Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 2 / 2025

Digitalisierung wider Willen

Besprechung des Bundesgerichtsurteils 2C_113/2024 vom 3. Dezember 2024 (*zur Publikation vorgesehen*)

OLIVER GAUTSCHI*
MLaw

Dürfen Anwaltskanzleien, die berufsmässig Personen vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten vertreten, dazu verpflichtet werden, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen? Mit dieser Frage hatte sich das BGer kürzlich zu befassen. Die vorliegende Besprechung fasst die zentralen Erwägungen des Bundesgerichts zusammen und enthält Anmerkungen zur Verfahrensökonomie durch digitale Rechtspflege als bedeutsames öffentliches Interesse sowie zu den Auswirkungen für die anderen Kantone und den Bund. Darüber hinaus werden föderale Fragen im Zusammenhang mit dem Aufbau und Betrieb von Verfahrensplattformen sowie der Zumutbarkeit der obligatorischen Nutzung dieser Plattformen für berufsmässige Parteivertretungen beleuchtet.

Les études qui représentent professionnellement des personnes devant des autorités administratives ou des tribunaux peuvent-elles être obligées de traiter les actes de procédure par voie électronique ? Le TF a récemment eu à se pencher sur cette question. Le présent commentaire résume les considérations centrales de l'arrêt et contient des remarques sur l'économie de procédure grâce à l'administration numérique en tant qu'intérêt public important ainsi que sur les conséquences pour les autres cantons et la Confédération. En outre, il examine les questions (fédérales) liées à la mise en place et à l'exploitation de plateformes de procédure, ainsi que la proportionnalité de l'utilisation obligatoire de ces plateformes pour les représentant·e·s professionnel·le·s des parties.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch

UNI FR
UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

* Diplomassistent und Lektor, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht III, Universität Freiburg i.Ue. (oliver.gautschi@unifr.ch).

Inhaltsverzeichnis

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte **3**

II. Erwägungen des Bundesgerichts **4**
1. Begriff der elektronischen Verfahrenshandlungen 4
2. Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (*Art. 27 BV*) 4
3. Verstoss gegen das BGFA und den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (*Art. 49 Abs. 1 BV*) 7

III. Anmerkungen **8**

Bibliografie **11**

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

Der Kantonsrat des Kantons Zürich beschloss am 30. Oktober 2023 eine Teilrevision seines Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG-ZH[1]).[2] Mit der Revision wurden die gesetzlichen Grundlagen für elektronische Verfahrenshandlungen von und mit Verwaltungsbehörden geschaffen. Die Referendumsfrist lief unbenutzt ab und der Regierungsrat beschloss am 26. Juni 2024, das revidierte Gesetz und die gleichentags verabschiedete Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (VEVV-ZH[3]) per 1. Januar 2026 in Kraft zu setzen.[4]

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonale Erlasse (*abstrakte Normenkontrolle: Art. 82 lit. b BGG[5])* gelangten die A. AG mit Sitz in Zürich sowie der Rechtsanwalt B., der im Anwaltsregister des Kantons Aargau eingetragen ist (*nachfolgend: Beschwerdeführerinnen*), an das Bundesgericht und beantragten, § 4*d* Abs. 1 lit. b sowie Abs. 2 des revidierten VRG-ZH seien aufzuheben.

Die strittige Bestimmung im VRG-ZH lautet wie folgt:

> *§ 4d Elektronische Verfahrenshandlungen, a. Pflicht zu elektronischen Verfahrenshandlungen*
>
> [1] Verwaltungsbehörden nehmen Verfahrenshandlungen elektronisch vor mit:
>
> a. anderen Verwaltungsbehörden,
>
> b. Personen, die gemäss Abs. 2 Verfahrenshandlungen elektronisch vornehmen müssen,
>
> c. Personen, die ihre Eingabe elektronisch eingereicht haben oder auf dem für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Kanal zu verstehen gegeben haben, mit der Verwaltungsbehörde elektronisch verkehren zu wollen.
>
> [2] Im Rahmen der jeweiligen Tätigkeit muss Verfahrenshandlungen ebenfalls elektronisch vornehmen, wer
>
> a. berufsmässig Personen vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten vertritt,
>
> b. nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte[6] Parteien vor schweizerischen Gerichten vertreten darf,
>
> c. gestützt auf eine einstweilige Bewilligung nach § 5 des Anwaltsgesetzes vom 17. November 2003[7] handelt.

