

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 160/2021 betreffend Digital first  
(vom .....)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2023,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 160/2021 betreffend Digital first wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. September 2021 folgendes von Kantonsrätin Beatrix Frey, Meilen, Kantonsrat Marc Bourgeois, Zürich, und Kantonsrätin Raffaela Fehr, Volketswil, am 10. Mai 2021 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

- Der Regierungsrat wird eingeladen, in einem Bericht aufzuzeigen,
- a. Welche Erlasse (Gesetze, Verordnungen und Weisungen) einen ausschliesslich medienbruchfreien und digitalen Vollzug verhindern, weil sie einen unmittelbaren Kontakt und/oder explizit eine nicht-elektronische Publikation, Dokumentation oder Signatur verlangen. Gesetze, bei denen dies auf einer bundesrechtlichen Vorgabe beruht, sind entsprechend zu kennzeichnen;
  - b. Wie und in welcher Frist der Regierungsrat sicherstellt, dass diese Grundlagen, die einen digitalen Vollzug verhindern oder erschweren, angepasst werden;
  - c. Wie der Regierungsrat bei neuen Gesetzen sicherstellt, dass ein digitaler Vollzug ermöglicht bzw. erleichtert wird.
-

*Bericht des Regierungsrates:*

## **1. Einleitende Bemerkungen**

Die elektronische Kommunikation ist heute aus dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben nicht mehr wegzudenken. Auch im informellen Kontakt zwischen Privaten und Behörden überwiegt die elektronische Kommunikation. Im Gegensatz dazu steht der Bereich des formellen Verwaltungshandelns, der im Kanton aufgrund der geltenden Rechtslage an die Papierform gebunden ist. Die Papierform verhindert eine elektronische Übermittlung sowie den Einsatz elektronischer Lösungen zum Ersatz der eigenhändigen Unterschrift für eine eindeutige Zurechenbarkeit bzw. Identifikation von am Verfahren beteiligten Personen.

## **2. Rechtslage im Kanton Zürich**

Das Verwaltungsverfahren im Kanton Zürich wird im Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) geregelt. Das VRG wurde in einer Zeit geschaffen, in der an keine andere Form als die Papierform zu denken war. Vorrangig zeigt sich das am Begriff der «Schriftlichkeit». Dieser Begriff wird sowohl vom VRG als auch von Spezialgesetzen (z. B. Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 [LS 700.1] und Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG, LS 631.1]) verwendet. An diesen Begriff sind verschiedene rechtsrelevante Handlungen geknüpft. So verlangt das VRG die «Schriftlichkeit» sowohl für Anordnungen und Entscheide (§§ 10 Abs. 1, 28 Abs. 2, 65 Abs. 2 VRG) als auch für rechtsrelevante Eingaben (§§ 10a lit. b, 10b, 11 Abs. 2, 22 Abs. 1 VRG).

Während ein elektronisch vorliegender Text im alltäglichen Sprachgebrauch und Verständnis heutzutage ohne Weiteres als «schriftlich» erachtet wird, wird unter «Schriftlichkeit» im Rechtssinne «die Überlieferung von Text auf Papier» verstanden (BGE 142 V 152, 156 E. 2.4.). Damit Eingaben und Anordnungen, für welche die schriftliche Form vorgeschrieben ist, rechtsgültig elektronisch erfolgen können, braucht es laut Rechtsprechung des Bundesgerichts eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die dies zulässt. Im Kanton Zürich bestehen in Spezialgesetzen bereits einzelne Bestimmungen zur elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen. So sieht z. B. die Steuergesetzgebung die Möglichkeit der elektronischen Einreichung der Steuererklärung vor (vgl. § 109c StG). Indessen fehlt es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Privaten und den Verwaltungsbehörden im Allgemeinen.

### **3. Rechtsetzungsprojekt «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr (DigiLex)»**

Um den elektronischen Geschäftsverkehr mit den Verwaltungsbehörden zu ermöglichen, wurde das Rechtsetzungsprojekt «Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr (DigiLex)» initiiert. Das Rechtsetzungsprojekt wurde als Teil des vom Regierungsrat genehmigten Impulsprogramms zur Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 (RRB Nr. 390/2018) aufgesetzt. Es handelt sich um das Vorhaben IP 2.1 und dient der Umsetzung des Strategieziels Nr. 2 «Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Akzeptanz, Zugänglichkeit und Nutzung von Online-Angeboten».

Ziel des Projekts ist, die fehlenden gesetzlichen Grundlagen für die Realisierung eines formellen elektronischen Geschäftsverkehrs mit und zwischen den Verwaltungsbehörden des Kantons zu schaffen. In übergreifenden gesetzlichen Grundlagen sollen die wesentlichen Grundsätze zentral und allgemein für die Verwaltungsbehörden im Kanton geregelt werden.

