

Der elektronische Rechtsverkehr im öffentlichen Recht im Kanton Zürich – Ein Praktikerblick auf die Revision des Zürcher VRG

Am 1. Januar 2027 tritt im Kanton Zürich die Revision des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes in Kraft. Die Revision ist ein Digitalisierungs-Grossvorhaben und führt den elektronischen Rechtsverkehr im kantonalen Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren ein. Berufsmässige Vertreterinnen und in bestimmten Konstellationen auch Gerichte und Behörden werden verpflichtet sein, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen (sog. Digital-only-Pflicht). Auch die Aktenführung und Akteneinsicht werden inskünftig elektronisch erfolgen. Der Beitrag ist ein praxisorientierter Überblick über ausgewählte Neuerungen der Revision sowie deren praktische Auswirkungen. Er gibt Empfehlungen für die anwaltliche und behördliche Praxis.

I. Einleitung	124
II. Grundzüge der VRG/ZH-Revision	124
III. Funktionsweise des elektronischen Rechtsverkehrs	126
IV. Ausgewählte Fragen für berufsmässige Vertreterinnen	129
V. Ausgewählte Fragen für Behörden	132
VI. Fazit und Ausblick	139

Zitiervorschlag:

FLORIAN BRUNNER, Der elektronische Rechtsverkehr im öffentlichen Recht im Kanton Zürich – Ein Praktikerblick auf die Revision des Zürcher VRG, sui generis 2026, S. 123

Florian Brunner, Dr. iur., Rechtsanwalt für öffentliches Recht in Zürich. Offenlegung von Interessenbindungen: Der Autor berät Behörden im Hinblick auf die Umsetzung der VRG-Revision und in Bezug auf andere Fragen der Digitalisierung der Verwaltung.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.297>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einleitung

- 1 Der Kanton Zürich digitalisiert seine Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren. Dazu revidierte er das VRG/ZH¹ und andere Erlasse und erliess die VEVV/ZH². Die VRG/ZH-Revision wird am 1. Januar 2027 ohne Übergangsfrist in Kraft treten (vgl. zu den Modalitäten des Inkrafttretens unten, Rz. 11 f.).³ Ab dann werden Rechtsanwältinnen⁴ und andere berufsmässige Vertreter verpflichtet sein, ihre Verfahrenshandlungen im Kanton Zürich elektronisch vorzunehmen (sog. *Digital-only-Pflicht*). Auch die Gerichte und Behörden werden unter bestimmten Voraussetzungen (die oft erfüllt sein werden) elektronisch handeln müssen.
- 2 Die VRG/ZH-Revision wird tiefgreifende Auswirkungen haben auf das Prozessieren im öffentlichen Recht im Kanton Zürich. Politisch war sie von einem breiten Konsens getragen. Ihre Umsetzung ist im vollen Gang. Anwaltskanzleien werden ihre gewohnten Arbeitsabläufe anpassen müssen, was mit einem gewissen Aufwand verbunden sein wird. Ungleich grösser als für die Advokatur wird der Umsetzungsaufwand für die Behörden sein. Für sie ist die Implementierung der VRG/ZH-Revision bereits heute ein veritabler *«Hosenlupf»*. Der Kanton Zürich geht davon aus, dass alleine auf *kantonomer* Ebene rund 1'000 Verfahren bzw. Geschäftsfall-Typen existieren, die unter das VRG/ZH fallen und digitalisiert werden müssen.⁵ Entsprechend stiess bzw. stösst das Revisionsvorhaben immer wieder auf Kritik. Das Bundesgericht schützte die Digital-only-Pflicht aber (vgl. unten, Rz. 17).
- 3 Damit steht fest: Die elektronischen Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren werden in Zürich kommen – ob man will oder nicht. Grund genug, um die VRG/ZH-Revision näher zu beleuchten. Dieser Aufsatz stellt zunächst die Grundzüge der Revision dar (vgl. unten, Kap. II.), um danach die Funktionsweise des elektronischen Rechtsverkehrs darzustellen (vgl. unten, Kap. III.).

1 Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2).

2 Verordnung des Kantons Zürich über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren vom 26. Juni 2024 (VEVV/ZH; LS 175.26).

3 RRB Nr. 715/2025 vom 2. Juli 2025, Ziff. I (ABl 2025-07-11).

4 Verpflichtet sein werden natürlich auch Rechtsanwältinnen männlichen Geschlechts. Dem Anliegen der geschlechtergerechten Sprache wird in diesem Aufsatz Rechnung getragen, indem Bezeichnungen bewusst uneinheitlich verwendet werden, um einerseits alle Geschlechter sichtbar zu machen und andererseits eine gute Lesbarkeit zu gewährleisten. Bald ist also von der Anwältin und bald vom Anwalt die Rede. Gemeint sind jeweils alle Menschen mit Anwaltspatent und Registereintrag.

5 Antwort des Regierungsrats vom 28. Januar 2026 auf die Anfrage Zühlmann vom 20. Oktober 2025 (Beschleunigte Digitalisierung der Verwaltungsprozesse im Kanton Zürich, KR-Nr. 333/2025, Antwort auf Fragen 1-5; vgl. Regierungsratsbeschluss [«RRB»] Nr. 73/2026).

Anschliessend geht er auf einige ausgewählte Fragestellungen ein, die für berufsmässige Vertreterinnen (vgl. unten, Kap. IV.) und Gerichte bzw. Behörden (vgl. unten, Kap. V.) relevant sein könnten.

II. Grundzüge der VRG/ZH-Revision

1. Wesentlicher Inhalt der VRG/ZH-Revision

Als «VRG/ZH-Revision» bezeichnet wird hier das Paket der Rechtsänderungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene, das am 1. Januar 2027 in Kraft treten wird. Der teilweise gebräuchliche Begriff «DigiLex» wird nicht verwendet.⁶ Das nVRG/ZH bildet die erforderliche⁷ gesetzliche Grundlage für den elektronischen Rechtsverkehr in Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren im Kanton Zürich. Die VRG/ZH-Revision umfasst folgende Kernaspekte:

a) Schriftform: In Papierform oder elektronisch

§ 4b Abs. 1 nVRG/ZH bestimmt, dass schriftliche Verfahrenshandlungen in Verfahren, die dem VRG/ZH unterstehen, in Papierform *oder* elektronisch erfolgen können. Auf die «Mechanik» dieser Norm wird noch eingegangen (vgl. unten, Rz. 35). Es besteht folglich grundsätzlich ein Wahlrecht, schriftliche Verfahrenshandlungen gültig entweder elektronisch oder in Papierform vorzunehmen; dieses Wahlrecht haben insbesondere nicht berufsmässig vertretene Verfahrensbeteiligte.⁸

b) Digital-only-Pflicht für berufsmässige Vertreterinnen

Kein Wahlrecht haben werden berufsmässige Vertreter (§ 4d Abs. 2 lit. a nVRG/ZH), Anwältinnen (§ 4d Abs. 2 lit. b nVRG/ZH) und Anwaltssubstituten mit Venia (§ 4d Abs. 2 lit. c nVRG/ZH). Sie handeln *«digital only»*⁹ und *müssen* ihre Verfahrenshandlungen für die durch sie vertretenen Verfahrensbeteiligten künftig elektronisch vornehmen (§ 4b Abs. 2 i.V.m. § 4d Abs. 2 nVRG/ZH).

6 Der Begriff «DigiLex» geht zurück auf das regierungsrätliche Impulsprogramm 2018/2019 zur Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung 2018-2023 (vgl. RRB Nr. 390/2018 vom 25. April 2018). Teil des Impulsprogramms war das Projekt IP 2.1 «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Rechtsverkehr (DigiLex)» zur Abklärung des legislatorischen Handlungsbedarfs für den elektronischen Geschäftsverkehr und der entsprechenden Massnahmen, welches mittlerweile abgeschlossen ist.

7 Vgl. BGE 143 I 187 E. 3.1; BGE 142 V 152 E. 2.4.

8 Teilweise wird das Wahlrecht als *«digital first»* bezeichnet, vgl. VANESSA RÜEGGER, Digitalisierungsfreundliches Recht als Grundlage der digitalen Verwaltung, in: Güggi/Haux/Ranzoni/Schlegel/Sieber-Gasser/Thommen (Hrsg.), *sui generis #unbequem 2025*, S. 41.

9 RÜEGGER (Fn. 8), S. 41.

c) Digital-only-Pflicht für Verwaltungsbehörden und Gerichte

- 7 Die Verwaltungsbehörden müssen ihre Verfahrenshandlungen ebenfalls elektronisch vornehmen: Einerseits, wenn sie mit anderen Behörden kommunizieren (§ 4d Abs. 1 lit. a nVRG/ZH), und andererseits, wenn sie mit Verfahrensbeteiligten kommunizieren, die selbst elektronisch verkehren – sei dies, weil sie dazu verpflichtet sind (§ 4d Abs. 1 lit. b nVRG/ZH) oder dies freiwillig tun (§ 4d Abs. 1 lit. c nVRG/ZH; vgl. unten, Rz. 58 ff.). Diese Regelungen gelten auch im (gerichtlichen und nicht-gerichtlichen) Rechtsmittelverfahren.
- 8 In Papierform kommunizieren die (Gerichts-)Behörden inskünftig nur noch mit Personen, die selbst keine Digital-only-Pflicht trifft, keine freiwillig elektronische Eingabe gemacht haben und der Verwaltungsbehörde auch nicht anderswie zu verstehen gegeben haben, mit ihr elektronisch verkehren zu wollen (§ 4d Abs. 1 lit. c nVRG/ZH *e contrario*).

d) Elektronische Aktenführung und Akteneinsicht

- 9 Die Verwaltungsbehörden werden dazu verpflichtet, die Akten elektronisch zu führen (§ 4c Abs. 1 nVRG/ZH). Diese Pflicht gilt auch dann, wenn Eingaben und Beilagen in Papierform eingereicht werden (§ 11 Abs. 1 VEVV/ZH). Die Akteneinsicht erfolgt ebenfalls elektronisch über den massgeblichen Kanal (§ 8 Abs. 2 Satz 1 nVRG/ZH). Wer nicht elektronisch kommuniziert, kann die Akten zudem bei der Verwaltungsbehörde vor Ort einsehen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 nVRG/ZH; vgl. unten, Rz. 67).

e) Keine zentrale Plattform, sondern «massgebliche Kanäle»

- 10 Der Rechtsverkehr wird nicht über eine einzige zentrale Plattform stattfinden, sondern über einen von der jeweiligen Verwaltungsbehörde als massgeblich erklärten Kanal (§ 4e Abs. 1 nVRG/ZH; vgl. unten, Rz. 20 ff.). Ein möglicher Kanal ist die Plattform *justitia.swiss* gemäss dem BEKJ¹⁰, die im Rechtsmittelverfahren und im Klageverfahren eingesetzt werden kann (vgl. unten, Rz. 27 ff.).

2. Inkrafttreten der VRG/ZH-Revision

- 11 Ursprünglich sollte die VRG/ZH-Revision per 1. Januar 2026 in Kraft treten.¹¹ Im Sommer 2026 verschob der Regierungsrat das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2027.¹²

¹⁰ Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz vom 20. Dezember 2024 (BEKJ; SR 172.023).

¹¹ RRB Nr. 727/2024 vom 26. Juni 2024, Ziff. I (ABl 2024-07-12).

¹² RRB Nr. 715/2025 vom 2. Juli 2025, Ziff. I (ABl 2025-07-11).

Das Inkrafttreten erfolgt ohne Übergangsfrist. Die Digital-only-Pflicht wird folglich «per sofort» auch für Verfahren gelten, die am 1. Januar 2027 bereits hängig sind (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VRG/ZH vom 30. Oktober 2023). Einzig die elektronische Aktenführung und -einsicht muss nicht sofort umgesetzt werden. Es gilt eine zweijährige Übergangsfrist (Abs. 2 der Übergangsbestimmungen). Auf dieses «Interregnum» wird noch zurückzukommen sein (vgl. unten, Rz. 68 ff.).

3. «Grosswetterlage» im elektronischen Rechtsverkehr

Die Digitalisierung des Rechtsverkehrs wird nicht nur im öffentlichen Recht des Kantons Zürich, sondern «in verschiedenen Rechtsbereichen und auf sämtlichen Staatsebenen vorangetrieben»¹³. Fahrt aufgenommen hat sie aber erst seit einigen Jahren. Im Bund wurde Ende 2024 das BEKJ erlassen. Dieses ist das Resultat des Projekts «Justitia 4.0», das auf die Schaffung einer schweizweit einsetzbaren zentralen Plattform für den elektronischen Rechtsverkehr zielt.¹⁴ Mit dem Erlass des BEKJ wurden auch die eidgenössischen Prozessgesetze (darunter das VwVG¹⁵, VGG¹⁶, BZP¹⁷ und das BGG¹⁸) geändert.¹⁹ Im öffentlichen Verfahrensrecht des Bundes wird für berufsmässige Vertreterinnen ebenfalls eine Digital-only-Pflicht gelten, allerdings erst im Beschwerdeverfahren (Art. 47a Abs. 1 nVwVG; Art. 38c Abs. 1 nBGG).