---

1 Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG [VRG-ZH]) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2).

2 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), Änderung vom 30. Oktober 2023; Elektronische Verfahrenshandlungen, ABl 2023-11-10; für eine Übersicht der Änderungen sowie für Umsetzungshinweise vgl. Kanton Zürich, Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (*abgerufen am 7. Mai 2025*).

3 Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (VEVV [VEVV-ZH]) vom 26. Juni 2024 (LS 175.26).

4 RRB Nr. 727/2024 vom 26 Juni 2024, Verwaltungsrechtspflegegesetz (Änderung vom 30. Oktober 2023) (Inkraftsetzung), Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (*Erlass*), Verschiedene Verordnungen (*Änderung*).

5 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

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

7 Anwaltsgesetz des Kantons Zürich vom 17. November 2003 (LS 215.1).

II. Erwägungen des Bundesgerichts

Die Beschwerdeführerinnen rügten zweierlei: Zum einen machten sie eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit (*Art. 27 BV*[8]) geltend. Das Bundesgericht prüfte diese Rüge anhand der Kriterien in Art. 36 BV und vertiefte sich in der Frage des öffentlichen Interesses an der Grundrechtseinschränkung und deren Verhältnismässigkeit (*E. 4–7; s. nachfolgend Ziff. 2*.). Zum anderen setzte sich das Bundesgericht mit der von den Beschwerdeführerinnen aufgeworfenen Frage auseinander, ob die Novelle im VRG-ZH gegen das BGFA bzw. den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (*Art. 49 Abs. 1 BV*) verstosse (*E. 8; s. nachfolgend Ziff. 3*.). Zunächst aber schaffte das Bundesgericht etwas Kontext zum streitigen Verfahrensgegenstand (*E. 3; Ziff. 1*.).

1. Begriff der elektronischen Verfahrenshandlungen

Das Bundesgericht definierte als erstes, was «*elektronischen Verfahrenshandlungen*» überhaupt sind, zu denen die Beschwerdeführerinnen verpflichtet werden sollen: Damit sei *«die Verwendung von durch die Behörden zu bestimmenden elektronischen (Übermittlungs-) Kanälen»* gemeint – m.H. auf § 2–4 VEVV-ZH – *«sowie das Versehen unterschriftsbedürftiger Behördeneingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur»* gemäss ZertES[9] (*E. 3.1*). Das Bundesgericht führte weiter aus, dass durch die qualifizierte elektronische Signatur die Echtheit der elektronischen Daten bestätigt werden könne und dass dafür zuerst ein *«qualifiziertes digitales Zertifikat»* erworben werden müsse, welches von Unternehmen im In- und Ausland ausgegeben werde (*E. 3.2, m.H. auf Art. 2 lit. k und l ZertES*).

Das heisst verkürzt: Ohne qualifiziertes digitales Zertifikat, für das bezahlt werden muss, keine digitale Signatur und damit auch keine elektronischen Verfahrenshandlungen auf den durch die Behörden bestimmten Kanälen.

2. Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (*Art. 27 BV*)

Das Bundesgericht war der Ansicht, die Pflicht für berufsmässige Parteivertreterinnen und -vertreter, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen *(§ 4d nVRG-ZH; nachfolgend «Obligatorium» bzw. «‹digital only›-Pflicht»*), sei «*eine als leicht einzustufende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit*» (*E. 4.3.4*). Die Gründe, die das Bundesgericht vorbringt, sind, dass die «*Umstellung auf das Obligatorium kurzfristig zu einem gewissen betrieblichen Mehraufwand führen*» werde, aber «*nicht die Kernaufgaben berufsmässiger Parteivertreter*» betreffe wie die Beratung der Klientschaft, die Beurteilung der Sachverhalts- und Rechtslage oder das Verfassen von Rechtsschriften. Das Signieren und Versenden von Eingaben betreffe bloss «*einen rein administrativen Nebenaspekt ihrer Tätigkeit*» (*E. 4.3.3*).