Der im Rahmen des Rechtsetzungsprojekts erarbeitete Gesetzesentwurf sieht eine Teilrevision des VRG und Nebenänderungen in weiteren Erlassen vor (vgl. Vorlage 5853) mit dem Ziel, das Verwaltungsverfahren in Papierform allgemein und spezialgesetzlich um die elektronische Form zu erweitern. Dazu wurde in erste Linie der Begriff der Schriftlichkeit auf die elektronische Form ausgeweitet, womit der Begriff «Schriftlichkeit» im kantonalen Verwaltungsverfahren fortan auch die elektronische Form umfasst (vgl. Vorlage 5853, Erläuterung zu § 4b Abs. 1, S. 18).

Von der beantragten Änderung des VRG gemäss Vorlage 5853 ist ein weiter Kreis von öffentlichen Organen betroffen, so namentlich die Verwaltungsbehörden des Kantons, der Gemeinden und Bezirke, das Verwaltungsgericht und die Spezialverwaltungsgerichte (Baurekursgericht, Steuerrekursgericht) sowie die öffentlich-rechtlichen Anstalten und die Organe kantonaler öffentlicher Körperschaften.

Verschiedene kantonale Erlasse verwenden insbesondere im Zusammenhang mit Eingaben oder Mitteilungen den Begriff «schriftlich». Wo das Gesetz die Schriftlichkeit verlangt, kann diese fortan gestützt auf Art. 4b Abs. 1 E-VRG grundsätzlich sowohl in Papierform als auch elektronisch erfüllt werden. Vereinzelte Regelungen des kantonalen Rechts verlangen eingeschriebene schriftliche Mitteilungen oder Eingaben. Diese Regelungen werden im Zuge der beantragten Teilrevision des VRG gemäss Vorlage 5853 an den elektronischen Geschäftsverkehr angepasst. Dies soll gewährleisten, dass auch die Anforderungen der Spezialgesetzgebung einen durchgängigen elektronischen Geschäftsverkehr mit den Verwaltungsbehörden nicht verhindern. Bestehende Regelungen auf

Verordnungsstufe werden im Zusammenhang mit dem Erlass einer neuen Verordnung über die elektronische Vornahme von Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren durch den Regierungsrat entsprechend bereinigt.

Der Bereich der Ausübung der politischen Rechte ist von der Teilrevision des VRG nicht erfasst. Er befindet sich ausserhalb des Regelungsgegenstands des formellen Geschäftsverkehrs bzw. der elektronischen Vornahme von Verfahrenshandlungen.

Mit dem Inkrafttreten der dem Kantonsrat beantragten Änderung des VRG gemäss Vorlage 5853 sind die Verwaltungsbehörden im Kanton künftig auf dem elektronischen Weg erreichbar. Sie können Geschäfte, die bisher aufgrund des Erfordernisses der «Schriftlichkeit» auf die Papierform beschränkt waren, vollumfänglich ohne Medienbrüche auf dem elektronischen Weg anbieten.

Der Regierungsrat hat die Änderung des VRG am 13. Juli 2022 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (Vorlage 5853). Die 1. Lesung im Kantonsrat konnte am 3. Juli 2023 abgeschlossen werden.

#### **4. Rechtslage auf Bundesebene**

Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes enthält Bestimmungen zum elektronischen Verkehr (vgl. Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 [SR 172.021] und Verordnung vom 18. Juni 2010 über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens [SR 172.021.2]). Weiter regelt die Bundesgesetzgebung wichtige technische Grundlagen für eine Übermittlung und den Ersatz der Unterschrift in elektronischer Form (vgl. die Bestimmungen zu den anerkannten Plattformen für die sichere Zustellung 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] sowie Bundesgesetz vom 18. März 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate [SR 943.03]). Die Bundesgesetzgebung ermöglicht damit die elektronische Abwicklung des formellen Verkehrs und steht der Erbringung von elektronischen Leistungen durch den Kanton grundsätzlich nicht entgegen.

#### **5. Strategische Initiative Recht**

Die rechtlichen Aspekte der digitalen Transformation werden den Kanton auch weiterhin beschäftigen. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 25. April 2018 (RRB Nr. 390/2018) die Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 festgesetzt. Mit dieser Strategie hat er die Grundlagen für eine gezielte und koordinierte Digitalisierung der Verwaltung und der Ent-

wicklung eines digitalen Leistungsangebots gelegt. Grundlage für die Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung bilden die Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs». Die Umsetzung der Leitsätze erfolgt im Rahmen von fünf strategischen Initiativen (SI; vgl. RRB Nrn. 1362/2021). Die SI Recht befasst sich dabei spezifisch mit den rechtlichen Aspekten der digitalen Transformation. Diese sollen proaktiv und mit Blick auf die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen angegangen werden (Ambition SI Recht, RRB Nr. 1331/2022, S. 5). Wo es sich als notwendig und sachgemäß erweist, sollen Rechtsgrundlagen angepasst oder geschaffen werden, so z. B. für den Bereich der digitalen Basisdienste (siehe SI Recht, Handlungsfeld 2; RRB Nr. 1331/2022, S. 6), um so die Weiterentwicklung der digitalen Verwaltung auch aus rechtlicher Perspektive zu fördern.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 160/2021 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:      Die Staatsschreiberin:  
Mario Fehr            Kathrin Arioli