Einige Kantone kennen den freiwilligen elektronischen Rechtsverkehr bereits heute.²⁰ Eine Digital-only-Pflicht hat

¹³ CHRISTIAN MEYER, Im Windschatten von Justitia 4.0 zum digitalen Bundesverwaltungsverfahren? – Eine verfahrensrechtliche Analyse, SJZ 2021, S. 855. Dass dieses Zitat bereits aus dem Jahr 2021 stammt, belegt den Zeitbedarf für Digitalisierungs-Vorhaben.

¹⁴ Vgl. dazu im Einzelnen PAUL TSCHÜMPERLIN, Die Justiz auf dem Weg zum elektronischen Dossier – Eine Standortbestimmung, SJZ 2018, S. 316 ff.

¹⁵ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021).

¹⁶ Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 173.32).

¹⁷ Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (BZP; SR 273).

¹⁸ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110).

¹⁹ Das BEKJ tritt gestaffelt in Kraft. Der erste Teil des BEKJ, der die Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft *justitia.swiss* ermöglicht, wurde gemäss Bundesratsbeschluss vom 19. September 2025 per 1. Oktober 2025 in Kraft gesetzt (vgl. Art. 38 BEKJ). Der zweite Teil des BEKJ, der auch die Änderungen von bestehenden Prozesserslassen umfasst, soll am 1. Juli 2027 in Kraft treten (vgl. die Präsentation von Michel Besson [Bundesamt für Justiz] am 25. Magglinger Rechtsinformatikseminar vom 28. April 2026, Rechtliche Umsetzung des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz [BEKJ], S. 8). Vgl. Projekt Justitia 4.0, Merkblatt zum Inkrafttreten des BEKJ, Stand Mai 2026, S. 2.

²⁰ Dazu gehören beispielsweise die Kantone Graubünden und Uri (vgl. die seit 1. Januar 2024 in Kraft stehenden Art. 6d und Art. 6e VRG/GR (Gesetz des Kantons Graubünden über die Verwaltungsrechtspflege

neben dem Kanton Zürich bisher nur der Kanton Glarus erlassen; wann diese in Kraft treten wird, ist aber unklar.²¹ Bald werden weitere Kantone folgen, denn diese haben im Rahmen der KKJPD angekündigt, die Digital-only-Pflicht in die kantonalen Verwaltungsrechtspflegeerlasse aufzunehmen.²² Ein erstes Beispiel ist der Kanton St. Gallen.²³

- 51 Das «Digitalisierungs-Obligatorium» ist somit weder eine Zürcher Eigenheit noch Erfindung. Dennoch nimmt der Kanton Zürich eine wichtige Pionierrolle ein, weil Stand heute (April 2026 [vgl. oben, Fn. 21]) davon auszugehen ist, dass er der erste Kanton sein wird, in dem die Digital-only-Pflicht in Kraft tritt. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht mit Urteil BGE 151 I 194 die Zürcher Digital-only-Pflicht schützte, was anderen Kantonen Rückenwind und Rechtssicherheit gibt – jedenfalls sofern sie «nur» für berufsmässige Vertreterinnen ein Obligatorium einführen.²⁴

vom 31. August 2006 [VRG/GR; BR 370.100]) sowie Art. 25b ff. VRPV/UR (Verordnung des Kantons Uri über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. März 1994 [VRPV/UR; RB 2.2345]).

21 Die entsprechenden Bestimmungen wurden an der Landsgemeinde vom 1. Mai 2022 angenommen (vgl. Art. 7a VRG/GL (Gesetz des Kantons Glarus über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1984 [VRG/GL; GS III G/1]) sowie Art. 4 DVG/GL (Gesetz des Kantons Glarus über die digitale Verwaltung vom 1. Mai 2022 [DVG/GL; GS II H/1]); vgl. auch Art. 4a VRG/GL sowie Art. 9a VRG/GL. Das Serviceportal des Kantons Glarus wurde per 2. September 2024 eingeführt. Es handelt sich um das Behördenportal, das in Art. 2 Abs. 1 EVRV/GL (Verordnung über das elektronische Verwaltungsverfahren vom 20. August 2024 [EVRV/GL; GS II H/5]) erwähnt ist. Das Serviceportal umfasst über 100 digitale Angebote, dient aber Stand heute (April 2026) noch nicht als Übermittlungsplattform. Mit Inkrafttreten der EVRV/GL bzw. Inbetriebnahme des Serviceportals am 2. September 2024 erfolgte die «Bezeichnung» gemäss Art. 4 Abs. 2 DVG/GL. Es ist aber fraglich, ob aufgrund der fehlenden Funktionalität als Übermittlungsplattform die zweijährige Übergangsfrist gemäss Art. 15 i.V.m. Art. 36 DVG/GL und Art. 140 Abs. 3 VRG/GL ausgelöst wurde, bzw. ob die Digital-only-Pflicht per 2. September 2026 in Kraft treten wird. Die Staatskanzlei wies in ihrem Antrag an den Regierungsrat vom 18. Januar 2024 zur EVRV/GL darauf hin, dass bei ungenügender technischer Umsetzung das Inkrafttreten der Digital-only-Pflicht verschoben werden kann.

22 Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz vom 15. Februar 2023 (BBl 2023 679; nachstehend «Botschaft BEKJ»), S. 71.

23 Die St. Galler Regierung beschloss am 3. Februar 2026 die Botschaft und die Entwürfe für die Sammelvorlage «Rechtsgrundlagen für das elektronische Verwaltungsverfahren (X. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und V. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz)», die für die Frühjahrssession 2026 traktandiert sind (vgl. Bericht und Entwürfe der Staatskanzlei und des Bau- und Umweltsdepartementes vom 23. September 2025 zum Nachtrag zum Gesetz über die und zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz [RRB 2025/664]). Die vorgesehene Digital-only-Pflicht lehnt sich an die Zürcher Regelung an (vgl. Art. 10^{quater} Abs. 2 E-VRP/SG (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 [VRP/SG; sGS 951.1])).

24 Ob ein generelles Obligatorium zulässig wäre, lässt sich BGE 151 I 194 nicht entnehmen. Das Bundesgericht erwähnt nur, dass es für die Steigerung der Effizienz von Verwaltungsverfahren und Justizverfahren «wohl durchaus noch zielführender wäre, wenn das Obligatorium auf alle Privatpersonen ausgedehnt würde», dies aber nichts an der *Eignung* der Digital-only-Pflicht für berufsmässige Vertreterinnen zur Steigerung der Verfahrenseffizienz ändere (zum Wortzitat BGE 151 I 194 E. 6.3; vgl. zum Ganzen auch RÜEGGER (Fn. 8), S. 35 f.).

III. Funktionsweise des elektronischen Rechtsverkehrs

1. Überblick

Der rechtssichere elektronische Rechtsverkehr setzt Folgendes voraus:

- *Eindeutige Identifizierung*: Erstens muss die Identität der einreichenden Person zweifelsfrei feststehen, was eine eindeutige Identifizierung voraussetzt.
- *Sichere und vertrauliche Übermittlung*: Zweitens muss bei der Übermittlung die Integrität und Vertraulichkeit der Eingabe gewährleistet sein.
- *Quittierung*: Drittens muss das Übermittlungssystem die Zeitpunkte der Abgabe und des Abrufs des Dokuments eindeutig feststellen und quittieren können.

Nachfolgend wird gezeigt, wie das nVRG/ZH mit diesen drei Voraussetzungen umgeht.

2. Eindeutige Identifizierung

Die erste Anforderung der eindeutigen Identifizierung kann auf unterschiedliche Weise erfüllt werden. In Betracht kommt die qualifizierte elektronische Signatur («QES») gemäss ZertES²⁵. Gemäss § 4f Abs. 1 nVRG/ZH sind unterschrittsbedürftige Eingaben mit einer QES zu versehen. Die QES hat die Funktion der Identifizierung, die heute der eigenhändigen bzw. handschriftlichen Unterschrift zukommt.²⁶ Erforderlich sein wird eine QES insbesondere bei den beiden vom Bund gestützt auf die VeÜ-ZSSV²⁷ anerkannten Zustellplattformen *PrivaSphere* (PrivaSphere AG) und *IncaMail* (Post CH Digital Services AG).

Keine QES erforderlich sein wird, wenn anderweitig (d.h. ohne QES) sichergestellt ist, dass eine eingebende Person eindeutig identifiziert wird (§ 4f Abs. 2 nVRG/ZH). Dafür ist erforderlich, dass die eingebende Person zu ihrer Identifizierung einen der in § 6 VEVV/ZH genannten amtlichen Ausweise vorweisen muss. Dies ist der Fall beispielsweise bei AGOV, dem Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden, sowie der E-ID (§ 6 lit. d nVRG/ZH). Bei *justitia*.

25 Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate vom 18. März 2016 (ZertES, Bundesgesetz über die elektronische Signatur; SR 943.03).

26 Vgl. LILIANE OBRECHT, Die Unterschrift im Verwaltungsverfahren, Diss. Basel, Basel 2026, N 60 ff., zu den weiteren Funktionen der Unterschrift (Bestätigungsfunktion, Warnfunktion, Missbrauchs- und Manipulationsverhinderungsfunktion, Integritätsfunktion, Abschlussfunktion, Akzeptanzfunktion und Beweissicherungsfunktion); vgl. auch N 191, zum Unterschied zwischen Eigenhändigkeit und Handschriftlichkeit.

27 Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 18. Juni 2010 (VeÜ-ZSSV; SR 272.1).

swiss werden AGOV und die E-ID als Login zur Verfügung stehen. Daher wird bei der Nutzung von *justitia.swiss* auf der Eingabe *keine QES* nötig sein.²⁸ Aus Sicht der Nutzen ist dies ein wesentlicher Vorteil von *justitia.swiss*, zumal die Verwendung einer QES mit Kosten verbunden ist.

3. Sichere und vertrauliche Übermittlung über den massgeblichen Kanal

a) Bestimmung des massgeblichen Kanals durch die Behörde

20 Die zweite Voraussetzung (sichere und vertraulichen Übermittlung wird durch den Übermittlungskanal erfüllt, d.h. durch den «massgeblichen Kanal» (§ 4e Abs. 1 nVRG/ZH). Dieser dient nur der Übermittlung und ist nicht zur dauerhaften Ablage und Speicherung von Dokumenten bestimmt. Bildlich gesprochen übernimmt er nicht mehr Aufgaben als heute der Postbote. Die Ablage von Eingaben, Beilagen, Quittungen und weiteren Dokumenten liegt in der Verantwortung der Verfahrensbeteiligten.²⁹

21 Der Regierungsrat hat das Recht, einen für alle kantonalen und kommunalen Verwaltungsbehörden einheitlichen massgeblichen Kanal festzulegen (§ 4e Abs. 1 Satz 2 nVRG/ZH). Von diesem Recht hat er bisher keinen Gebrauch gemacht. Stattdessen bestimmt jede (Gerichts-) Behörde ihren massgeblichen Kanal *selbst* (§ 2 Abs. 1 VEVV/ZH). Der bezeichnete massgebliche Kanal muss aber die in § 2 Abs. 2 VEVV/ZH festgelegten Anforderungen erfüllen, was die (Gerichts-)Behörde selbst zu prüfen hat.³⁰ Die Staatskanzlei führt ein Verzeichnis, aus dem ersichtlich ist, welcher massgebliche Kanal bei welcher Behörde gilt, und veröffentlicht dieses online (§ 5 VEVV/ZH).

b) «Zürikonto» für Verfahren vor kantonalen Stellen

22 Es wird im Kanton Zürich somit einstweilen keine kantonsweite zentrale Plattform geben. Bekannt ist aber, dass der Kanton Zürich für die kantonalen Stellen eine technische Lösung entwickelt und dafür das bestehende «Zürikonto»³¹ ausbaut. Die ausgebaute Lösung soll Ende 2026 in Betrieb genommen werden.³² Langfristig ist geplant, auch die Gemeinden an die kantonale Lösung anbinden zu können, «um einen einheitlichen Zugang zu digitalen Dienstleistungen von Kanton und Gemeinden zu

28 Botschaft BEKJ (Fn. 22), S. 29.

29 Für die Plattform «*justitia.swiss*» sieht Art. 22 Abs. 5 BEKJ ausdrücklich vor, dass Dokumente und Quittungen frühestens nach 90 Tagen nach der Übermittlung gelöscht werden können.

30 Begründung des Regierungsrats zur VEVV/ZH vom 26. Juni 2024, S. 22.

31 Das Zürichkonto besteht bereits heute. Es bietet einen zentralen Einstiegspunkt zu digitalen Behördenleistungen des Kantons (Webzugang gemäss § 19 ff. VEVV/ZH), dient zur Verwaltung von Profilen und erlaubt den Empfang von Mitteilungen und anderer Vorgänge.

32 RRB-Nr. 73/2026 vom 28. Januar 2026, S. 3.

ermöglichen»³³. Dieses langfristige Ziel entspricht der Regierungsrätlichen Strategie Digitale Verwaltung 2025+.³⁴

Somit geht die Entwicklung hin zu zentralen Plattformen, was insbesondere in Advokaturkreisen auf eine positive Resonanz stösst. Im Jahr 2018, als der Kanton Zürich die VRG/ZH-Revision initiierte, waren die Vorteile von zentralen Plattformen noch nicht augenscheinlich. Die technische Entwicklung war weniger weit fortgeschritten, der Fokus lag auf der Technologieneutralität und ein einheitliches Login wie AGOV oder die E-ID war noch in weiter Ferne.³⁵

Die Erkenntnis, dass zentrale Plattformen vorteilhaft sein können, ist wichtig für Kantone, welche ihre Rechtsetzungsvorhaben jetzt initiieren. Zu bedenken ist jedoch umgekehrt auch, dass sich die Struktur von Verfahren stark unterscheiden kann und sich die zahlreichen Verfahren (1'000 Verfahren alleine auf kantonaler Ebene in Zürich [vgl. oben, Fn. 5]) nicht alle über denselben Leisten schlagen lassen. Einfache, unumstrittene Gesuchsverfahren mit nur einer Partei (z.B. der Antrag auf ein Fische-reipatent) laufen anders ab als komplexe Rechtsmittelverfahren mit mehreren Parteien und mehreren Schriftenwechseln.

c) *PrivaSphere*, *IncaMail* und andere Kanäle primär für kommunale Verfahren

Als massgeblichen Kanal (§ 2 Abs. 1 VEVV/ZH) bestimmen können die (Gerichts-)Behörden insbesondere die beiden anerkannten Zustellplattformen *PrivaSphere* und *IncaMail*. Diese erfüllen die Voraussetzungen gemäss § 2 Abs. 2 VEVV/ZH.³⁶ Stand heute (April 2026) ist davon auszugehen, dass diese Kanäle vorab in kommunalen Verfahren zur Anwendung kommen werden, weil kantonale Verfahren vor kantonalen Stellen über das «Zürikonto» geführt werden (vgl. oben, Rz. 22). Die beiden Zustellplattformen *PrivaSphere* und *IncaMail* sind interoperabel.³⁷

Es ist aber auch denkbar, andere massgebliche Kanäle zu bestimmen, sofern diese die Voraussetzungen von § 2 Abs. 2 VEVV/ZH erfüllen. Der Stadtrat der Stadt Zürich

33 RRB-Nr. 73/2026 vom 28. Januar 2026, S. 5.

34 Der Umsetzungsschwerpunkt 2 der Strategie («Zusammenarbeit [des Kantons] mit Gemeinden») sieht vor, dass Kanton und Gemeinden Grundlagen für Behördenleistungen aus einer Hand festsetzen (vgl. Strategie Digitale Verwaltung 2025+; festgesetzt durch den Regierungsrat am 15. Januar und 11. Juni 2025 [RRB Nr. 45/2025 und Nr. 635/2025]). Gemäss Ziel 2.2 des Projektportfolios (Beilage 2 zum RRB Nr. 635/2025) sollen die Grundlagen geschaffen werden zur «Anbindung Zürichkonto an E-Service-Lösungen der Gemeinden und Städte».

35 Die erste Volksabstimmung über die E-ID fand erst 2021, d.h. einige Jahre später statt; die Vorlage scheiterte bekanntlich (vgl. BBl 2021 1185 [Art. 2]).

36 Vgl. auch Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 23.

37 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_276/2025 vom 29. August 2025 E. 1.

beschloss beispielsweise am 26. Februar 2025, die bestehende städtische Plattform «Mein Konto» zu erweitern, um sie in der Stadt Zürich als stadtweiten massgeblichen Kanal einsetzen zu können.³⁸ Ferner sind dedizierte Plattformen für bestimmte Rechtsgebiete denkbar. Dies gilt etwa für die Plattform eBaugesucheZH gemäss § 19a ff. BVV/ZH³⁹, mit welcher das baurechtliche Verfahren elektronisch abgewickelt wird. Die dafür nötigen Rechtsänderungen im PBG/ZH⁴⁰ und der BVV/ZH traten am 1. April 2024 in Kraft.⁴¹ Die Gemeinden müssen sich innert einer dreijährigen Übergangsfrist an die Plattform eBaugesucheZH gemäss § 19a BVV/ZH anbinden.⁴² Ab 1. April 2027 müssen baurechtliche Verfahren über eBaugesucheZH geführt werden (§ 7a und § 328a ff. PBG/ZH).

d) *justitia.swiss*

27 Gestützt auf Art. 3 ff. BEKJ soll Mitte 2026 die öffentlich-rechtliche Körperschaft *justitia.swiss* gegründet werden, welche die gleichnamige zentrale Plattform *justitia.swiss* betreiben wird, welche «möglichst landesweit» einzusetzen ist (Art. 1 Abs. 2 lit. b BEKJ). Was bedeutet dies für Verfahren, die dem VRG/ZH unterstehen – können die Zürcher (Gerichts-)Behörden für diese Verfahren die Plattform *justitia.swiss* als massgeblichen Kanal i.S.v. § 4e Abs. 1 nVRG/ZH i.V.m. § 2 Abs. 1 VEVV/ZH vorsehen?

28 Art. 2 BEKJ bestimmt ganz generell, dass das BEKJ anwendbar ist, «soweit das jeweilige Verfahrensrecht dies vorsieht». Damit erlaubt es das BEKJ den Kantonen, *justitia.swiss* auch in kantonalen Verfahren einzusetzen.⁴³ Der Wortlaut von Art. 2 BEKJ ist offen formuliert, so dass an sich jedes Verfahren über *justitia.swiss* erfolgen könnte. Gleichzeitig bezieht sich das BEKJ gemäss seinem Titel und Art. 1 Abs. 1 BEKJ aber nur auf die «Justiz». Die prononciert *justizbezogene* Perspektive des BEKJ ergibt sich daraus, dass Justitia 4.0 ein Projekt der Gerichte und Straf- und Justizbehörden ist.⁴⁴ Es betrifft nur die Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren, nicht hingegen die

verwaltungsinternen Verwaltungsverfahren.⁴⁵ Entsprechend werden diese im Bund nicht über *justitia.swiss*, sondern über eine eigene dedizierte Plattform geführt (vgl. Art. 6a Abs. 2 und Abs. 3 lit. b nVwVG).

Ob die Kantone jedes Verfahren oder nur Rechtsmittelverfahren über *justitia.swiss* führen dürfen, ist nicht abschliessend geklärt. Das Projekt Justitia 4.0 führt in einem Merkblatt aus, *justitia.swiss* könne nur für Rechtsmittelverfahren eingesetzt werden.⁴⁶ Unerheblich zu sein scheint, ob das Rechtsmittelverfahren vor einer gerichtlichen («Justiz») oder einer nicht-gerichtlichen Instanz geführt wird. Gemäss dem Merkblatt hätten die Kantone beim Projekt Justitia 4.0 ihr Bedürfnis angemeldet, Verwaltungsverfahren über *justitia.swiss* führen zu können; auch das Bundesamt für Justiz sei «sich dieses Bedürfnisses der Kantone bewusst und prüft verschiedene Möglichkeiten, um eine einheitliche Lösung vorzuschlagen»⁴⁷.

Klar ist, dass *justitia.swiss* die Voraussetzungen von § 2 Abs. 2 VEVV/ZH erfüllt und daher aus Sicht des kantonal-zürcherischen Rechts grundsätzlich zum massgeblichen Kanal erklärt werden kann. Die (Gerichts-)Behörden dürften in der Regel ein Interesse daran haben, *justitia.swiss* wenn möglich einzusetzen, da die Plattform im Rahmen der bisher stattgefundenen Pilotierungen auf positive Rückmeldungen stiess.⁴⁸

Weil das Verzeichnis gemäss § 5 VEVV/ZH heute (Stand 31 Mai 2026) noch nicht online ist, steht im Einzelnen noch nicht verbindlich fest, vor welchen (Gerichts-)Behörden im Kanton Zürich *justitia.swiss* zum Einsatz kommen wird. Umgemünzt auf den Kanton Zürich bedeutet das Verständnis von Justitia 4.0 (keine Verwaltungsverfahren über *justitia.swiss* [vgl. oben, Rz. 29]), dass *justitia.swiss* als massgeblicher Kanal für alle Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Zürich festgelegt werden kann.⁴⁹ Ferner kann *justitia.swiss* der massgebliche Kanal im Rekurs-

38 Beschluss Nr. 454/2025 des Stadtrats der Stadt Zürich vom 26. Februar 2025.

39 Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV/ZH; LS 700.6).

40 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1).

41 Vgl. Offizielle Gesetzessammlung (OS) 79, S. 64 ff.

42 Vgl. dazu § 1 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des PBG/ZH vom 23. Oktober 2023.

43 Vgl. auch Botschaft BEKJ (Fn. 22), S. 74. Ein Versehen sein dürften die Ausführungen in der Botschaft BEKJ, wonach das BEKJ «nur dort Anwendung [findet], wo es in den Verfahrensgesetzen des Bundes für anwendbar erklärt» (Botschaft BEKJ (Fn. 22), S. 20; Hervorhebung hinzugefügt).

44 Vgl. Bundesgericht, Vernehmlassung vom 12. Februar 2021 zum VE-BEKJ, S. 4 (= S. 332 der Vernehmlassungsunterlagen): «Beim Projekt Justitia 4.0 geht es im Kern einzig um die gerichtlichen Verfahren und um die Verfahren der Strafverfolgungsbehörden. Justitia 4.0 ist ein die Justiz betreffendes Projekt mit der Besonderheit, dass sich die Staatsanwaltschaften [...] mit den Gerichten zusammengeschlossen haben.»

45 ULRICH MEYER / JACQUES BÜHLER, Das Projekt Justitia 4.0, «Justice – Justiz – Giustizia» 2019/1, N 4 und N 6.

46 Gemäss Projekt Justitia 4.0, Merkblatt zum Inkrafttreten des BEKJ (Fn. 19), S. 2, stehe es den «Kantonen frei, das BEKJ auch für die streitigen kantonalen Verwaltungsverfahren für anwendbar zu erklären». Hingegen stehe *justitia.swiss* «für nicht streitige kantonale Verwaltungsverfahren nicht zur Verfügung» (S. 5). Als Streitiges Verfahren gelte «die Überprüfung einer Verfügung durch eine andere Behörde als die verfügende» (S. 5).

47 Projekt Justitia 4.0, Merkblatt zum Inkrafttreten des BEKJ (Fn. 19), S. 5.

48 Vgl. hierzu Website Projekt Justitia 4.0, Pilotblog: Erfahrungsberichte aus den Kantonen.

49 Erfasst ist einerseits das Beschwerdeverfahren gemäss §§ 41 ff. VRG/ZH. Das Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage (§§ 81 ff. VRG/ZH) andererseits betrifft zwar nicht die «Überprüfung einer Verfügung», wie es das Projekt Justitia 4.0 voraussetzt (vgl. Fn. 46), aber es wäre nicht einzusehen, weshalb dieses justizförmige Verfahren vor einem Gericht nicht auf *justitia.swiss* geführt werden könnte.

verfahren sowohl vor gerichtlichen⁵⁰ als auch nicht-gerichtlichen Instanzen (§§ 19 ff. VRG/ZH) sein. Weiter eingesetzt werden könnte *justitia.swiss* für das Neubeurteilungsverfahren (§§ 170 ff. GG/ZH⁵¹), *nicht* hingegen für das Verwaltungsverfahren, Einspracheverfahren oder Gesuche um Wiedererwägung, Erläuterung oder Berichtigung einer erstinstanzlichen Verfügung, denn darüber entscheidet die verfügende Behörde. Interessanterweise legte die Zürcher Aufsichtscommission über die Anwältinnen und Anwälte – deren aufsichtsrechtlichen Verfahren erstinstanzliche Verwaltungsverfahren sind – dennoch *justitia.swiss* als massgeblichen Kanal fest.⁵²

4. Quittierung

- 32 Die dritte Voraussetzung des elektronischen Rechtsverkehrs (Quittierung) wird ebenfalls durch den massgeblichen Kanal gewährleistet. Auf die Quittierung wird im Zusammenhang mit der Fristwahrung eingegangen (vgl. unten, Rz. 52).

IV. Ausgewählte Fragen für berufsmässige Vertreterinnen

1. Objektiver Geltungsbereich und «Mechanik» der Digital-only-Pflicht

- 33 Nachfolgend wird auf ausgewählte Fragestellungen eingegangen, die für Rechtsanwältinnen und andere berufsmässige Vertreter von Interesse sein könnten.⁵³
- 34 § 4b Abs. 1 nVRG/ZH bestimmt, dass schriftliche Verfahrenshandlungen grundsätzlich entweder in Papierform oder elektronisch erfolgen können (vgl. oben, Rz. 5).⁵⁴ Eine Digital-only-Pflicht gilt nur ausnahmsweise unter den Voraussetzungen von § 4b Abs. 2 nVRG/ZH auf § 4d nVRG/ZH (vgl. unten, Rz. 38 sowie Rz. 58). Handlungen ausserhalb eines formellen Verwaltungsverfahrens bzw. des Geltungsbereichs des VRG/ZH (§ 1 VRG/ZH) fallen nicht unter die Digital-only-Pflicht (vgl. unten, Rz. 61).
- 35 In diesem Zusammenhang lohnt es sich, einen Blick auf die «Mechanik» von § 4b nVRG/ZH zu werfen. Der Anwendungsbereich des elektronischen Rechtsverkehrs

50 Rekursinstanzen mit gerichtlicher Unabhängigkeit sind im Kanton Zürich das Baurekursgericht und das Steuerrekursgericht.

51 Gemeindegesetz des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (GG/ZH; LS 131.1).

52 Vgl. Aufsichtscommission über die Anwältinnen und Anwälte, Beschluss vom 7. Mai 2026.

53 Vgl. zum Ganzen auch Staatskanzlei, FAQ für die Anwaltschaft.

54 Vgl. Antrag und Bericht des Regierungsrats Zürich vom 13. Juli 2022, Vorlage 5853, Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), Elektronische Verfahrenshandlungen, S. 16 und S. 18.

ist eröffnet, wenn eine Verfahrenshandlung nach dem anwendbaren (kantonalen oder kommunalen) Recht «schriftlich» vorgenommen werden muss – und zwar unabhängig davon, ob der jeweilige Spezialerlass explizit auf das nVRG/ZH verweist oder nicht; vorausgesetzt ist nur, dass das Verfahren überhaupt dem VRG/ZH untersteht und im Spezialerlass nicht davon abgewichen wird. Im Rahmen der VRG/ZH-Revision wurden bestehende Bestimmungen mit Schriftlichkeitserfordernissen im VRG/ZH und in Spezialerlassen – abgesehen von einzelnen Nebenänderungen in kantonalen Gesetzen⁵⁵ – *nicht* geändert.⁵⁶

Ab 1. Januar 2027 wird somit jedes Schriftlichkeitserfordernis für eine Verfahrenshandlung mit dem Vorverständnis von § 4b Abs. 1 nVRG/ZH gelesen werden müssen. Elektronisch eingereicht werden kann oder muss somit etwa der Rekurs («schriftlich einzureichen» [§ 22 Abs. 1 VRG/ZH]) oder die Anmeldung von Einsprachen, Entschädigungsforderungen und anderer Rechtsansprüche im enteignungsrechtlichen Verfahren («schriftlich anzumelden» [§ 23 AbtrG/ZH⁵⁷]).

Bestimmungen im kantonalen oder kommunalen Recht, die vom VRG/ZH abweichen, gehen diesem vor (§ 3 VRG/ZH). Gerade *keine* abweichende Bestimmung ist aber eine Norm in einem Spezialerlass, welche die Schriftform verlangt. Auch wenn damit heute (vor dem 1. Januar 2027) nur die Papierform gemeint ist, müssen «Schriftform-Normen» künftig im Sinne von § 4b Abs. 1 nVRG/ZH ausgelegt werden. Eine abweichende Vorschrift wäre z.B. die spezialgesetzliche Einschränkung der Schriftlichkeit auf die *Papierform*, denn diese schliesst die elektronische Form ausnahmsweise aus. Ein Beispiel dafür ist § 13 Abs. 3 nKiG/ZH⁵⁸, wonach die betreffende Handlung «schriftlich in Papierform» erfolgen muss.⁵⁹

2. Subjektiver Geltungsbereich der Digital-only-Pflicht

Parteilose⁶⁰ knüpft die Digital-only-Pflicht nicht an die Person der Verfahrensbeteiligten, sondern an ihre Vertretung an. Sie gilt, wenn sich eine Verfahrensbeteiligte

55 Vgl. hierzu Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 30.

56 Aufkantonaler Ebene wurde in einzelnen Spezialgesetzen ergänzt, dass eine Verfahrenshandlung *schriftlich* erfolgen muss (vgl. z.B. § 18 Abs. 1 BiG/ZH [Bildungsgesetz des Kantons Zürich vom 1. Juli 2002; LS 410.1]). Ein solches Schriftlichkeitserfordernis kann bzw. muss gegebenenfalls künftig aufgrund von § 4b ff. nVRG/ZH elektronisch erfüllt werden.

57 Gesetz betreffend die Abtretung von Privatreechten des Kantons Zürich vom 30. November 1879 (LS 781).

58 Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 des Kantons Zürich (LS 180.1).

59 Vgl. hierzu Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 30.

60 Vgl. zur Frage, wann verfügende Behörden und Rechtsmittelbehörden elektronisch kommunizieren müssen, unten, Rz. 58.

durch eine Person vertreten lässt, die in eine der Kategorien von § 4d Abs. 2 nVRG/ZH fällt:

**a) Berufsmässige Vertreterinnen
(§ 4d Abs. 2 lit. a nVRG/ZH)**

39 Berufsmässige Vertreterinnen sein können etwa Treuhänderinnen und Architektinnen,⁶¹ aber auch Geschäftsführerinnen oder Personen mit Anwaltspatent, die nicht im Anwaltsregister eingetragen und nicht im Monopolbereich tätig sind. Der Begriff der Berufsmässigkeit dürfte analog dem AnwG/ZH⁶² auszulegen sein. Berufsmässiges Handeln setzt demnach die Bereitschaft voraus, in einer grundsätzlich unbeschränkten Anzahl Fälle tätig zu werden.⁶³ Die einzelfallweise oder «gelegentlich[e]»⁶⁴ Vertretung genügt nicht.

b) Rechtsanwältinnen (§ 4d Abs. 2 lit. b nVRG/ZH)

40 Für die Digital-only-Pflicht von Anwältinnen und Anwälten knüpft das nVRG/ZH nicht an das Anwaltspatent gemäss § 2 ff. AnwG/ZH, sondern an die Berechtigung zur Vertretung von Parteien vor schweizerischen Gerichten gemäss BGFA⁶⁵ an. Folglich ist neben dem Anwaltspatent der Eintrag ins Anwaltsregister vorausgesetzt (Art. 4 i.V.m. Art. 6 BGFA), damit die Digital-only-Pflicht gilt.

41 Die Digital-only-Pflicht greift ausnahmslos. Eine «Härtefallregelung» z.B. für technisch nicht versierte oder kurz vor der Pensionierung stehende Kollegen gibt es nicht. Das Obligatorium gilt auch für Anwältinnen, die ausserhalb des Kantons Zürich ansässig sind, solange sie in Zürich prozessieren. Hingegen untersteht ein Inhaber des Anwaltspatents, der nicht in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen ist (z.B. ein Unternehmensjurist), nicht der Digital-only-Pflicht. Wenn die Vertretung durch ihn indessen berufsmässig ist, besteht die Digital-only-Pflicht dennoch, allerdings aufgrund der Regelung in § 4d Abs. 2 lit. a nVRG/ZH. Keine Digital-only-Pflicht besteht für eine Anwältin, die in eigener Sache in eigenem Namen prozessiert, weil § 4d Abs. 2 nVRG/ZH nur «[i]m Rahmen der jeweiligen Tätigkeit gilt», womit die *berufliche* Tätigkeit als berufsmässige Vertreterin gemeint sein muss.

**c) Anwaltssubstituten mit Venia⁶⁶
(§ 4d Abs. 2 lit. c nVRG/ZH)**

42 Anwaltssubstituten, die über eine Venia verfügen, unterstehen ebenfalls der Digital-only-Pflicht.

⁶¹ Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 20.

⁶² Anwaltsgesetz des Kantons Zürich vom 17. November 2003 (AnwG/ZH; LS 215.1).

⁶³ Vgl. etwa Urteil des VGer ZH VB.2007.00141 vom 21. Juni 2007 (= RB 2007, Nr. 32) E. 2.3.

⁶⁴ Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 20.

⁶⁵ Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (BGFA, Anwaltsgesetz; SR 935.61).

⁶⁶ Gemeint ist die einstwillige Bewilligung gemäss § 5 AnwG/ZH.

3. Nicht-Befolgung der Digital-only-Pflicht

43 Wird der Digital-only-Pflicht keine Folge geleistet und erfolgt die Eingabe in Papierform bzw. auf postalischem Weg, setzt die (Gerichts-)Behörde eine kurze Frist zur elektronischen Nachreichung an unter Androhung der Rechtsfolge bei Nichtbeachtung (§ 4d Abs. 3 nVRG/ZH). Als Rechtsfolge denkbar ist primär, dass eine Eingabe als nicht erfolgt und eine Frist als nicht gewahrt gilt bzw. auf eine Eingabe nicht eingetreten wird.⁶⁷

44 Die Ansetzung einer Nachfrist ist meines Erachtens eine Zwischenverfügung, die mit dem Argument, die Digital-only-Pflicht gelte für die betreffende Vertreterin nicht, angefochten werden kann. Dass das Bundesgericht im elektronischen Rechtsverkehr wesentliche Effizienzvorteile sieht,⁶⁸ spricht nicht dagegen, dass die Nachfristansetzung zu einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil führt (§ 19a Abs. 2 VRG/ZH i.V.m. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG), zumal sie zu einer Änderung in der Art und Weise der Prozessführung führt.

45 Die Regelung in § 4d Abs. 3 nVRG/ZH ist attraktiv für Vertreter im Fall von technischen Störungen bzw. der Nichterreichbarkeit von Übermittlungskanälen: Statt glaubhaft machen zu müssen, dass die Übermittlung nicht möglich war, um so von einer Fristverlängerung bis zum ersten Werktag nach Behebung der Störung profitieren zu können (§ 12 Abs. 3 nVRG/ZH; vgl. unten, Rz. 53 ff.), kann eine Eingabe bereits *fristwährend* in Papierform eingereicht werden. Es muss dann eine Nachreichung innert kurzer Nachfrist erfolgen (§ 4d Abs. 3 nVRG/ZH).

4. Wahrung der Fristen

a) Beginn des Fristenlaufs

46 Gemäss dem unveränderten § 11 Abs. 1 VRG/ZH beginnt der Fristenlauf mit der *Zustellung*, wobei der Tag der Eröffnung einer Frist oder der Tag der Mitteilung eines Entscheids nicht mitgezählt wird.

47 Sofern sich eine Partei nicht vertreten lässt, besteht keine Digital-only-Pflicht. Hat sie der Verwaltungsbehörde während des Verfahrens nicht zu verstehen gegeben, dass sie elektronisch verkehren will, wird ihr die Anordnung (mindestens als Kopie) in Papierform zugestellt (§ 16 VEVV/ZH). Der Fristenlauf bestimmt sich nach den bisher geltenden Regeln. Fristauslösend ist die Zustellung der Kopie in Papierform.

⁶⁷ Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 21.

⁶⁸ BGE 151 I 194 E. 6.3.

48 Der elektronische Rechtsverkehr kommt zum Zug, wenn sich eine Person durch einen berufsmässigen Vertreter gegen aussen sichtbar und mit Vollmacht vertreten lässt oder der Behörde zu verstehen gab elektronisch verkehren zu wollen (§ 4d nVRG/ZH). Die Behörde kann über den massgeblichen Kanal abfragen, über welche Adresse eine Person erreichbar ist (§ 4 lit. a VEVV/ZH). Diese wird elektronisch benachrichtigt, sobald eine Anordnung zum Abruf bereitgestellt ist (§ 10a Abs. 1 nVRG/ZH). Die Benachrichtigung erfolgt z.B. mit einfachem E-Mail, SMS oder einem Messengerdienst (§ 13 Abs. 2 VEVV/ZH). Sie löst den Fristenlauf noch nicht aus. Fristauslösend ist erst der *erstmalige Abruf* des Dokuments (§ 10a Abs. 2 nVRG/ZH). Der Übermittlungskanal quittiert den Zeitpunkt des erstmaligen Abrufs (§ 10a Abs. 3 nVRG/ZH). Auf *justitia.swiss* erfolgt der Abruf durch den Befehl «Empfang bestätigen und Aktenstücke anzeigen».

49 Für nicht abgerufene Anordnungen greift am siebten Tag nach der Bereitstellung die Zustellfiktion, aber nur, sofern die mitteilungsrechtliche Person mit einer Mitteilung rechnen musste (§ 10a Abs. 2 nVRG/ZH). Somit ist ein Prozessrechtsverhältnis erforderlich. Ruft eine Person, die nicht mit einer Mitteilung rechnen musste, eine elektronisch zugestellte Anordnung nicht ab, wird die Anordnung in Papierform mitgeteilt, sofern ein inländisches Zustelldomizil bekannt ist (§ 10a Abs. 4 nVRG/ZH). Die Zustellfiktion greift nach elektronischer Zustellung nur, wenn (freiwillig oder verpflichtend) elektronisch kommuniziert wird. Bei einer Person, die der Digital-only-Pflicht nicht unterliegt und auch nicht freiwillig elektronisch verkehrt, wird die Zustellfiktion bei elektronischer Zustellung nicht ausgelöst, selbst wenn diese Person mit einer Mitteilung (in Papierform) rechnen musste.

50 Aus den obigen Ausführungen folgt, dass Anwaltskanzleien die Auslösung des Fristenlaufs im Rahmen der Zustellfiktion gemäss § 10a Abs. 2 nVRG/ZH *steuern* können. Gerade bei Ferienabwesenheiten ist dies relevant. Für grössere Anwaltskanzleien, bei denen die Postzustellung in aller Regel einheitlich für alle Mitarbeitenden erfolgt, eröffnet sich damit ein Spielraum. Es ist aber grosse Sorgfalt angezeigt. Dies gilt insbesondere bei Plattformen, die (wie *justitia.swiss* [Art. 24 Abs. 2 BEKJ]) die Einrichtung eines Organisationsprofils erlauben, denn gegebenenfalls kann jede zum Organisationsprofil zugehörige Person ein fristauslösendes Dokument abrufen. Ruft ein Rechtsanwalt während der einwöchigen Ferien seiner Kollegin, die er vertritt und mit der er sich ein Organisationsprofil teilt, eine Anordnung in einem von ihr geführten Verfahren ab, erweist er seiner Kollegin einen Bärendienst – die Rekursfrist beginnt nämlich unnötigerweise bereits während ihrer Ferien zu laufen. Verzichtet der Rechtsanwalt auf einen Abruf, gilt die Anordnung erst am siebten Tag nach der Bereitstellung als zugestellt.

b) Wahrung der Frist

Gemäss § 11 Abs. 2 lit. b und Abs. 3 lit. b nVRG/ZH wird eine Frist im elektronischen Rechtsverkehr gewahrt, wenn die Eingabe bis am letzten Tag der Frist über den massgeblichen Kanal vollständig abgegeben worden ist. Wie bereits heute sind Eingaben mit formellen Mängeln fristwährend, sofern der Mangel innert einer kurzen Nachfrist behoben wird. Dies gilt z.B. für nicht mittels QES signierte Eingaben (sofern eine QES beim betreffenden Übermittlungskanal überhaupt erforderlich ist [vgl. oben, Rz. 19]) oder versehentlich nicht mitgesandte Beilagen. Für Eingaben, die trotz Digital-only-Pflicht fälschlicherweise in Papierform eingereicht wurden, sieht § 4d Abs. 3 nVRG/ZH die Nachfristansetzung ausdrücklich vor (vgl. oben, Rz. 19).

Das System quittiert den Zeitpunkt der vollständigen Abgabe mittels Abgabequittung (§ 11 Abs. 4 VRG/ZH i.V.m. § 7 VEVV/ZH). Die Abgabequittung ist folglich von ausserordentlich grosser praktischer Relevanz, denn sie beweist die Fristwahrung. Erlaubt ein massgeblicher Kanal mehrere Übermittlungsarten, ist diejenige zu wählen, bei welcher das System eine Abgabequittung ausstellt. Bei *IncaMail* ist demnach die Versandart «Eingeschrieben» und bei *PrivaSphere* die Versandart «eGov Einschreiben» zu wählen. Die Versandarten «Vertraulich» und «Vertrauliche E-Mail» genügen nicht. Sie sind *nicht* fristwährend.⁶⁹ Dieser Punkt ist für die Anwaltschaft von grosser Bedeutung.

c) Technische Störungen

Ein zentraler Punkt der Regelung des elektronischen Rechtsverkehrs ist der Umgang mit technischen Störungen des Übermittlungskanals. § 12 Abs. 3 nVRG/ZH bestimmt, dass sich die Frist zur Einreichung verlängert, wenn die Übermittlung innert Frist über den massgeblichen Kanal «nicht möglich» ist. Die Frist verlängert sich bis zum ersten Werktag, nachdem die Übermittlung wieder möglich ist. Die betroffene Person hat *glaubhaft* zu machen, dass die Übermittlung nicht möglich war. Ob das Beweismass des Glaubhaftmachens erreicht ist, bestimmt sich im Rahmen der Beweiswürdigung. Ohne Belege zu behaupten, der massgebliche Kanal habe eine technische Störung gehabt und sei nicht erreichbar gewesen, dürfte jedoch riskant sein; zu empfehlen ist das Einreichen von datierten Screenshots, die beispielsweise aufzeigen, dass trotz funktionierendem Internetzugang der massgebliche Kanal nicht funktioniert. Hohen Beweiswert haben dürften auch Mitteilungen über Störungen seitens der Betreiber der Kanäle oder anderen Institutionen.⁷⁰

69 Vgl. vor der VRG/ZH-Revision Urteil des VGer ZH SB.2024.00101 vom 9. Oktober 2024 E. 1.2.

70 In der Vergangenheit informierte beispielsweise der Zürcher Anwaltsverband alle seine Mitglieder per E-Mail über eine Störung,

54 Anders als das BEKJ präzisiert das nVRG/ZH nicht, dass die Fristverlängerung nur bei «Nichterreichbarkeit» des massgeblichen Kanals greift.⁷¹ Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass die Übermittlung nur dann als unmöglich gelten wird, wenn die Unmöglichkeit auf eine technische Störung *seitens des Kanals* zurückzuführen ist. Eine «subjektive Unmöglichkeit», d.h. in der Sphäre der einreichenden Person liegende Umstände (z.B. keine Internetverbindung, Absturz oder Versagen des Computers, veraltete Software, etc.), wird hingegen nicht genügen.⁷² In diesen Fällen kommt ein Fristwiederherstellungsgesuch in Frage (vgl. § 12 Abs. 2 nVRG/ZH).

55 Nervenschonender für Praktikerinnen und Praktiker ist es, mindestens in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des nVRG/ZH als Standardprozedere vorzusehen, fristwahrende Eingaben wenn möglich nicht am letzten Tag der Frist einzureichen; solche Regeln gehören zur Organisationsverantwortung von Anwaltskanzleien. Bereits ausgeführt wurde, dass die Regelung in § 4d Abs. 3 nVRG/ZH einen Ausweg bietet aus der Situation, die technische Störung des massgeblichen Kanals glaubhaft machen zu müssen. Stattdessen kann eine Eingabe auch innert der Frist in Papierform eingereicht werden, wobei sie innert einer kurzen Nachfrist in elektronischer Form nachgereicht werden muss (vgl. oben, Rz. 45). Nachzureichen ist die identische Eingabe; die Nachfrist gemäss § 4d Abs. 3 nVRG/ZH kann folglich nicht für Verbesserungen der Eingabe genutzt werden. Eine ähnliche Regelung enthält auch Art. 26 Abs. 5 BEKJ; hier gilt die Frist als gewahrt, wenn die Eingabe in Papierform (oder der Beweis der Existenz der einzureichenden Dokumente) bis zum Tag, an dem die Frist abläuft, eingereicht wird. Die Behörde setzt alsdann eine angemessene Frist zur elektronischen Nachreichung.

5. Organisation in der Anwaltskanzlei

56 Anwaltskanzleien müssen im Hinblick auf den 1. Januar 2027 einige Vorbereitungen treffen. Zunächst muss sichergestellt werden, dass alle Rechtsanwältinnen in der Kanz-

so z.B. am 27. Januar 2026 («Störung IncaMail bei der kantonalen Verwaltung»).

71 Vgl. die Überschrift des 5. Abschnitts des BEKJ (Art. 26 ff. BEKJ). Hier eher von anekdotischer Relevanz sind die Aussagen in der parlamentarischen Debatte zu Art. 26 BEKJ. Nationalrat Wyssmann fragte Bundesrat Jans: «Wie muss ich als Praktiker der Plattform die Nichterreichbarkeit glaubhaft machen? Ich möchte eine Antwort zuhänden der Materialien». Bundesrat Jans antwortete wie folgt: «Meines Wissens brauchen Sie das nicht weiter zu erklären. Sie können einfach sagen, dass Sie sie nicht erreichen können» (AB 2024 N 2038). Aus Sicht der Advokatur ist es zu begrüßen, wenn die Vorschriften im BEKJ nicht formalistisch zulasten der Parteien ausgelegt werden. Die sorgfältige Rechtsanwältin wird aber nicht darauf vertrauen, dass die Gerichte die bundesrätliche Nonchalance zur Nichterreichbarkeit teilen werden.

72 Entsprechend fokussieren die Ausführungen zu § 12 nVRG/ZH auf S. 21 des Bericht nVRG/ZH (Fn. 54) nur auf Störungen beim Kanal.

lei über eine QES und ein Login zu einer der Zustellplattformen *PrivaSphere* oder *IncaMail*, zu *justitia.swiss* und anderen weitverbreiteten massgeblichen Kanälen haben.

57 Ferner müssen die Anwaltskanzleien ihre Abläufe anpassen. Es liegt in ihrer Organisationsverantwortung, entsprechende Weisungen und Richtlinien festzusetzen. Zu den relevanten Punkten gehören beim *eingehenden* Rechtsverkehr etwa die Sicherstellung der Fristenkontrolle, die Regelung der Berechtigungen zum Abrufen von Anordnungen, Stellvertretungsregelungen während Ferien oder die gegenseitige Gewährung des Zugangs zu E-Mail-Postfächern innerhalb eines Teams. Auch die Aufgaben der Assistenz sind festzulegen. Ferner ist sicherzustellen, dass die Behörden über längere Abwesenheiten oder Austritte informiert werden, wenn die betreffenden Mitarbeitenden Verfahren führen und bei den Behörden als mitteilungsberechtigt hinterlegt sind. Beim *ausgehenden* Rechtsverkehr empfehlen sich insbesondere Regeln über die Kontrolle der Wahl des korrekten Kanals und der korrekten Adresse der (Gerichts-)Behörde auf diesem Kanal gemäss dem Verzeichnis der Staatskanzlei (§ 5 VEVV/ZH), des korrekten⁷³ Anbringens der QES (soweit erforderlich), der Wahl der korrekten Versandart (vgl. oben, Rz. 52) und der Ablage der Abgabequittung. Häufig dürfte die Einrichtung von Organisationsprofilen – sofern der massgebliche Kanal dies erlaubt – sinnvoll sein, erfordert aber eine gewisse Disziplin und birgt Risiken. Es empfiehlt sich, mit der nötigen Vorlaufzeit Schulungen durchzuführen. Alle Schritte und die bürointerne Koordination (z.B. beim Anbringen mehrerer Signaturen) sind vorgängig zu üben.

V. Ausgewählte Fragen für Behörden

1. Geltungsbereich der Digital-only-Pflicht

58 Nachfolgend werden einige ausgewählte Fragen behandelt, die sich für (Gerichts-)Behörden bei der *Verfahrensleitung* unter dem nVRG/ZH stellen werden. Die Fragestellungen sind nicht abschliessend und beruhen auf einer subjektiven Auswahl durch den Autor.

59 Nicht vertieft eingegangen wird auf den Geltungsbereich des VRG/ZH; es genügt der Hinweis, dass grundsätzlich alle Verwaltungsbehörden auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene, die dem VRG/ZH unterstehen (§ 4 VRG/ZH), von der VRG/ZH-Revision betroffen sind und gegebenenfalls der Digital-only-Pflicht unterstehen.⁷⁴ Demgegenüber greift die Digital-only-Pflicht nicht für Verfahren, die

73 Zu beachten ist insbesondere, dass gewisse Signatur-Softwares neben dem Anbringen einer QES gemäss ZertES auch das Anbringen einer einfachen Signatur mit tieferem Authentifizierungsgrad erlauben. Eine solche genügt unter dem nVRG/ZH aber nicht.

74 Vgl. auch Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 14 f.

nicht dem VRG/ZH unterstehen (so z.B. das Verfahren vor dem Sozialversicherungsgericht⁷⁵).

60 § 4d Abs. 1 nVRG/ZH bestimmt, dass die Verwaltungsbehörden in den folgenden drei Fällen Verfahrenshandlungen elektronisch vornehmen müssen:

- Erstens, wenn die Verwaltungsbehörden untereinander kommunizieren, d.h. mit anderen Behörden⁷⁶ (Government to Government [«G2G»]; § 4d Abs. 1 lit. a nVRG/ZH);
- zweitens, wenn sie mit Personen kommunizieren, die ihrerseits der Digital-only-Pflicht unterstehen (§ 4d Abs. 1 lit. b nVRG/ZH); und
- drittens, wenn sie mit Personen kommunizieren, welche ihre Verfahrenshandlungen freiwillig elektronisch vorgenommen haben oder anderweitig zu verstehen gegeben haben, elektronisch verkehren zu wollen (§ 4d Abs. 1 lit. c nVRG/ZH).

61 Die behördliche Digital-only-Pflicht gilt nur für «Verfahrenshandlungen» (§ 4b Abs. 2 nVRG/ZH), d.h. nur für Handlungen im Rahmen eines eingeleiteten, hängigen formellen Verwaltungsverfahrens. Die Materialien äussern sich nicht zur Frage, was im Einzelnen seitens der Verwaltungsbehörden eine Verfahrenshandlung ist.⁷⁷ Dazu gehören jedenfalls prozessleitende Verfügungen⁷⁸ sowie die verfahrensabschliessende Anordnung bzw. der verfahrensabschliessende Entscheid (die bzw. der mit einer QES oder einem geregelten elektronischen Siegel zu versehen sind [§ 15 VEVV/ZH]). Ebenfalls behördliche Verfahrenshandlungen, die der Digital-only-Pflicht unterstehen, sind behördliche Rechtsschriften (z.B. ein Rekurs durch eine Behörde oder eine Vernehmlassung durch eine Vorinstanz),⁷⁹ die Zustellung eines Sachverständigengutachtens zur Stellungnahme an die Parteien, Amtshilfeleistungen wie die Übermittlung eines Aktendossiers, die

75 Das Verfahren vor dem Sozialversicherungsgericht ist weitgehend bundesgesetzlich geregelt (vgl. Art. 56 ff. ATSG [Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, ATSG; SR 830.1]). Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 (GSVGer/ZH; LS 212.81) sieht im Rahmen des bundesrechtlichen Spielraums eigene Verfahrensbestimmungen vor (§§ 13 ff. GSVGer/ZH). Es verweist auf das ATSG (§ 13 Abs. 3 GSVGer/ZH) und ergänzend auf die ZPO sowie gewisse Bestimmungen des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (§ 28 GSVGer/ZH).

76 Was eine andere Verwaltungsbehörde gemäss § 4d Abs. 1 lit. a nVRG/ZH ist, wird aus dem Gesetzestext und dem Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 19, nicht abschliessend klar. Nach hier vertretener Ansicht dürfte die Behördeneigenschaft Verfügungsbefugnis voraussetzen. Beliehene oder Leistungsbeauftragte ohne Verfügungsbefugnis sind m.E. als «normale Private» zu behandeln, d.h. ihnen gegenüber ist im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens in Papierform zu handeln, soweit sie nicht berufsmässig vertreten werden.

77 Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 18.

78 Vgl. zu Beispielen ANJA MARTINA BINDER, Verwaltungsrechtspflege des Kantons Zürich, Zürich 2021, N 146 ff.

79 Vgl. Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 16 und S. 19.

Übermittlung eines Amtsberichts durch die Behörde A an die verfahrensleitende Behörde B, und dergleichen.

Die Digital-only-Pflicht gilt auch für und zwischen Gerichten, deren Verfahren sich nach dem VRG/ZH richten, denn § 4d nVRG/ZH ist nicht nur im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren anwendbar. Folglich muss etwa eine schriftliche Vernehmlassung einer (gerichtlichen oder nicht-gerichtlichen) Vorinstanz an das Verwaltungsgericht künftig elektronisch erfolgen (vgl. § 58 VRG/ZH).

Hingegen gilt die Digital-only-Pflicht nicht für das *informelle* Verwaltungshandeln zwischen Behörden wie z.B. die Korrespondenz zwischen Behörden im Hinblick auf einen Realakt⁸⁰, die Aushandlung von privat- oder öffentlichrechtlichen Verträgen mit Privaten oder mit anderen Behörden oder mit Beliehenen, die Beantwortung von einfachen Anfragen, (Vor-)Abklärungen vor der Verfahrenseinleitung, den Austausch im politischen Geschäftsverkehr (z.B. Mitberichte) und dergleichen. Sodann gilt die Digital-only-Pflicht nicht für jede erdenkliche behördliche Handlung im Rahmen eines hängigen Verwaltungsverfahrens. So wird es auch unter Geltung des nVRG/ZH weiterhin zulässig sein, Terminabsprachen⁸¹ mit Parteivertretern telefonisch oder mit einfachem E-Mail durchzuführen;⁸² die verpflichtende Ansetzung eines Augenscheins ist aber eine prozessleitende Verfügung und damit eine Verfahrenshandlung gemäss § 4b Abs. 2 nVRG/ZH, die gegebenenfalls elektronisch vorzunehmen ist.

2. Aktenführung und Akteneinsicht

a) Elektronische Aktenführung

§ 4c Abs. 1 nVRG/ZH verpflichtet die Behörden *generell* 64 dazu, die Akten elektronisch zu führen (§ 11 Abs. 1 VEVV/ZH). Diese Pflicht gilt selbst dann, wenn im Einparteienverfahren die einzige Partei oder im Mehrparteienverfahren alle Parteien in Papierform handeln.⁸³ Die Behörden müssen die physisch eingereichten Eingaben und Beilagen digitalisieren (d.h. scannen) und nach erfolgter Wandlung elektronisch führen. Ausgenommen sind nur Beilagen, die sich nicht für die elektronische Aktenführung eignen oder aus anderen Verfahren beigezogen wurden

80 Vgl. allerdings DANIELA THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, Habil. Basel, Zürich/St. Gallen 2013, N 944 ff., zu interbehördlichen Kommunikationsvorgängen, bei denen die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien bereits vor Erlass des Realakts gelten können. Ist dies Fall, müssen Verfahrenshandlungen unter den Voraussetzungen der Digital-only-Pflicht elektronisch vorgenommen werden.

81 Es handelt sich dabei um einen prozessleitenden Realakt (vgl. BINDER [Fn. 78], N 147).

82 Vgl. auch Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 22.

83 Vgl. auch Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 28.

(§ 11 Abs. 2 VEVV/ZH). Die behördlichen Verfahrenshandlungen gegenüber den Parteien erfolgen in den obigen Fällen aber gleichwohl in Papierform, worauf die in Papierform handelnden Parteien Anspruch haben.

65 Einigen Aufwand verursachen werden «hybride» Mehrparteienverfahren, bei denen bestimmte Parteien elektronisch und andere Parteien in Papierform handeln. Die in Papierform kommunizierende Partei hat Anspruch auf Zustellung der Akten in Papierform, auch wenn diese von der anderen Partei elektronisch eingereicht wurden (und *vice versa*).⁸⁴ In hybriden Mehrparteienverfahren dürften Verfügungen regelmässig elektronisch ausgefertigt und den physisch kommunizierenden Parteien als Kopie in Papierform zugestellt werden (vgl. § 16 lit. b VEVV/ZH).

b) Elektronische Akteneinsicht

66 Die Akteneinsicht erfolgt grundsätzlich ebenfalls elektronisch über den massgeblichen Kanal (§ 8 Abs. 2 Satz 1 nVRG/ZH). Es ist zwischen folgenden Konstellationen zu unterscheiden:

— *In Papierform handelnde Parteien:* Die in Papierform handelnde Partei hat ein Wahlrecht⁸⁵: Erstens kann sie die Akten elektronisch einsehen; nach hier vertretener Ansicht gibt sie der (Gerichts-)Behörde durch die Nutzung der elektronischen Akteneinsicht *nicht* zu verstehen, elektronisch mit ihr verkehren zu wollen (§ 4d Abs. 1 lit. c nVRG/ZH). Zweitens kann sie die Akten bei der (Gerichts-)Behörde vor Ort einsehen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 nVRG/ZH; vgl. unten, Rz. 67). Eine Zustellung zur Einsichtnahme ist demgegenüber nicht vorgesehen. Heute werden Akten praxisgemäss nur Anwältinnen und Anwälte zugestellt, die aber künftig immer elektronisch Einsicht nehmen müssen.

— *Elektronische handelnde Parteien:* Die elektronisch handelnde Partei muss elektronisch Einsicht nehmen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 nVRG/ZH).

67 Von der grundsätzlich elektronischen Akteneinsicht gibt es Ausnahmen. Die erste Ausnahme betrifft Akten, die nicht elektronisch geführt werden (§ 4c Abs. 2 nVRG/ZH). Sie stehen bei der (Gerichts-)Behörde zur Einsicht offen bzw. werden sie (wie heute) ausgewählten Personen zugestellt; dazu gehören andere Behörden und Gerichte sowie Anwältinnen und Anwälte (§ 8 Abs. 3 nVRG/ZH). Weitere Ausnahmen sind in § 18 Abs. 1 VEVV/ZH geregelt (vgl. § 8 Abs. 4 VRG/ZH). Ist die elektronische Akteneinsicht aus Betriebs- oder Sicherheitsgründen nicht möglich, kann die (Gerichts-)Behörde die Akten als Ausdruck in physischer Form zustellen oder die Akteneinsicht vor

Ort durchführen (§ 18 Abs. 1 VEVV/ZH). Ein Betriebs- oder Sicherheitsgrund liegt etwa vor, wenn sich eine Person in einer Einrichtung des Justizvollzugs befindet und deshalb keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Internet bzw. zu IT-Infrastrukturen hat.⁸⁶ Ausschliesslich vor Ort durchgeführt wird die Akteneinsicht, wenn Vertraulichkeitsgründe dafür sprechen (§ 18 Abs. 2 VEVV/ZH). Als Beispiel für die Vertraulichkeit nennt der Regierungsrat «Prüfungen im Bildungswesen»⁸⁷, die an Lernende nachfolgender Jahrgänge weitergegeben werden könnten. Grundsätzlich dürften unter § 18 Abs. 2 VEVV/ZH alle privaten und öffentlichen Geheimhaltungsinteressen in Frage kommen, wobei im Einzelfall zu prüfen ist, ob sie eine Einschränkung des Akteneinsichtsrecht auf die Einsicht vor Ort rechtfertigen. Dafür dürfte die bisherige Praxis zu § 9 VRG/ZH beigezogen werden.⁸⁸

c) Zweijähriges «Interregnum»

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmungen zum nVRG/ 68 ZH können die Behörden und Gerichte die Akten bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung des VRG in Papierform führen, d.h. bis zum 31. Dezember 2028. Die Akteneinsicht erfolgt bis zur Umstellung auf die elektronische Aktenführung nach bisherigem Recht.⁸⁹

Bei diesem zweijährigen «Interregnum» handelt es sich 69 um die einzige Übergangsfrist für die VRG/ZH-Revision; im Übrigen werden die Änderungen per sofort auch für hängige Verfahren gelten (vgl. oben, Rz. 12). Ob und wann während des Interregnums der Wechsel zur elektronischen Aktenführung stattfindet, entscheidet die (Gerichts-)Behörde nach Massgabe ihrer organisationsrechtlichen Vorgaben selbst. Die Übergangsbestimmungen belassen einen erheblichen Umsetzungsspielraum. Es ist denkbar, dass unterschiedliche Behörden innerhalb desselben Gemeinwesens zu unterschiedlichen Zeitpunkten «migrieren». Ebenfalls denkbar ist, dass eine Behörde während des Interregnums die Akten gewisser Verfahren weiterhin in Papierform und andere elektronisch führt; beispielsweise kann es Sinn machen, Verfahren, die am 1. Januar 2027 bereits hängig sind, weiterhin in Papierform zu führen und neu eingeleitete Verfahren elektronisch zu führen. Vor dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV⁹⁰) hält dies nach hier vertretener Ansicht stand.

Vom Entscheid zur Aktenführung in Papierform wäh- 70 rend des Interregnums *nicht* berührt wird die Geltung der

⁸⁴ Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 20.

⁸⁵ Das Wahlrecht ergibt sich aus dem Wort «zudem» in § 8 Abs. 2 Satz 1 nVRG/ZH.

⁸⁶ Vgl. Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 32.

⁸⁷ Vgl. Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 32.

⁸⁸ Vgl. hierzu ALAIN GRIFFEL, in: Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. Komm. VRG-BEARBEITER:IN), § 9 N 1.

⁸⁹ Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 29.

⁹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

Digital-only-Pflicht. So sind berufsmässige Vertreter auch dann zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen verpflichtet, wenn die zuständige Behörde die Akten einstweilen weiter in Papierform führt. Die (Gerichts-)Behörde muss in diesem Fall die Signatur auf den Eingaben und Beilagen prüfen (§ 29 Abs. 1 VEVV/ZH) und einen Ausdruck der Eingabe und der Beilagen sowie das Ergebnis der Signaturprüfung in Papierform zu den Akten nehmen (§ 29 Abs. 2 VEVV/ZH). Während des Interregnums kann es somit zu einem Medienbruch vom Elektronischen ins Physische kommen.

71 Ab dem 1. Januar 2029 müssen die Akten in *allen* Verfahren elektronisch geführt werden (§ 30 Abs. 1 VEVV/ZH), vorbehaltlich der Ausnahmen gemäss § 11 Abs. 2 VEVV/ZH (vgl. auch § 30 Abs. 2 VEVV/ZH). In bereits hängigen Verfahren müssen die in Papierform bestehenden Akten – gewissermassen rückwirkend – digitalisiert werden, «so weit dies für die Fortführung eines Verfahrens notwendig ist» (Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zum nVRG/ZH). Gemäss dem Bericht zum nVRG/ZH ist damit gemeint, dass nicht alle bestehenden Akten in einem Verfahren digitalisiert werden müssen, sondern «nur diejenigen, die verfahrensrelevant sind und deshalb in einem betreffenden Verfahren in Gebrauch sind»⁹¹. Somit hat die Behörde eine Triage vorzunehmen.

72 Es fragt sich, ob eine Behörde spätestens dann *alle* Akten in einem hängigen Verfahren digitalisieren muss, wenn eine Partei nach dem 1. Januar 2029 ein Akteneinsichtsgesuch stellt und dabei entweder (i) der Digital-only-Pflicht untersteht und somit elektronisch Einsicht nehmen muss oder (ii) der Digital-only-Pflicht nicht untersteht, aber auf die elektronische Einsicht in alle Akten besteht. Bei grundsätzlich elektronischer Akteneinsicht ist die physische Akteneinsicht nach dem 1. Januar 2029 nur noch für Akten vorgesehen, die sich für die elektronische Führung objektiv nicht eignen oder wenn Betriebs-, Sicherheits- oder Vertraulichkeitsgründe gegen die elektronische Akteneinsicht sprechen (vgl. oben, Rz. 67). Eine Ausnahme für bisher nicht digitalisierte Akten, die für die Fortführung des Verfahrens *nicht* notwendig sind, ist an sich *nicht* vorgesehen; namentlich betrifft die Ausnahme der «Betriebsgründe» andere Konstellationen, in denen kein Internetzugang besteht (vgl. oben, Rz. 67). Die Regelung, wonach nur die verfahrensrelevanten Akten digitalisiert werden müssen (vgl. oben, Rz. 71), bezieht sich dem Wortlaut nach nur auf die Aktenführung und nicht auch auf die Akteneinsicht. All dies spricht dafür, dass bei einem elektronischen Einsichtsgesuch alle Akten elektronisch zur Einsicht bereitgestellt werden müssen – auch wenn das mit hohem Scanaufwand verbunden ist.

⁹¹ Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 29 f.

73 Absprachen zwischen Behörde und einsichtnehmender Person über die Gewährung der Akteneinsicht sind zulässig (und empfehlenswert). In aller Regel dürften sich pragmatische Lösungen finden lassen. Es besteht aber ein Anspruch auf elektronische Einsichtnahme (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2 nVRG/ZH). Diese hat für die einsichtnehmende Person wesentliche Vorteile (z.B. Zeitersparnis).⁹² Gegen ihren Willen darf sie nicht mittels Einsichtnahme vor Ort schlechter gestellt werden. Relevant ist dies etwa gegenüber Menschen mit Behinderungen, für welche die Vorteile der elektronischen Akteneinsicht besonders wichtig sind. Mit dem Anspruch auf elektronische Einsichtnahme (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2 nVRG/ZH) unvereinbar wäre es m.E. zudem, einer Person, die elektronisch Akteneinsicht nehmen will, eine Gebühr für das Scannen der Dokumente zu verrechnen. Vorbehalten bleibt das Rechtsmissbrauchsverbot (Art. 5 Abs. 3 BV), wenn die einsichtnehmende Person ohne ersichtlichen Nutzen auf der elektronischen Einsicht besteht, nur um der Behörde einen hohen Scanaufwand zu verursachen.

3. Zustellung über den massgeblichen Kanal

74 Wenn für die Behörde bzw. das Gericht die Digital-only-Pflicht gilt, müssen Zustellungen über den massgeblichen Kanal erfolgen, worauf Parteien Anspruch haben (§ 4e Abs. 1 i.V.m. § 10a Abs. 1 nVRG/ZH).⁹³ Darauf wurde im Zusammenhang mit den Fristen bereits teilweise eingegangen (vgl. oben, Rz. 48). Nachfolgend sind einige Spezialfragen zu vertiefen.

75 Die Digital-only-Pflicht der Verfahrensbeteiligten knüpft daran an, ob diese berufsmässig vertreten sind. Für die Behörden wird im Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung aber oft unklar sein, ob eine Person vertreten ist oder nicht. Zu unterscheiden sind folgende Konstellationen:

a) Verfahrenseinleitung durch Partei

76 Einfach zu handhaben sind Einparteienverfahren, die auf Gesuch der einzigen Partei hin eröffnet werden, sowie die entsprechenden Rechtsmittelverfahren. Hier macht die Partei «den ersten Schritt». Sie tut dies entweder (i) in Papierform oder (ii) elektronisch – sei dies freiwillig oder verpflichtend durch ihre Vertretung – über den massgeblichen Kanal, auf dem sie sich registriert hat. Die Zustellungen erfolgen im Fall (ii) elektronisch über den massgeblichen Kanal; die Behörde kennt die Adresse der Partei (bzw. ihrer Vertreterin) aufgrund deren Eingabe und kann sie zudem über den massgeblichen Kanal abfragen (§ 4 lit. a VEVV/ZH).

⁹² Vgl. Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 17.

⁹³ Vgl. Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 21.

b) Mitteilung über elektronischen Rechtsverkehr

77 Ebenfalls einfach zu handhaben ist der Fall, bei dem die Partei bereits vor der Verfahrenseinleitung zu verstehen gegeben hat, elektronisch verkehren zu wollen (§ 4d Abs. 1 lit. c nVRG/ZH). Nicht zu einer solchen Willensbekundung führen die bloss registrierte auf dem massgeblichen Kanal und dessen Verwendung in einem *anderen* Verfahren. Erforderlich ist vielmehr eine eindeutige Willensbekundung gegenüber der betreffenden (Gerichts-)Behörde (z.B. über eine Schaltfläche), elektronisch verkehren zu wollen. Die Willensbekundung ist widerrufbar.⁹⁴

78 Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen im Kantonsrat wurde nachträglich § 10a Abs. 4 nVRG/ZH eingefügt. Dieser lautet wie folgt: «Kann die Benachrichtigung, dass eine Anordnung zum Abruf bereitgestellt ist [§ 10a Abs. 1 nVRG/ZH], elektronisch nicht zugestellt werden oder ruft eine Person, die nicht mit einer Mitteilung rechnen musste, eine Anordnung nicht ab, wird die Anordnung in Papierform mitgeteilt, sofern ein inländisches Zustelldomizil bekannt ist». Die Regelung sollte vermeiden, dass elektronische Zustellungen fristauslösende Wirkung haben bzw. die Zustellfiktion greift, sofern nicht mit ihnen gerechnet werden musste. Sie erfasst insbesondere die Zustellung in einem neuen Verfahren, wenn noch kein Prozessrechtsverhältnis besteht.⁹⁵

c) Weitere Konstellationen

79 Komplexer sind die Konstellationen, bei denen die Behörde bzw. das Gericht zu Beginn mindestens für einen Teil der Verfahrensbeteiligten nicht weiss, ob diese elektronisch verkehren wollen oder müssen. Dazu kommt es etwa bei Verwaltungsverfahren, die von Amtes wegen eingeleitet werden, oder bei Mehrparteienverfahren, bei denen die Behörde bzw. das Gericht zwar weiss, dass sie eine Person (z.B. als Verfügungsadressatin) zwingend ins Verfahren miteinbeziehen muss und deren Identität kennt, aber mit ihr noch nie Kontakt hatte und daher nicht weiss, ob diese elektronisch verkehren will bzw. muss. In all diesen Fällen müssen Zustellungen zunächst *postalisch*

94 Bericht nVRG/ZH (Fn. 54), S. 24 f.

95 Vgl. das Votum von Gabriel Mäder an der ersten Lesung (Sitzung des Kantonsrats vom 3. Juli 2023: «Bei Personen aber, die nicht in einem laufenden Verfahren sind, die sich vor einigen Monaten oder gar Jahren für den elektronischen Geschäftsverkehr entschieden und seitdem keine Mitteilungen erhalten haben, ist die Gefahr gross, dass der technische Unterhalt der Schnittstelle, wie auch immer sie geartet ist, vernachlässigt wurde und so die Mitteilung nicht empfangen werden kann oder eine übereifrige KI (künstliche Intelligenz) unerwartete Nachrichten in einen Spam-Ordner verschiebt, ohne den Empfänger zu benachrichtigen. Diese Fälle der unerwarteten Mitteilung gilt es mit der von uns beantragten Regelung zu vermeiden. In diesen Fällen soll das Verfahren nicht mit Mahnungen und Vorladungen eskaliert werden, sondern es soll zwingend vorgesehen sein, dass die Mitteilungen nochmals in Papierform zugestellt werden» (KR Teilprotokoll 2023-07-03 5853a, S. 11).

ergehen. Erst wenn die Partei bekannt gibt, elektronisch handeln zu wollen, oder wenn sie sich berufsmässig vertreten lässt und der Behörde über den massgeblichen Kanal die Vertretung anzeigt, muss die Behörde elektronisch zustellen (§ 4d Abs. 1 lit. b und lit. c nVRG/ZH).

Die Behörden dürfen (wie unter bisherigem Recht) nicht von sich aus auf ein Vertretungsverhältnis schliessen. Dies gilt auch, wenn die Behörde A aufgrund anderer Verfahren weiss, dass sich die Partei B stets durch die Anwältin C vertreten lässt und die Adresse der Anwältin C für den massgeblichen Kanal kennt bzw. abfragen kann (§ 4 lit. a VEVV/ZH). Wenn die Behörde dies dennoch tut und die Anwältin C die Verfügung über den massgeblichen Kanal abrufen, gilt die Zustellung als nicht erfolgt bzw. ist die Verfügung nichtig.⁹⁶ Dasselbe gilt, wenn die nicht mandatierte Anwältin C die Verfügung trotz «Abholeinladung» (§ 10a Abs. 1 nVRG/ZH) gar nicht erst abrufen. Die Zustellfiktion greift mangels Bevollmächtigung und Prozessrechtsverhältnisses nicht. Zugestellt ist die Mitteilung im obigen Beispiel erst, wenn sie an die Partei selbst ergeht.

4. Umgang mit fehlerhaften elektronischen Eingaben der Parteien

Nachfolgend wird dargestellt, wie die (Gerichts-)Behörden mit Fehlern umgehen können, die bei elektronischen Eingaben von Parteien zu erwarten sind.

a) Einreichung in Papierform

Wenn eine Partei trotz Digital-only-Pflicht in Papierform einreicht, ist eine kurze Nachfrist zur elektronischen Einreichung anzusetzen. Es gilt § 4d Abs. 3 nVRG/ZH (vgl. oben, Rz. 43).

b) Keine QES

Wenn eine unterschriftsbedürftige Eingabe nicht mittels QES signiert ist, wird – wie bei fehlenden Unterschriften in Papierform – eine Nachfrist angesetzt (vgl. § 23 Abs. 2 sowie § 56 Abs. 1 VRG/ZH). Dies gilt für die gänzlich unterbliebene QES, eine bloss einfache (und nicht qualifizierte) elektronische Signatur oder die in Papierform erfolgte händische und alsdann gescannte Unterschrift. In bestimmten Fällen ist keine QES erforderlich (vgl. oben, Rz. 19).

c) Einreichung über ungenügenden Kanal (einfaches E-Mail)

Die soeben genannten Fehler sind verbesserungsfähig, wenn die Partei einen massgeblichen Kanal verwendet hat, so dass eine Abgabequittung erzeugt wurde und die

96 Vgl. für die Nichtigkeitsfolge bei der postalischen Zustellung an nicht befugte Personen FELIX UHLMANN / ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Krauskopf (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Zürich 2023, Art. 38 N 11, m.w.H.

Fristeinhaltung feststeht. Wird eine unterschriftsbedürftige und fristwahrende Verfahrenshandlung (z.B. ein Rekurs) hingegen mit einem einfachen E-Mail eingereicht, ergeht keine Nachfrist, sondern ein Nichteintreten – und zwar unabhängig davon, ob die Eingabe selbst mittels QES signiert ist (falls erforderlich) oder nicht.⁹⁷ Die fristwahrende Einreichung setzt somit die Verwendung des massgeblichen Kanals oder die Einreichung auf dem postalischen Weg (vgl. oben, Rz. 75) voraus.

85 Die Rechtsfolge des Nichteintretens bzw. das Nichtbeachten der Eingabe greift im Falle der Einreichung per E-Mail an sich nur, wenn die Eingabe fristwahrende Wirkung hat und für sie ein gesetzliches Schriftformerfordernis gilt wie z.B. für den Rekurs (§ 22 Abs. 1 VRG/ZH) oder für die Beschwerde ans Verwaltungsgericht (§ 56 Abs. 1 VRG/ZH). Für Eingaben im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren enthält das VRG/ZH demgegenüber kein ausdrückliches Schriftformerfordernis; ausdrücklich vorgesehen ist die Schriftlichkeit erst für die Einsprache (§ 10b Abs. 1 VRG/ZH). Es bleibt daher denkbar, dass die Verwaltungsbehörde im vom Untersuchungsgrundsatz beherrschten erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren (so wie bereits heute) per E-Mail übermittelte Beweismittel und dergleichen zu den Akten nimmt. Das gilt allerdings *nur für nicht vertretene Parteien*. Berufsmässige Vertreterinnen müssen Verfahrenshandlungen elektronisch über den massgeblichen Kanal vornehmen (§ 4d Abs. 2 nVRG/ZH; vgl. oben, Rz. 39).

d) Einreichung über genügenden, aber falschen Kanal

86 Sodann dürfte es vorkommen, dass Parteien ihre Eingabe über einen an sich genügenden Kanal (z.B. *IncaMail*) einreichen, die (Gerichts-)Behörde im Verzeichnis (§ 5 VEVV/ZH) aber einen anderen Kanal (z.B. *justitia.swiss*) als massgeblich festgelegt hat. Zur Wahl eines falschen Kanals kann es insbesondere kommen, wenn eine Behörde für unterschiedliche Rechtsgebiete oder Verfahrensarten unterschiedliche massgebliche Kanäle bestimmt hat (was zulässig ist, vgl. § 2 Abs. 3 VEVV/ZH). Gemäss § 2 Abs. 4 VEVV/ZH fordert die Behörde bzw. das Gericht «zur Eingabe über den massgeblichen Kanal» auf.⁹⁸ Für die Einhaltung der Fristen gilt meines Erachtens analog § 5 Abs. 2 Satz 2 VRG/ZH der Zeitpunkt der Einreichung über den genügenden, aber nicht massgeblichen Kanal.⁹⁹ Die Fristeinhaltung kann mit der Abgabequittung nachgewiesen werden.

97 Vgl. für die Einreichung per Fax Urteil des VGer ZH VB.2006.00312 vom 24. August 2006 (RB 2006, Nr. 7) E. 3.3 f.

98 Vgl. auch Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 24.

99 § 5 Abs. 2 Satz 2 VRG/ZH lautet wie folgt: «Für die Einhaltung der Fristen ist der Zeitpunkt der Einreichung bei der unzuständigen Behörde massgebend».

e) Einreichung an unzuständige Behörde

§ 5 Abs. 2 Satz 1 VRG/ZH bestimmt, dass Eingaben an eine unzuständige Verwaltungsbehörde von Amtes wegen und in der Regel unter Benachrichtigung des Absenders an die zuständige Verwaltungsbehörde weiterzuleiten sind. Die Weiterleitungspflicht beschränkt sich auf fristgebundene Eingaben.¹⁰⁰ Im elektronischen Rechtsverkehr kann die Weiterleitung komplex sein. Die Materialien gehen darauf nicht vertieft ein.¹⁰¹

87 Einerseits fragt sich, ob eine Eingabe, die zulässigerweise in Papierform eingereicht wurde, elektronisch oder in Papierform weiterzuleiten ist. Behörden müssen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens untereinander elektronisch kommunizieren (§ 4d Abs. 1 lit. a nVRG/ZH). Es wäre aber sinnwidrig und würde zu einem doppelten Medienbruch führen, wenn die unzuständige Behörde A die Eingabe zunächst digitalisieren und sie elektronisch der zuständigen Behörde B weiterleiten müsste, welche dann das Verfahren wieder in Papierform zu führen hätte. Meines Erachtens ist es gerechtfertigt, in diesem Fall eine Weiterleitung in Papierform genügen zu lassen.

88 Andererseits ist zu prüfen, wie mit elektronischen Eingaben an eine unzuständige Behörde umzugehen ist. Wenn die Partei ihre elektronische Eingabe über den massgeblichen Kanal X einreicht, den sowohl die unzuständige Behörde A als auch die zuständige Behörde B nutzen, leitet die Behörde A die Eingabe über den Kanal X der Behörde B weiter. Die Behörde B kommuniziert mit der Partei über den Kanal X. Sie kennt deren Adresse aufgrund der weitergeleiteten Eingabe oder kann sie über den Kanal X abfragen (§ 4 lit. a VEVV/ZH), wenn der Kanal diese Funktionalität hat, wie dies z.B. bei *justitia.swiss* der Fall ist (vgl. das Adressverzeichnis gemäss Art. 18 BEKJ). Im theoretisch denkbaren Fall, dass der massgebliche Kanal keine Abfrage erlaubt und die Behörde B die Adresse der Partei auch bei der Behörde A nicht in Erfahrung bringen kann, greift meines Erachtens die Regelung von § 10a Abs. 4 nVRG/ZH (vgl. oben, Rz. 49): Die Behörde B kann Zustellungen trotz Digital-only-Pflicht an die Partei in Papierform vornehmen, sofern deren inländisches Zustelldomizil bekannt ist.

89 § 10a Abs. 4 nVRG/ZH kommt meines Erachtens auch zum Tragen, wenn die Eingabe bei der unzuständigen Behörde A über den Kanal Y eingereicht wurde, die zuständige Behörde B aber den massgeblichen Kanal X verwendet. Die Behörde B kann ohnehin keine Zustellungen über den Kanal X vornehmen, falls die Partei darauf nicht registriert ist. Die Regelung von § 10a Abs. 4 nVRG/ZH gilt

100 Vgl. Komm. VRG-PLÜSS (Fn. 88), § 5 N 45 und N 48.

101 Vgl. Begründung VEVV/ZH (Fn. 30), S. 24.

meines Erachtens aber selbst dann, wenn sich die Partei auf dem massgeblichen Kanal X registriert hat, weil sie nur mit einer Zustellung über den (von ihr selbst verwendeten) Kanal Y und nicht über den massgeblichen Kanal X rechnete. Vorbehalten bleibt die rechtsmissbräuchliche Verwendung des Kanals Y.

5. Hinweise und Rechtsmittelbelehrungen in Verfügungen

- 91 Die VRG/ZH-Revision wird gemäss RRB Nr. 715/2025 vom 2. Juli 2025 am 1. Januar 2027 in Kraft treten und auch für bereits hängige Verfahren gelten. Das Inkrafttreten hat allerdings eine «Vorwirkung» auf Verfügungen, die noch im Jahr 2026 erlassen werden, deren Anfechtungsfrist aber im Jahr 2027 endet. Hier kann die Situation eintreten, bei der die Verfügung noch in Papierform ergeht, aber elektronisch angefochten werden kann bzw. muss. Dasselbe gilt für Fristansetzungen, die sich über den Jahreswechsel erstrecken: Wenn beispielsweise Mitte Dezember 2026 einer anwaltlich vertretenen Mitbeteiligten ein Rekurs zur Beantwortung innert 30 Tagen zugestellt wird, erfolgt die Zustellung in Papierform; die Rekursantwort wird aber gegebenenfalls elektronisch erfolgen müssen.
- 92 Der Wechsel zur Digital-only-Pflicht während laufender Frist wird nicht allen Betroffenen bewusst sein. Damit stellt sich die Frage, inwiefern Behörden bzw. Gerichte in ihren Rechtsmittelbelehrungen auf die Möglichkeit bzw. die Pflicht zum elektronischen Rechtsverkehr hinweisen müssen. Heute ist es verbreitet, in einer Rechtsmittelbelehrung für eine mit Rekurs anfechtbare Verfügung darauf hinzuweisen, dass die Rekuserhebung gemäss § 22 Abs. 1 VRG/ZH «*schriftlich*» erfolgen muss (vgl. unten, Rz. 96).
- 93 Für berufsmässige Vertreterinnen reicht die Umschreibung «*schriftlich*» an sich auch für das neue Recht aus. Von ihnen ist zu erwarten, dass sie ihre gesetzliche Digital-only-Pflicht kennen und den Begriff «*schriftlich*» in einer Rechtsmittelbelehrung korrekterweise (vgl. oben, Rz. 35) so lesen, dass dieser für sie «*elektronisch*» bedeutet (vgl. § 4b Abs. 2 i.V.m. § 4d Abs. 2 lit. b und lit. c nVRG/ZH).¹⁰² Dies gilt für Anwältinnen und Substituten mit Venia (§ 4d Abs. 2 lit. b und lit. c nVRG/ZH), aber auch für andere berufsmässige Vertreter wie z.B. Treuhänder (§ 4d Abs. 2 lit. a nVRG/ZH). Sie müssen nicht zusätzlich auf die Digital-only-Pflicht hingewiesen werden und das Fehlen eines

¹⁰² Fehlerhaft und für die Zukunft anzupassen wäre demgegenüber eine Rechtsmittelbelehrung, wonach das Rechtsmittel «*postalisch*» eingereicht werden muss, weil damit der elektronische Rechtsverkehr nicht umfasst wäre. Die Fehlerhaftigkeit zieht aber keine Rechtsfolgen nach sich, da ein postalisch eingereichtes Rechtsmittel dennoch entgegengenommen werden muss und innert einer Nachfrist eine elektronische Einreichung erfolgen muss (vgl. § 4d Abs. 2 nVRG/ZH).

Hinweises auf den elektronischen Rechtsverkehr ist kein Eröffnungsmangel.¹⁰³ Selbst wenn von einem Eröffnungsmangel auszugehen wäre, wirkt sich dieser für berufsmässige Vertreter nicht nachteilig aus: Reicht ein berufsmässiger Vertreter, der den Begriff «*schriftlich*» fälschlicherweise als «*in Papierform*» interpretiert, die Eingabe per Post ein, gilt diese als fristwährend und er erhält eine Nachfrist zur elektronischen Einreichung (vgl. § 4d Abs. 2 nVRG/ZH).

Nichtsdestotrotz wäre es «kundenfreundlich» und würde auch den Behörden und Gerichten unnötige Nachfristansetzungen ersparen, wenn diese in ihren Verfügungen bzw. Entscheiden ab der Vorweihnachtszeit 2026 explizit darauf hinweisen, dass die angesetzte Verfahrenshandlung ab 1. Januar 2027 von berufsmässigen Vertretern elektronisch vorzunehmen ist. Dasselbe gilt für Rechtsmittelbelehrungen.

Nicht berufsmässig vertretene Verfahrensbeteiligten haben das Recht, aber nicht die Pflicht zum elektronischen Rechtsverkehr. Auch für sie ist eine Rechtsmittelbelehrung, welche nur den Begriff «*schriftlich*» verwendet, nicht fehlerhaft (vgl. oben, Rz. 5). Es wäre aber auch für sie wünschenswert, wenn sie explizit auf ihr Recht zur elektronischen Einreichung hingewiesen würden.

Die gängige, vom Gemeindeamt empfohlene¹⁰⁴ Rechtsmittelbelehrung für einen Beschluss von Gemeindebehörden in einer Versammlungsgemeinde könnte in Zukunft beispielsweise wie folgt lauten (Zusatz *kursiv* markiert):

Gegen diesen Beschluss kann, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Bezirksrat (Name, Adresse) innert 30 Tagen schriftlich Rekurs [§ 19 Abs. 1 lit. a und d i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 20 und § 22 Abs. 1 Satz 1 VRG/ZH] erhoben werden. Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen. [Die Kosten des Rekursverfahrens hat die unterliegende Partei zu tragen.]

Ab 1. Januar 2027 richten sich das Recht und die Pflicht zur elektronischen Vornahme von schriftlichen Verfahrenshandlungen nach § 4b Abs. 1 VRG/ZH bzw. § 4b Abs. 2 i.V.m. § 4d VRG/ZH. Der massgebliche Kanal gemäss § 2 VEVV/ZH und die Adresse des Bezirksamtes (Name) auf diesem Kanal sind im Verzeichnis der Staatskanzlei gemäss § 5 VEVV/ZH aufgeführt. Das Verzeichnis ist im Internet unter <Link> abrufbar.

¹⁰³ Vgl. zur Rechtsfolge von fehlerhaften Rechtsmittelbelehrungen unter geltendem Recht Komm. VRG-PLÜSS (Fn. 88), § 10 N 51.

¹⁰⁴ Vgl. Gemeindeamt, Rechtsmittelbelehrungen für Versammlungsgemeinden, Januar 2025, S. 3.

97 Nicht falsch, aber potenziell fehleranfällig wäre es, in der Rechtsmittelbelehrung den oder die massgeblichen Kanäle der Rechtsmittelbehörde direkt zu nennen. Die Festlegung des massgeblichen Kanals erfolgt durch die Rechtsmittelbehörde und nicht durch die Vorinstanz. Die Rechtsmittelbehörde kann mehrere Kanäle bezeichnen und den einmal gewählten Kanal wieder ändern (vgl. oben, Rz. 20 ff.). Eine explizite Nennung eines nicht bzw. nicht mehr massgeblichen Kanals würde unnötigerweise zu fehlerhaft eingereichten Rechtsmitteln führen (vgl. oben, Rz. 86).

VI. Fazit und Ausblick

98 Dieser Aufsatz zeigt, dass der elektronische Rechtsverkehr mehr und komplexere Fragen aufwirft, als man vermuten würde. Nach Inkrafttreten der VRG-/ZH-Revision am 1. Januar 2027 wird die Praxis mit Sicherheit auch

weitere, hier nicht behandelte Fragen hervorbringen. Insofern erfordert die VRG/ZH-Revision von den (Gerichts-) Behörden und Anwaltskanzleien nicht nur Vorbereitungshandlungen, Schulungen und die Bereitschaft, sich auf neue Abläufe einzulassen. Ebenso essenziell wird es sein, die Praxis kontinuierlich zu verfolgen.

Gleichzeitig ist der Autor überzeugt, dass die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in Zürich langfristig zu Vereinfachungen führen wird. Die entsprechenden Erkenntnisse aus Zürich werden auch für andere Kantone wertvoll sein, die ihre Verfahren digitalisieren werden. Für ein erfolgreiches Gelingen der Umsetzung der VRG/ZH-Revision wird auch entscheidend sein, dass alle Beteiligten ihre Spielräume für pragmatische Lösungen nutzen, sofern diese vorhanden sind, und die Normtexte – gerade in der Anfangsphase nach Inkrafttreten des nVRG/ZH – nicht in einer allzu strengen bzw. formalistischen Art und Weise anwenden.

Résumé

Le 1er janvier 2027, la révision de la loi zurichoise sur la procédure administrative entrera en vigueur dans le canton de Zurich. Cette réforme s'inscrit dans un vaste projet de numérisation et introduit la communication électronique dans les procédures administratives cantonales. Les représentants professionnels et, dans certains cas, les tribunaux et les autorités seront tenus d'effectuer les actes de procédure par voie électronique (obligation dite de « digital-only »). Les dossiers de procédure seront également gérés sous forme électronique, tout comme la consultation du dossier. La présente contribution propose un aperçu pratique des principales nouveautés introduites par cette révision, de leurs implications concrètes ainsi que des recommandations qu'elles appellent pour la pratique des avocats et des autorités.