---

8 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

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

Die Beschwerdeführerinnen rügten, an der Pflicht zu elektronischen Verfahrenshandlungen bestehe kein öffentliches Interesse*;* sie sei vielmehr unzulässiger «*staatliche[r] ‹Digitalisierungszwang[…]› aus Eigennutz*». Insbesondere waren sie der Auffassung, die Digitalisierung sei kein «*eigenständiges öffentliches Interesse*» (*E. 5.1*).

Das Bundesgericht wiederholte zunächst seine ständige Rechtsprechung, wonach öffentliche Interessen zeitlich und örtlich variabel seien und nebst dem Schutz der Polizeigüter auch «*kulturelle, ökologische sowie soziale Werte*» umfassen können; dem Verfassungs- und Gesetzgeber komme «*bei der Umschreibung und Gewichtung der öffentlichen Interessen ein erheblicher Spielraum zu*» (*E. 5.4.1*). Es müsse deshalb geprüft werden, ob ein «*(hinreichend bedeutsames) öffentliches Interesse*» bestehe, und dies sei *«durch Auslegung der Grundrechtsnorm [Art. 27 BV] und der einschlägigen Ziel- bzw. Aufgabennormen zu ermitteln»* (*E. 5.4.2*).

Das Bundesgericht fand verschiedene Gründe, um von einem **öffentlichen Interesse** an der Pflicht zu elektronischen Verfahrenshandlungen berufsmässiger Parteivertretungen auszugehen:

1. «*[Z]weifellos ein beträchtliches öffentliches Interesse*» bestehe im Kanton Zürich am Ziel der Führung von «*möglichst effizienten bzw. raschen Verwaltungs- und Justizverfahren*», welches an verschiedenen Stellen in der Zürcher Kantonsverfassung[10] und in § 4*a* VRG-ZH («*Beschleunigungsgebot*») zum Ausdruck komme und von Art. 29 Abs. 1 BV flankiert werde (*E. 5.5*).
2. Ein «*eigenständiges öffentliches Interesse*» bestehe zudem an der Verfahrensökonomie (*E. 5.6, 5.11*).
3. Ausserdem seien die Vereinfachung und Beschleunigung von Gerichts- und Verwaltungsverfahren sowie die Digitalisierung in der Verwaltung und im Justizwesen Ziele, die im öffentlichen Interesse liegen (*E. 5.7, 5.10*).
4. Schliesslich waren für das Bundesgericht auch die vielen Entwicklungen der letzten Jahre rund um die Digitalisierung der Rechtspflege entscheidend: Bereits die Totalrevision der Bundesrechtspflege (*per 1. Januar 2007*) und die Verabschiedung des aZertES[11] (*Inkrafttreten am 1. Januar 2005*) sollten die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren durch elektronischen Verkehr zwischen Behörden und Parteien ermöglichen (*E. 5.7*).[12] Das Projekt «*Justitia 4.0*»[13] und das in diesem Zusammenhang erlassene Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (*BEKJ*)[14] führe das Ziel der «*Effizienzsteigerung […] durch Vereinheitlichung und Steigerung der Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen Behörden, Gerichten und professionellen Benutzerinnen und*

---

10 Art. 18 Abs. 1, Art. 70 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

11 Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES) vom 19. Dezember 2003 (SR 943.03, *ausser Kraft*).

12 BBl 2001 4202 ff., 4474; vgl. Art. 34 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021).

13 Vgl. die Plattform justitia.swiss, die sich aktuell noch im Pilotbetrieb befindet (abgerufen am 23. Juni 2025).

14 Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz vom 20. Dezember 2024 (BEKJ; BBl 2025 19 ff., noch nicht in Kraft).

> *Benutzern*» weiter (*E. 5.8*).[15] Der vorläufige Abschluss bilde die vorliegend teilweise umstrittene Reform des VRG-ZH (*E. 5.9*). Unter Berücksichtigung dieser Gesetzgebungen hielt das Bundesgericht fest, «*dass nicht nur am elektronischen Rechtsverkehr als solchem, sondern auch an einem Obligatorium für berufsmässige Parteivertreter ein bedeutsames öffentliches Interesse besteht*» und dass die staatlichen Stellen «*dazu berufen*» seien, «*das mit der Digitalisierung einhergehende erhebliche Potenzial zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung auszuschöpfen*» (*E. 5.10*).

Die Beschwerdeführerinnen zweifelten weiter an der **Verhältnismässigkeit** der Grundrechtseinschränkung. Sie argumentierten, «*der Digitalisierungszwang*» für die berufsmässigen Parteivertretungen sei nicht erforderlich, weil im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren in den meisten Fällen ohnehin die Privatpersonen ohne Rechtsvertretung mit den Verwaltungsbehörden kommunizieren würden. Ausserdem sei die Regelung nicht zumutbar für ausserkantonale Parteivertretungen; es bedürfe einer Ausnahmeregelung. Als milderes Mittel stünde zudem «*ein Wahlrecht zwischen Papiereingabe und digitaler Einreichung*» zur Verfügung (*E. 6.1*).

Das Bundesgericht ging zunächst von der **Eignung** des Obligatoriums aus, weil es «*ohne weiteres zur Förderung rascher und wirtschaftlicher Verfahren*» und damit «*zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels der Verfahrensökonomie*» beitrage, selbst wenn es auf berufsmässige Parteivertretungen beschränkt sei (*E. 6.3*).

Ausserdem verstosse die Novelle nicht gegen das **Erforderlichkeitsgebot**, weil «*Einigkeit darüber [herrscht], dass die bestehenden, auf Freiwilligkeit basierenden Möglichkeiten der Privaten, Eingaben an die Verwaltungsbehörden und Gerichte von Bund und Kantonen elektronisch zu übermitteln […], kaum genutzt werden*». Das von den Beschwerdeführerinnen eingewendete mildere Mittel des Wahlrechts sei deshalb «*nicht gleichermassen geeignet, zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses an einer möglichst effizienten Verwaltung beizutragen*» (*E. 6.4*).

Schliesslich sei das Obligatorium und die damit verknüpfte Zertifizierungs- und Signaturpflicht (*§ 4f Abs. 1 i.V.m. § 4d Abs. 2 nVRG-ZH*) **zumutbar**, auch für «*Parteivertreter, die schwerpunktmässig in einem anderen Kanton tätig sind*» (*E. 6.5*). Einerseits halte sich der Aufwand für die Registrierung (*bzw. Zertifizierung*) bei einer Anbieterin elektronischer Signaturen in Grenzen (*E. 6.5.1, 6.5.3; vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. a ZertES*). Andererseits seien die Angaben des Zürcher Regierungsrats «*plausibel*», dass die elektronische Eingabe nur etwa «*die Hälfte eines postalischen Einschreibens*» kosten würde (*E. 6.5.2*). Den gewerbsmässigen Vertretungen bleibe im Übrigen genügend Zeit, um «*die aufgrund der ‹digital only›-Pflicht nötigen betrieblichen Vorkehrungen*» zu treffen (*E. 6.5.4*).

Im Ergebnis hielt das Bundesgericht fest, dass die Pflicht für gewisse Berufsgruppen, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, eine zulässige leichte Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit sei (*E. 7*).

---

15 M.H. auf die Botschaft zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz vom 15. Februar 2023, BBl 2023 679 ff., S. 7 f.

3. Verstoss gegen das BGFA und den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (*Art. 49 Abs. 1 BV*)

In einer zweiten Rüge machten die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des BGFA und zugleich des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (*Art. 49 Abs. 1 BV*) geltend: § 4*d* Abs. 2 lit. b und c nVRG-ZH verstiessen gegen das BGFA, weil der Kanton Zürich die im BGFA «*abschliessend geregelten anwaltlichen Berufspflichten auf unzulässige Weise erweitert würden*» (*E. 8*).

Das Bundesgericht steckte zunächst den Regelungsbereich ab, der die Bundesverfassung dem Bundesgesetzgeber im Bereich der Regulierung der Anwaltstätigkeit einräumt (*E. 8.1–8.3*). Es bestätigte insbesondere seine Rechtsprechung, wonach sich die Berufspflichten der Rechtsanwältinnen und -anwälte in Art. 12 BGFA «*auf [deren] gesamte Berufstätigkeit, d.h. [deren] sämtliche beruflichen Handlungen beziehen*» (*E. 8.3*).

Das Obligatorium (*§ 4d Abs. 2 nVRG-ZH*) verfolge jedoch «*ein anderes Ziel als die anwaltsrechtlichen Berufsregeln gemäss BGFA*», nämlich die «*Steigerung der Effizienz von Verwaltungs- und Justizverfahren*». Der Kanton Zürich könne das Obligatorium damit auf seine Kompetenz in Sachen des kantonalen öffentlichen Verwaltungsrechts abstützen (*E. 8.4*).

Schliesslich laufe das Obligatorium nicht dem Sinn des Bundesrecht – also der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte – zuwider, denn die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung bringe es mit sich, «*dass in den Kantonen zwar weitgehend ähnliche, aber doch in vielerlei Hinsicht unterschiedliche Verwaltungsverordnungen gelten*». Bereits heute müssten Anwältinnen und Anwälte «*je nachdem, in welchem Kanton sie prozessieren, unterschiedliche Verfahrensregeln beachten*» (*E. 8.5*).

Auch dieser Rüge leistete das Bundesgericht deshalb keine Folge (*E. 8.6*) und wies die Beschwerde insgesamt ab (*E. 9*).

III. Anmerkungen

Die folgenden Anmerkungen nehmen einige föderalismusspezifische Aspekte des soeben vorgestellten Entscheids auf und lassen einige andere diskussionswürdige Punkte aussen vor.

> Zu Fragen und Herausforderungen der **konkreten Umsetzung** der Digitalisierung von Anwaltskanzleien und den dabei entstehenden Kosten informiert z.B. der Schweizerische Anwaltsverband (*SAV*) mit einem Kanzleikosten-Rechner[16] und dazugehörigen Fachaufsätzen[17].
>
> Eine weitere Thematik, die nicht Gegenstand des Urteils war und hier deshalb ebenfalls unkommentiert bleibt, ist die Frage nach dem **Recht auf digitale Unversehrtheit**, womit auch das Recht auf ein Offlineleben verbunden wird.[18] Es ist zumindest fraglich, ob und inwieweit dieses Recht, das auf den Grundrechtsschutz Einzelner ausgerichtet ist, auch auf wirtschaftliche Tätigkeiten natürlicher oder juristischer Personen übertragen werden kann.
>
> Schliesslich liefert VANESSA RÜEGGER eine umfassende Einbettung des Entscheids in den Themenbereich des **digitalisierungsfreundlichen Rechts**.[19]

Zunächst lässt sich dem besprochenen Urteil entnehmen, dass das Bundesgericht die **Verfahrensökonomie durch digitale Rechtspflege als bedeutsames öffentliches Interesse** im gesamten «*Wertesystem[…] der Gesamtrechtsordnung*»[20] (*E. 5.4.1*) anerkannt, welches m.E. keiner weiteren kantonalgesetzlichen Präzisierung bedarf, um eine «*Digital only*»-Pflicht im (*erstinstanzlichen*) Verwaltungsverfahren für berufsmässige Parteivertreterinnen und -vertreter umsetzen zu können.[21] Diese These lässt sich dadurch stützen, dass sich das Bundesgericht auf der Suche nach dem öffentlichen Interesse zunächst in die Materialien zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, anschliessend zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) und erst zum Schluss ins kantonale Verfassungsrecht und in die Materialien der vorliegend teilweise umstrittenen Reform des VRG-ZH begab (*vgl. Ziff. II./2*.). M.E. hätte es genügt, das öffentliche Interesse an der «*Digital only*»-Pflicht in der Rechtspflege und ganz allgemein am «*Paradigmenwechsel hin zu einem vermehrt digital handelnden Staat*» (*E. 5.6*) ausschliesslich aus dem grundrechtlich begründeten Beschleunigungsgebot (*Art. 29 Abs. 1 BV*)[22] und dem damit verknüpften Streben der Behörden nach Verfahrensökonomie abzuleiten. Der Umstand, dass «*im Kanton Zürich zweifellos ein beträchtliches öffentliches Interesse an möglichst effizienten bzw. raschen Verwaltungs- und Justizverfahren [besteht]*» (*E. 5.5*),

---

16 SAV, Kanzleikosten-Rechner (*abgerufen am 23. Juni 2025*).

17 LAUX/BARTH, Anwaltsrevue 2025, S. 71 ff.; SCHREIBER, Anwaltsrevue 2025, S. 63 ff.

18 Vgl. etwa den neuen Art. 21*A* der Verfassung des Kantons Genf (Cst. [Cst-GE]) vom 14. Oktober 2012 (rsGE A 2 00); für eine Übersicht vgl. den Wissensblogpost #10 von TIMUR ACEMOGLU im Auftrag der Digitalen Verwaltung Schweiz (*abgerufen am 23. Juni 2025*).

19 RÜEGGER, sui generis #unbequem 2025, S. 31 ff.

20 M.H. auf BGE 142 I 49, E. 8.1; ferner BGE 138 I 378, E. 8.3; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, S. 756 f.; WYSS, S. 202.

21 Vgl. zur Verfahrensökonomie im Allgemeinen als öffentliches Interesse: BÜRKI, S. 115 ff., worauf sich auch das Bundesgericht bezieht (*E. 5.6*); zur besonderen Verantwortung der Anwältinnen und Anwälte als «*Mitarbeiter der Rechtspflege*» E. 5.10 m.w.H. sowie RÜEGGER, sui generis #unbequem 2025, N 24.

22 Statt vieler: BSK BV-WALDMANN, Art. 29 N 26; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, N 103, 215.

hat das Bundesgerichts in seinem Entscheid bestimmt bestärkt, war aber wohl nicht das entscheidende Kriterium.

Für andere Kantone kann das Urteil damit als **Signal** gewertet werden, um mit Rückenwind und mit starken öffentlichen Interessen die Rechtsgrundlagen zu schaffen, um die Rechtspflege, insbesondere auch die erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrenshandlungen, für berufsmässige Parteivertreterinnen und -vertreter zu digitalisieren.[23]

> Weil sich das Bundesgericht im besprochenen Entscheid aber nicht ausschliesslich auf die Verfahrensökonomie digitaler Prägung fokussierte, wird nun wohl eine weiterhin ungeklärte dogmatische Frage neu aufflammen: Wie entstehen öffentliche Interessen? Kann der Gesetzgeber beliebig neue öffentliche Interessen ersinnen oder ist er vielmehr an einen Katalog öffentlicher Interessen gebunden, die sich aus dem übergeordneten Recht herleiten lassen müssen (*vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 BV*)? Wann besteht an einer Sache – z.B. an der Verfahrensökonomie (*E. 5.6*) bzw. an einer möglichst effizienten Verwaltung (*E. 6.4*) oder dem elektronischen Rechtsverkehr bzw. dem Obligatorium für berufsmässige Parteivertreter (*beide E. 5.10*) – ein eigenständiges, gar bedeutsames öffentliches Interesse? Wann hingegen ist eine Sache bloss ein Ziel, das im (*nicht weiter spezifizierten*) öffentlichen Interesse liegt, wie z.B. die Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren (*E. 5.7*), die Verwirklichung des Beschleunigungsgebots oder die Digitalisierung in der Verwaltung und im Justizwesen (*beide E. 5.10*)? Ist diese Differenzierung überhaupt nötig oder würde die Verfahrensökonomie als (*alleiniges*) öffentliches Interesse womöglich – und wie hier behauptet – genügen und könnte sie sämtliche Digitalisierungsbestrebungen in der Rechtspflege in sich aufnehmen?

Eine etwaige **Schranke** bei der Umsetzung von «digital only»-Pflichten stellt nicht das (*weit gefasste*) öffentliche Interesse der Verfahrensökonomie, sondern das **Verhältnismässigkeitsprinzip** dar. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit des Obligatoriums (*vgl. Ziff. II.3.*) macht es sich das Bundesgericht m.E. etwas zu einfach. Einer der Hauptkritikpunkte der Beschwerdeführerinnen war, dass das Obligatorium für Parteivertretungen ausserhalb des Kantons Zürich unzumutbar sei (*E. 6.5*) und – das ergibt sich aus dem Entscheid nur implizit – das Recht auf Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vereitle (*E. 8.5*). Nicht vollends überzeugen die Erwägungen des Bundesgerichts, der Aufwand der Registrierung für eine elektronische Zertifizierung falle kaum ins Gewicht (*E. 6.5.3*) und die Anwältinnen und Anwälte müssten bereits heute kantonal unterschiedliche Verfahrensregeln beachten – eine «digital only»-Pflicht ändere daran nichts (*so im Ergebnis E. 8.5*). Das Bundesgericht vermischt hier zwei Dinge: die **Verfahrensregel** und das **Verfahrenssystem**. Selbstverständlich bestehen zwischen den kantonalen Verfahrensrechtspflegegesetzen sowohl formelle als auch materielle Unterschiede, die eine Anwältin beachten muss. Bisher konnte die Anwältin die Verfahrenshandlung jedoch in allen kantonalen Verwaltungsrechtspflegeverfahren auf dieselbe Weise abschliessen: Mit der Übergabe der (*eingeschriebenen*) Sendung an die Post.[24] Mit dem Obligatorium, die Verfahrenshandlungen elektronisch

---

23 Eine spezifische Rechtsgrundlage, welche den elektronischen Verkehr im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren vorsieht, ist aber nach wie vor notwendig – BGE 143 I 187, E. 3.1; GLASER, SJZ (114) 2018, S. 185.

24 Vgl. z.B. § 11 Abs. 2 VRG-ZH.

vorzunehmen, braucht es im Kanton Zürich für unterschriftsbedürftige Eingaben nun eine qualifizierte elektronische Signatur von der zuvor authentifizierten Anwältin (*§ 4f nVRG-ZH*) und zudem einen Zugang zum «*massgeblichen Kanal*» (*§ 4e Abs. 1 nVRG-ZH*).

Die Ausstellung geregelter Zertifikate ist bundesrechtlich im ZertES vorgesehen, ebenso die verschiedenen Kategorien elektronischer Signaturen. Die Kantone bestimmen aber weiterhin autonom, welchen «*Kanal*» *(§ 4e Abs. 1 nVRG-ZH*), welche «*Plattform*» (*Art. 1 Abs. 2 lit. a BEKJ*), welchen «*digitalen Briefkasten*» sie für die Zustellung der Eingabe verwenden möchten. In der neuen Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (*VEVV-ZH*) ist sogar vorgesehen, dass die Verwaltungsbehörde für unterschiedliche Rechtsgebiete und Verfahrensarten unterschiedliche massgebliche Kanäle bestimmen kann (*§ 2 Abs. 3 VEVV-ZH*). Damit besteht auch in diesem Themenbereich das klassische Spannungsfeld in der digitalen Transformation der Verwaltung zwischen **kantonalen oder regionalen Alleingängen** mit potenziell ungenügender Interoperabilität[25] und der **Plattformzentralisierung** mit teils unerwünschten Netzwerkeffekten und Klumpenrisiken.

> Der Weg, welcher der Bund gemeinsam mit den Kantonen mit dem **Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz** (*BEKJ*) einschlägt, ist vielversprechend. Das BEKJ lässt den Kantonen die Wahl, ob sie sich an der zentralen Plattform beteiligen oder ob sie eine eigene Plattform betreiben möchten (*Art. 3–4 BEKJ*). Sämtliche Plattformen müssen aber über Schnittstellen verfügen, um Daten miteinander auszutauschen (*Art. 18 f. BEKJ*). Das EJPD bewilligt den Betrieb einer Plattform erst, wenn die Anforderungen an die Interoperabilität erfüllt sind und der Quellcode der Plattform in geeigneter Form öffentlich zugänglich gemacht wird (*Art. 25 Abs. 1–2 BEKJ*). Damit verfolgt das Gesetz ein Konzept, welches in der Internetgemeinschaft im Kontext der sozialen Medien als Fediverse bezeichnet wird: ein föderales, universales soziales Medium, das dezentral organisiert ist, auf freier Software basiert und über offene Schnittstellen verfügt.[26]

Diese föderalen Freiheiten der Kantone, selbst einen Kanal bzw. eine Plattform für elektronische Verfahrenshandlungen zu schaffen und zu betreiben, mögen für einen Aargauer Anwalt, der in den Kantonen Aargau und Zürich zur Arbeit mit zwei oder drei Plattformen verpflichtet wird, zumutbar sein. Auch nach dem hier besprochenen Entscheid bleibt jedoch unklar, wo künftig die **Grenzen des Zumutbaren** liegen, wenn sich die Anwaltstätigkeit – ganz im Sinne des BGFA – über noch mehr Kantone erstreckt und die anderen Kantone mit «*Digital only*»-Pflichten und eigenen Plattformen und Kanälen nachziehen, ohne dass Schnittstellen zwischen den Plattformen bestehen.

Aus Sicht der Bundesverwaltung ist der Entscheid schliesslich eine wichtige **Bestätigung der Verfassungsmässigkeit** parallellaufender Gesetzgebungsprojekte für digitale Verfahrenshandlungen der Justiz, die ebenfalls eine Digitalisierung wider Willen einzelner berufsmässiger

---

25 Erste Ansätze zur Förderung der Interoperabilität verschiedener Systeme finden sich immerhin in den Art. 11–14 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) vom 17. März 2023 (SR 172.019); vgl. RÜEGGER, sui generis #unbequem 2025, N 35.

26 SIMON/PIETSCH, *passim*, zum Begriff S. 4 f.

Parteivertreterinnen und -vertreter vorsehen: nArt. 47*a* VwVG[27], der zeitgleich mit Inkrafttreten des BEKJ hinzugefügt werden soll, sieht z.B. eine Pflicht zur elektronischen Übermittlung von Dokumenten an Beschwerdeinstanzen vor, die der Novelle im VRG-ZH wohl nicht zufällig sehr ähnlich ist.

Bibliografie

BÜRKI CHRISTOPH, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Eine Untersuchung zum Verhältnis gerichtsorganisations- und verfahrensbezogener Gesetzmässigkeit und Prozesswirtschaftlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Bund und im Kanton Bern, Diss. Bern 2011; GLASER ANDREAS, Einflüsse der Digitalisierung auf das schweizerische Verwaltungsrecht, SJZ (*114*) 2018, S. 181–190; KIENER REGINA/RÜTSCHE BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021; LAUX CHRISTIAN/BARTH TANO, Die Kosten der Digitalisierung, Anwaltsrevue 2025, S. 71–82; MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT, Droit administratif, Vol. I, Les fondements, 3. Aufl., Bern 2012; RÜEGGER VANESSA, Digitalisierungsfreundliches Recht als Grundlage der digitalen Verwaltung, in: Güggi/Haux/Ranzoni/Schlegel/Sieber-Gasser/Thommen (*Hrsg.*), sui generis #unbequem 2025, S. 31–42 (*DOI: https://doi.org/10.21257/sg.274*); SCHREIBER CLAUDIA, Von der PDFisierung zur Digitalisierung der Anwaltskanzlei, Anwaltsrevue 2025, S. 63–66; SIMON LEENA/PIETSCH CHRISTIAN, Fediverse, So geht Social Media, Raus aus den Hassmedien, 3. Aufl., Bielefeld 2024 (*zuletzt am 23. Juni 2025*); WALDMANN BERNHARD, Kommentar zu Art. 29 BV, in: Epiney/Belser/Waldmann (*Hrsg.*), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (*zit. BSK BV-WALDMANN, Art. 29*); WYSS MARTIN PHILIPP, Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit?, Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Habil. Bern 2001.

27 BBl 2025 19 ff., S. 16; vgl. auch nArt. 38*c* BGG, BBl 2025 19 ff., S. 18; weiter nArt. 128*c* der schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (SR 272), BBl 2025 19 ff., S. 22; nArt. 103*c* der schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0), BBl 2025 19 ff., S. 30.