» grundsätzlich in Papierform und elektronisch erfüllt werden kann, in ihrer Formulierung angepasst («schriftlich» wird mit «in Papierform» ersetzt).

Patientinnen- und Patientengesetz vom 5. April 2004 (LS 813.13): § 17 Abs. 2 des Patientinnen- und Patientengesetzes sieht vor, dass die Patientendokumentation schriftlich oder elektronisch geführt werden kann. Diese Bestimmung wird hinsichtlich § 4b Abs. 1 E-VRG, wonach die «Schriftlichkeit» grundsätzlich in Papierform und elektronisch erfüllt werden kann, in ihrer Formulierung angepasst («schriftlich» wird mit «in Papierform» ersetzt).

Gesetz über das kantonale Einigungsamt vom 16. Mai 1943 (LS 821.5): § 21 des Gesetzes über das kantonale Einigungsamt sieht vor, dass die Vorladung der Parteien zu den Sitzungen des Einigungsamtes durch eingeschriebenen Brief erfolgt, notfalls durch Fax, Mail oder entsprechende Kommunikationsmittel. Da schriftliche Mitteilungen auch elektronisch übermittelt werden dürfen, wird die Bestimmung dahingehend angepasst.

Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 (GebVG, LS 862.1): § 31 GebVG sieht vor, dass die Anstalt dem Versicherten das Ergebnis der Schätzung schriftlich eröffnet. Der Gemeinde und dem Grundbuchamt gegenüber erfolgt die Mitteilung «schriftlich oder in elektronischer Form». Schriftliche Verfahrenshandlungen können gestützt auf § 4b Abs. 1 E-VRG grundsätzlich sowohl in Papierform als auch elektronisch vorgenommen werden. Die ausdrückliche Erwähnung der elektronischen Form ist damit nicht mehr notwendig und ist deshalb wegzulassen.

Landwirtschaftsgesetz vom 2. September 1979 (LG, LS 910.1): § 47 Abs. 2 LG wird um die Möglichkeit ergänzt, Verfahrenshandlungen über einen elektronischen Kanal vorzunehmen. In § 68 Abs. 2 LG wird «schriftlich und eingeschrieben» mit «elektronisch» ergänzt.

M. Regulierungsfolgeabschätzung

Der Entwurf 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. Im 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 Personengruppen als eine sich auf die Unternehmen insgesamt entlastend auswirkende Regelung qualifiziert werden.

N. Finanzielle Auswirkungen

1. Private

Unabhängig von örtlicher und zeitlicher Verfügbarkeit von Leistungen der Schweizerischen Post können Private Eingaben elektronisch einreichen und Mitteilungen elektronisch abrufen. Abgesehen von dieser grossen Flexibilität und der damit verbundenen Erleichterungen und Einsparungen, z. B. beim Weg, entfallen Kosten für den Ausdruck von Eingaben (meist in mehrfacher Ausführung), das Verpackungsmaterial und das Porto. Bei Eingaben über eine anerkannte Zustellplattform betragen die Kosten je nach Anbieterin und Preismodell einschliesslich des Anbringens einer qualifizierten elektronischen Signatur gut die Hälfte eines Einschreibens oder weniger. Wird ein E-Government-Service für die gefragte Leistung von einem öffentlichen Organ zur Verfügung gestellt, ist sogar eine Eingabe ohne direkte Kosten für die eingebende Person möglich.

2. Öffentliche Organe

Die öffentlichen Organe können gleichenorts Kostenvorteile wie Private erwarten. Dank grösseren rabattierten Volumen kann sogar mit grösseren Einsparungen gerechnet werden. Damit elektronische Eingaben verarbeitet und elektronische Anordnungen erstellt werden können, wird eine geeignete elektronische Geschäftsverwaltung benötigt. Die kantonale Verwaltung und viele weitere öffentliche Organe verfügen bereits über eine entsprechende Infrastruktur. Mit der neu geschaffenen Möglichkeit, Eingaben auch über eigentliche E-Government-Services medienbruchfrei einzureichen, können strukturierte Daten von den öffentlichen Organen je nach Geschäftsfall unmittelbar maschinell weiterverarbeitet werden. Damit können grosse Effizienzgewinne erzielt werden. Die Einführung von elektronisch geführten Akten kann je nach Ausgangslage im jeweiligen öffentlichen Organ mit einem vorübergehenden Mehraufwand verbunden sein. Insbesondere ist dabei an die Einführung einer elektronischen Geschäftsverwaltung oder neuer Fachanwendungen für E-Government zu denken. Mit der in den Übergangsbestimmungen getroffenen Regelung, wonach nach dem Inkrafttreten der Änderung nur Akten digitalisiert werden müssen, die für die Fortführung eines Verfahrens notwendig sind, wird der Aufwand auf ein sachgerechtes Mindestmass eingegrenzt. Dank moderner Dokumentscanner mit einer Scanleistung von rund 90 Seiten pro Minute muss nicht mit einem besonderen personellen Mehraufwand gerechnet werden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli