

BGE 151 I 194

Bundesgericht (BGE), 2023-10-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151 I 194](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151_I_194)

FR: ATF 151 I 194

IT: DTF 151 I 194

Regeste

Regeste Art. 27, 29 Abs. 1 und Art. 36 BV; kantonales Obligatorium zum elektronischen Behördenverkehr für berufsmässige Parteivertreter (abstrakte Normenkontrolle). Berufsmässige Parteivertreter zu verpflichten, Eingaben an kantonale Verwaltungs- und Justizbehörden elektronisch zu übermitteln sowie unterschriftsbedürftige Eingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen, stellt einen leichten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (E. 4). An der Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren besteht vor dem Hintergrund des Rechtsverzögerungsverbots und des Grundsatzes der Verfahrensökonomie ein bedeutsames öffentliches Interesse, zu dessen Verwirklichung die Digitalisierung im Allgemeinen und das strittige Obligatorium im Besonderen einen wichtigen Beitrag leisten (E. 5 und 6.3). Erforderlichkeit des Obligatoriums im Vergleich zu einem Wahlrecht zwischen analog und digital im betreffenden Kanton (E. 6.4). Zumutbarkeit des mit der Umstellung auf das Obligatorium verbundenen Aufwands und des dafür vorgesehenen zeitlichen Rahmens (E. 6.5).

Erwägungen

E. 3.1

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind Bestimmungen des am 30. Oktober 2023 revidierten VRG/ZH, die vorsehen, dass Personen, die berufsmässig Parteien vor Verwaltungsbehörden oder Gerichten vertreten bzw. gestützt auf die Anwaltsgesetzgebung zur Parteivertretung befugt sind (ebenso wie die mit diesen Personen verkehrenden Behörden), zur Vornahme elektronischer Verfahrenshandlungen verpflichtet sind. Eine Legaldefinition des Begriffs der elektronischen Verfahrenshandlungen enthält die VRG/ZH-Novelle nicht; aus den n§§ 4e und 4f VRG/ZH geht jedoch hervor, dass damit die Verwendung von durch die Behörden zu bestimmenden elektronischen (Übermittlungs-) Kanälen (vgl. dazu die §§ 2-4 der Verordnung vom 26. Juni 2024 über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren [nVEVV/ZH; siehe Sachverhalt Bst. B]) sowie das Versehen unterschriftsbedürftiger Behördeneingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss dem Bundesgesetz vom 18. März 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES; SR 943.03) gemeint sind.

E. 3.2

Eine qualifizierte elektronische Signatur ist ein auf einem qualifizierten digitalen Zertifikat beruhendes Instrument zur Bestätigung der Echtheit elektronischer Daten, das einer natürlichen Person zugeordnet ist und deren Identifikation ermöglicht (vgl. zu den technischen Grundlagen des elektronischen Rechtsverkehrs MARKUS WINKLER, in: Digitaler Geschäftsverkehr, 2022, S. 1 ff.). Unternehmen, welche die entsprechende

Infrastruktur bereitstellen bzw. digitale Zertifikate herausgeben (Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten; vgl. Art. 2 lit. k ZertES), bedürfen der Anerkennung durch eine akkreditierte Anerkennungsstelle (vgl. Art. 2 lit. l ZertES) und werden durch diese überwacht (vgl. dazu die Art. 3-5 ZertES ; vgl. auch www.sas.admin.ch unter Wer ist akkreditiert?/Suche-akkreditierte- Stellen-SAS/Elektronische-Signatur [besucht am 20. November 2024]). Qualifizierte elektronische Signaturen im Sinn des ZertES BGE 151 I 194 S. 198 werden mittlerweile von mehreren Unternehmen aus dem In- und Ausland angeboten (vgl. die am 1. September 2023 unter <https://www.netzwoche.ch/news/2023-08-28/so-sieht-der-schweizer-markt-fuer-digitale-signaturloesungen-aus/> veröffentlichte Marktübersicht [besucht am 20. November 2024]).

E. 3.3

Ausgangspunkt der Revision des VRG/ZH vom 30. Oktober 2023 ist der neu ins Gesetz eingefügte § 4b, der klarstellt, dass "schriftliche" Verfahrenshandlungen nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch erfolgen können (Abs. 1) und teilweise elektronisch erfolgen müssen (vgl. Abs. 2 i.V.m. § 4d). Diese grundlegende Neuausrichtung der Modalitäten des Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahrens im Kanton Zürich hatte sodann die Aufnahme bzw. Anpassung mehrerer weiterer Bestimmungen ins bzw. des VRG/ZH zur Konsequenz, namentlich von § 4c (behördliche Aktenführung), § 8 (Ausübung des Akteneinsichtsrechts), § 10a (Mitteilung von Anordnungen) sowie der §§ 11 und 12 (Verfahrensfristen).

E. 4

Die Beschwerdeführer rügen, n§ 4d Abs. 1 lit. b und Abs. 2 VRG/ZH bewirke eine Verletzung ihrer in Art. 27 BV garantierten Wirtschaftsfreiheit. Sie sind der Ansicht, die Pflicht von Anwältinnen und Anwälten und weiterer berufsmässiger Parteivertreter zur Vornahme elektronischer Verfahrenshandlungen stelle einen Eingriff in das besagte Grundrecht dar und sei weder durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt noch verhältnismässig.

E. 4.1

Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufs, den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV ; vgl. BGE 147 V 423 E. 5.1.3). Mit Blick auf die Freiheit der Berufsausübung umfasst der Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit u.a. die freie Wahl der Organisationsform (vgl. BGE 138 II 440 E. 16 und 18) und weitere Aspekte der betrieblichen Organisation (vgl. BGE 138 II 42 E. 3.1; Urteil 5A_198/2023 vom 8. März 2024 E. 7.4; vgl. zur Organisationsfreiheit auch MARC M. WINISTÖRFER, Die Wirtschaftsfreiheit als Grundlage der Wirtschaftsverfassung, 2021, S. 145 f. und 146 f.), die Vertragsfreiheit (vgl. BGE 146 I 70 E. 6.1; BGE 143 I 395 E. 4.1), die Werbefreiheit (vgl. BGE 144 I 281 E. 7.2; vgl. dazu WINISTÖRFER, a.a.O., S. 148 f.) sowie die Freiheit der Ein- und Ausfuhr von Produkten (vgl. BGE 124 III 321 E. 2g; vgl. zum Ganzen auch GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, N. 9 f. zu Art. 27 BV). BGE 151 I 194 S. 199

E. 4.2

Das in Art. 27 BV verbürgte Grundrecht auf Wirtschaftsfreiheit ist in Zusammenhang mit Art. 94 Abs. 1 (und Abs. 4) BV zu sehen (Urteil 2C_659/2020 vom 23. Dezember 2021 E. 5.2; vgl. auch BGE 147 V 423 E. 5.1.3; Urteil 2C_791/2022 vom 22. März 2024 E. 8.2).

Danach dürfen Bund und Kantone prinzipiell nur solche Vorschriften erlassen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit in Einklang stehen (sog. Grundsatzkonforme Massnahmen; vgl. VALLENDER/HETTICH, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 5 zu Art. 94 BV). Als Grundsatzkonform gelten Massnahmen, die dem Polizeigüterschutz dienen, sowie sozialpolitische Vorschriften und andere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die nicht wirtschaftspolitisch motiviert sind (BGE 147 V 423 E. 5.1.3; vgl. auch BGE 143 I 403 E. 5.2 mit Hinweisen). Sofern die Grundsatzkonformität eines Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit zu bejahen ist, bleibt zu prüfen, ob er vor der allgemeinen Schrankenordnung von Art. 36 BV standhält (vgl. Urteile 2C_659/2020 vom 23. Dezember 2021 E. 5.2; 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011 E. 3.1). Nach dieser bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Zudem müssen sie sich durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen lassen (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig, d.h. für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sowie in Anbetracht der Eingriffsschwere für die Betroffenen zumutbar, sein (Art. 36 Abs. 3 BV ; vgl. BGE 146 I 70 E. 6.4 mit Hinweisen). Der Kerngehalt ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

E. 4.3

Fraglich ist vorab, ob die in n§ 4d VRG/ZH vorgesehene Pflicht berufsmässiger Parteivertreter, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, die Wirtschaftsfreiheit einschränkt bzw. deren Schutzbereich tangiert.

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführer bringen diesbezüglich vor, die sich aus n§ 4d Abs. 2 i.V.m. n§ 4f VRG/ZH ergebende Verpflichtung berufsmässiger Parteivertreter, unterschriftsbedürftige Eingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss dem ZertES zu versehen, betreffe die Wahl der sachlichen Mittel der Berufsausübung und zeitige überdies insofern unmittelbare Konsequenzen für die betriebliche Organisation, als die Rechtsvertretung persönlich umdisponieren oder aber ihr Sekretariatspersonal anders instruieren müsse als bisher. Sodann setze die Registrierung für die qualifizierte elektronische Signatur nicht nur ein persönliches Erscheinen vor einem Dienstanbieter voraus, sondern habe zudem Kosten sowie BGE 151 I 194 S. 200 mindestens punktuelle Änderungen bei der Aktenführung, etwa in Bezug auf die Ablage von Zustellnachweisen, zur Folge. Damit sei der Schutzbereich von Art. 27 BV eröffnet.

E. 4.3.2

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat bereits relativ früh anerkannt, dass die freie Wahl der betrieblichen Sachmittel in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fällt. In BGE 52 I 293 hielt das Bundesgericht fest, dass es der Wirtschaftsfreiheit (damals: Handels- und Gewerbefreiheit gemäss Art. 31 aBV) widerspricht, wenn einem Hausierer verboten wird, sich bei seiner Berufsausübung eines Motorfahrzeugs zu bedienen (E. 2). Ferner kam es in BGE 63 I 213 zum Schluss, dass die Wirtschaftsfreiheit das Recht des Einzelnen gewährleistet, jede beliebige Maschine, jedes beliebige Instrument und jedes beliebige technische Verfahren zum Gegenstand seiner beruflichen Tätigkeit zu machen sowie diese Maschinen, Instrumente und Verfahren im Rahmen der Berufsausübung auch tatsächlich einzusetzen (E. 1). In diesem Sinn ist das freie Treffen unternehmerischer Investitionsentscheidungen ebenfalls ein Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit (vgl. BGE 138 II 398 E. 6.2).

E. 4.3.3

Vorliegend ist mit den Beschwerdeführern insoweit einig zu gehen, als die gesetzliche Pflicht, unterschriftsbedürftige Eingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen, einen Eingriff in die freie Wahl der betrieblichen Sachmittel und Verfahren bzw. in die unternehmerische Organisationsautonomie berufsmässiger Parteivertreter bewirkt und damit den Schutzbereich der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheit der Berufsausübung berührt. Dies wird seitens des Beschwerdegegners denn auch nicht bestritten. Nicht zu folgen ist den Beschwerdeführern hingegen, wenn sie ausführen, die Schwere der Freiheitsbeschränkung sei unerheblich, da die angefochtenen Bestimmungen in einem formellen Gesetz enthalten sind (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Wie in E. 4.2 hiervor dargelegt, beurteilt sich die Zumutbarkeit eines Eingriffs in den Schutzbereich eines Grundrechts für die Betroffenen nach Massgabe seiner Intensität. Hierzu ist festzuhalten, dass die Pflicht, Behördeneingaben elektronisch zu signieren und zu übermitteln, die Tätigkeit berufsmässiger Parteivertreter im Allgemeinen nur geringfügig beeinflusst. Zwar wird die Umstellung auf das Obligatorium kurzfristig zu einem gewissen betrieblichen Mehraufwand führen; unter dem Blickwinkel von Art. 27 BV ist dieses jedoch vor allem deshalb nicht als schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung zu qualifizieren, weil es einzig das Signieren und Versenden BGE 151 I 194 S. 201 von Eingaben und damit nicht die Kernaufgaben berufsmässiger Parteivertreter (Beratung der Klienten, Beurteilung der Sachverhalts- und Rechtslage, Verfassen von Rechtsschriften), sondern einen rein administrativen Nebenaspekt ihrer Tätigkeit betrifft (vgl. in diesem Kontext Urteil 2C_283/2009 vom 23. November 2009 E. 3.2). Auf den mit dem vorliegend strittigen Obligatorium konkret verbundenen Aufwand wird im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung näher einzugehen sein (vgl. E. 6.5.1-6.5.3 hiernach).

E. 4.3.4

Nach dem Gesagten stellt die in n§ 4d VRG/ZH vorgesehene Pflicht berufsmässiger Parteivertreter, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, eine als leicht einzustufende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer bringen in der Beschwerdeschrift vor, an den von ihnen angefochtenen Gesetzesbestimmungen bestehe kein öffentliches Interesse. Dem Beschwerdegegner gehe es vielmehr um Bedürfnislenkung im Sinne eines staatlichen "Digitalisierungszwangs" aus Eigennutz, was unzulässig sei. Die Digitalisierung sei weder ein eigenständiges öffentliches Interesse noch vermöge sie zu rechtfertigen, dass n§ 4d VRG/ZH bloss berufsmässige Parteivertreter zur Vornahme elektronischer Verfahrenshandlungen verpflichtet. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass im Jahr 2022 lediglich ein Bruchteil der Rechtsschriften ans Bundesgericht und ans Berner Obergericht elektronisch eingereicht wurden und dass die grosse Mehrheit der Privaten in nichtstreitigen Verwaltungs- und erstinstanzlichen Rechtsmittelverfahren auf eine berufsmässige Vertretung verzichtet, könne insbesondere nicht davon ausgegangen werden, dass das in n§ 4d VRG/ZH statuierte Obligatorium zu einer nennenswerten Reduktion des Umfangs von Papierakten führen werde.

E. 5.2

Der Beschwerdegegner hält dem mit Hinweis auf Art. 70 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; LS 101) entgegen, die Wirksamkeit und

die Effizienz der Verwaltung und Rechtspflege seien staatstragende Prinzipien, weshalb an den mit elektronischen Verfahrenshandlungen einhergehenden Effizienzsteigerungen, Kostensenkungen und Erleichterungen für Behörden, Bevölkerung und Wirtschaft ein umfassendes und gewichtiges öffentliches Interesse bestehe. Die VRG/ZH-Teilrevision vom 30. Oktober 2023 trage dazu bei, dass öffentliche Aufgaben zeitgemäss BGE 151 I 194 S. 202 erfüllt werden können, was allerdings voraussetze, dass sowohl Behörden wie auch Private die verfügbaren Mittel der elektronischen Kommunikation nutzen. Entsprechend habe namentlich der Zürcher Anwaltsverband das vorliegend strittige Obligatorium in seiner Vernehmlassungsantwort grundsätzlich begrüsst und als notwendig erachtet, um den Umstieg zu realisieren. Im Übrigen seien die Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung ganz generell positiv ausgefallen und habe der Kantonsrat die Gesetzesrevision einstimmig beschlossen, was das öffentliche Interesse an den neuen Regelungen unterstreiche.

E. 5.3

Die Beschwerdeführer halten in ihrer Replik fest, dass sich die seitens des Beschwerdegegners namhaft gemachten Effizienzsteigerungen nur erreichen liessen, wenn die Pflicht zur digitalen Einreichung von Eingaben auf sämtliche Privatpersonen ausgedehnt würde, was indes zu Recht nicht erfolgt sei und zudem politisch nicht mehrheitsfähig wäre. Sodann sei klarzustellen, dass der Zürcher Anwaltsverband den "Digitalisierungszwang" nicht begrüsst, sondern betont habe, die Einführung einer Pflicht berufsmässiger Parteivertreter zur Vornahme elektronischer Verfahrenshandlungen erfolge angesichts der bundesrechtlichen Entwicklungen in diesem Bereich verfrüht. Schliesslich lasse sich weder aus den deutlichen Mehrheitsverhältnissen im Kantonsrat noch aus dem hochgradig allgemein gehaltenen Art. 70 Abs. 2 KV/ZH ein öffentliches Interesse an möglichst viel Digitalisierung ableiten.

E. 5.4.1

Der Begriff des öffentlichen Interesses ist zeitlich und örtlich variabel und umfasst zunächst den Schutz der Polizeigüter (öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Gesundheit, öffentliche Ruhe, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr), aber auch kulturelle, ökologische sowie soziale Werte wie sie namentlich in den Staatsaufgaben zum Ausdruck kommen (BGE 142 I 49 E. 8.1; Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 195). Die öffentlichen Interessen konkretisieren sich in der Regel im politischen Prozess der demokratischen Rechtsetzung, die indessen nicht in einer politischen Beliebigkeit erfolgt, sondern im Lichte des Wertesystems der Gesamtrechtsordnung (BGE 142 I 49 E. 8.1; vgl. auch BGE 138 I 378 E. 8.3; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Bd. I, 3. Aufl. 2012, S. 756 f.; ferner MARTIN PHILIPP WYSS, Öffentliche Interessen - Interessen der Öffentlichkeit?, 2001, S. 202). Demnach kommt dem Verfassungs- und Gesetzgeber BGE 151 I 194 S. 203 bei der Umschreibung und Gewichtung der öffentlichen Interessen ein erheblicher Spielraum zu (BGE 119 Ia 197 E. 3c; vgl. auch BGE 138 IV 13 E. 3.4.2 und 7.3; BIAGGINI, a.a.O., N. 18 zu Art. 5 BV ; JACQUES DUBEY, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 79 zu Art. 5 BV ; BENJAMIN SCHINDLER, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 50 zu Art. 5 BV). Der Gesetzgeber kann im Rahmen des verfassungsrechtlich Vorgegebenen auch neue Ziele verfolgen (vgl. BGE 138 I 378 E. 8.3; PETER KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2018, S. 56) oder die Modalitäten der Zielerreichung den

gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen anpassen (vgl. zur Wandelbarkeit der öffentlichen Interessen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 465 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 445).

E. 5.4.2

Führt die Verfolgung eines öffentlichen Interesses zu einem Grundrechtseingriff, muss dieses Interesse ein zulässiges Eingriffsmotiv bilden; darf das betroffene Grundrecht nicht aus dem vom Gemeinwesen angeführten Grund eingeschränkt werden, fällt dieser nicht als (hinreichend bedeutsames) öffentliches Interesse ("intérêt public pertinent"; vgl. BGE 148 I 160 E. 7.9; BGE 144 I 50 E. 6.4; BGE 131 I 333 E. 2.1) in Betracht (BGE 142 I 49 E. 8.1; vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl. 2024, Rz. 332; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2. Aufl. 2018, Rz. 542). Ob eine bestimmte staatliche Massnahme im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses Interesse bedeutsam genug ist, um eine Einschränkung des von der Massnahme betroffenen Grundrechts zu rechtfertigen, ist durch Auslegung der Grundrechtsnorm und der einschlägigen Ziel- bzw. Aufgabennormen zu ermitteln (vgl. DUBEY, a.a.O., N. 80 f. zu Art. 5 BV ; SCHINDLER, a.a.O., N. 51 zu Art. 5 BV).

E. 5.5

Gemäss Art. 70 Abs. 2 KV/ZH sorgt der Regierungsrat dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt. Nach Art. 95 Abs. 3 KV/ZH haben Kanton und Gemeinden sicherzustellen, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden. Damit hat der kantonale Verfassungsgeber (u.a.) den Maximen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns explizit Verfassungsrang zuerkannt. Er bringt damit zum Ausdruck, dass die behördliche Aufgabenerfüllung mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erfolgen soll (ISABELLE HÄNER, in: BGE 151 I 194 S. 204 Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, N. 8 zu Art. 70 KV/ZH). Sodann gewährleistet Art. 18 Abs. 1 KV/ZH einen grundrechtlichen Anspruch auf rasche und wohlfeile Verfahrenserledigung vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen und verpflichtet Art. 74 Abs. 1 KV/ZH den kantonalen Gesetzgeber und die kantonalen Gerichte dazu, für eine verlässliche und rasche Rechtsprechung zu sorgen. Im Sinne dieser Verfassungsvorgaben sowie des in Art. 29 Abs. 1 BV (und Art. 6 Ziff. 1 EMRK) verankerten Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist hält § 4a VRG/ZH ("Beschleunigungsgebot") fest, dass die Verwaltungsbehörden die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich behandeln und ohne Verzug für deren Erledigung sorgen. Im Rahmen der Auslegung von § 4a VRG/ZH ist zu beachten, dass der Anspruch auf rasche Verfahrenserledigung gemäss Art. 18 Abs. 1 KV/ZH nach dem Willen des kantonalen Verfassungsgebers weiter geht als jener gemäss Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. BIAGGINI, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, N. 15 zu Art. 18 KV/ZH ; KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 5 zu § 4a VRG/ZH). Vor diesem Hintergrund besteht im Kanton Zürich zweifellos ein beträchtliches öffentliches Interesse an möglichst effizienten bzw. raschen Verwaltungs- und Justizverfahren.

E. 5.6

Das in Art. 29 Abs. 1 BV statuierte und im Kanton Zürich in Richtung eines Beschleunigungsgebots konkretisierte Rechtsverzögerungsverbot steht gemäss dem Schrifttum in einem engen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verfahrens- bzw. Prozessökonomie (vgl. insbesondere CHRISTOPH BÜRKI, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, 2011, S. 128 ff.; vgl. ferner KIENER/ RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 103; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 260 ff.; WIEDERKEHR/MEYER/ BÖHME, Prozessökonomie als Verfahrensgrundsatz, recht 39/2021 S. 131 f.). Dieser allgemeine und übergreifende Grundsatz, der zahlreiche positiv- sowie richterrechtliche Ausprägungen erfahren hat (vgl. WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 1522 ff.), verlangt von den Verwaltungsbehörden und Gerichten, die bei ihnen anhängig gemachten Verfahren in möglichst kurzer Zeit und mit für alle Beteiligten möglichst geringem Kostenaufwand zum Abschluss zu bringen (vgl. BEAT BRÄNDLI, Prozessökonomie im schweizerischen Recht, 2013, Rz. 577; DANIELA BGE 151 I 194 S. 205 THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, 2013, Rz. 223 und 225; vgl. auch WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Grundsätze rechtsstaatlichen Verfahrenshandelns, AJP 2023 S. 54). Die Verfahrensökonomie weist ihrerseits derart enge Bezüge zum grundlegenden öffentlichen Interesse an funktionsfähigen staatlichen Institutionen im Allgemeinen (vgl. dazu WYSS, a.a.O., S. 329 f.) sowie an einer wirksamen Rechtspflege im Besonderen auf, dass an ihr ein eigenständiges öffentliches Interesse besteht (vgl. die ausführliche Herleitung von BÜRKI, a.a.O., S. 115 ff.). Zur Verwirklichung dieses Interesses hat neben der Rechtsanwendung auch die Gesetzgebung beizutragen, indem die Verfahrensordnungen so ausgestaltet und laufend optimiert werden, dass die Verwaltungs- und Justizbehörden möglichst effizient agieren können (vgl. KAUFMANN/STÖCKLI, Öffentliches Verfahrensrecht, 2023, S. 56). Welcher Instrumente sich die Legislativorgane aller Staatsebenen dabei bedienen, liegt - gerade auch mit Blick auf die Digitalisierung - im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts weitgehend in ihrem Ermessen. Zu beachten ist hier allerdings insbesondere, dass sich die Verfolgung der Ziele der Beschleunigung und Kostensenkung nicht zulasten der Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Justiz auswirken darf (vgl. REGINA KIENER, Zugang zur Justiz, ZSR 138/2019 II S. 75; MATTHIAS KRADOLFER, in: Onlinekommentar Bundesverfassung, 2023, N. 53 zu Art. 29a BV ; Urteil des EGMR Xavier Lucas gegen Frankreich vom 9. Juni 2022 [15567/20], § 42 ff.). Der Massstab der Effizienz und Beschleunigung behördlicher Aufgabenerfüllung ist kein reines Sparsamkeitsprinzip, sondern ein übergreifendes, dem Ausgleich widerstreitender rechtsstaatlicher Interessen verpflichtetes Optimierungsgebot (vgl. STEFFEN AUGSBERG, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 8 Rz. 49 f. und 51; vgl. daselbst - spezifisch mit Blick auf das Verhältnis zwischen Digitalisierung und Verfahrensrechten - auch BRITZ/EIFERT, § 26 Rz. 31; vgl. in Bezug auf das Rechtsverzögerungsverbot ferner KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 262; BENJAMIN SCHINDLER, Beschleunigungspotentiale im öffentlichen Verfahrensrecht, AJP 2012 S. 15). Der Paradigmenwechsel hin zu einem vermehrt digital handelnden Staat muss mithin unter Berücksichtigung weiterer (und zum Teil gegenläufiger) Interessen und Vorgaben - wie namentlich des Gebots der Wirksamkeit und Allgemeinzugänglichkeit des Individualrechtsschutzes (Art. 29a BV , Art. 13 EMRK) - erfolgen.

E. 5.7

Die Feststellung, dass der elektronische Verkehr zwischen Behörden und Parteien zur Vereinfachung und Beschleunigung von BGE 151 I 194 S. 206 Verwaltungs- und Gerichtsverfahren beitragen kann und damit ein grundsätzlich geeignetes Mittel zur Erreichung dieses im öffentlichen Interesse liegenden Ziels darstellt, lag bereits seiner Einführung im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege per 1. Januar 2007 zugrunde (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., 4474). Die besagte Revision schuf die gesetzlichen Grundlagen für die elektronische Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden (vgl. Art. 34 Abs. 1 bis VwVG [SR 172.021] und Art. 60 Abs. 3 BGG), die Einreichung elektronischer Eingaben (vgl. Art. 21a VwVG und Art. 42 Abs. 4 BGG) und die elektronische Akteneinsicht (vgl. Art. 26 Abs. 1 bis VwVG). Anlässlich der gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts per 1. Januar 2011 fanden entsprechende Bestimmungen Eingang in die ZPO, die StPO und das SchKG (vgl. zum Ganzen CHRISTIAN MEYER, Eine Auslegeordnung der elektronischen Verfahrensinstitute des VwVG des Bundes, SJZ 117/2021 S. 837 f.). Parallel dazu wurde mit dem im Dezember 2003 verabschiedeten ersten ZertES die elektronische Signatur und die Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift im Privatrechtsverkehr (vgl. Art. 14 Abs. 2 bis OR) eingeführt.

E. 5.8

Mit einem Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) strebt der Bund im Rahmen des Projekts "Justitia 4.0" die Weiterentwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs im Bereich der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege ("E-Justice") an. Zu diesem Zweck sollen insbesondere die rechtlichen Grundlagen für Up- und Download-Plattformen geschaffen werden, über welche Behörden, Gerichte, Anwaltschaft sowie Parteien und weitere Verfahrensbeteiligte Dokumente zustellen und empfangen können. Ausserdem sollen die Behörden und Gerichte sowie die professionellen Benutzerinnen und Benutzer (Anwältinnen und Anwälte und andere berufsmässige Parteivertreterinnen und -vertreter) in den Prozessgesetzen (VwVG, BGG, ZPO, StPO) dazu verpflichtet werden, elektronisch miteinander zu kommunizieren. Um die elektronische Kommunikation der Behörden und Gerichte mit der Anwaltschaft zu ermöglichen, soll die Eintragung im kantonalen Anwaltsregister zusätzlich von der Bezeichnung einer elektronischen Adresse auf der E-Justice-Plattform abhängig gemacht werden (vgl. Botschaft vom 15. Februar 2023 zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der BGE 151 I 194 S. 207 Justiz, BBl 2023 679, S. 7 f., 13 f. und 64). Als Ziele des Ausbaus des elektronischen Rechtsverkehrs nennt der Bundesrat die Effizienzsteigerung der Geschäftsprozesse und Verfahren durch Vereinheitlichung und Steigerung der Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen Behörden, Gerichten und professionellen Benutzerinnen und Benutzern, den erleichterten Zugriff auf Verfahrensakten und deren erleichtertes Durchsuchen, die Verfahrensbeschleunigung, die Vereinfachung der Akteneinsicht, die Reduktion von Versand- und Zustellzeiten und Portokosten sowie die Einsparung von Büro- bzw. Archivraum durch den Verzicht auf Papierablagen (BBl 2023 679, S. 7 f.). Allein mit Blick auf den Versand von Gerichtsurkunden, Prozesseingaben und Akten an Anwältinnen und Anwälte rechnet der Bundesrat - basierend auf Zahlen aus Österreich für das Jahr 2016 - mit einem jährlichen Einsparungspotenzial im zweistelligen Millionenbereich (vgl. BBl 2023 679, S. 17).

E. 5.9

Auch der Regierungsrat des Kantons Zürich begründete die von ihm vorgeschlagene Einführung der elektronischen Kommunikation im Bereich des formellen Verwaltungshandelns mit der Verfahrensökonomie. In seinem Bericht zuhanden des Kantonsrats vom 13. Juli 2022 (RRB Nr. 1038/2022, S. 9 ff.) hielt er fest, dass elektronisch geführte Verfahren ohne Medienbrüche die Zusammenarbeit vereinfachen und der Verfahrensökonomie durch Effizienz in der Leistungserbringung dienen würden, was sowohl der Bevölkerung wie auch den Behörden zugutekomme (RRB Nr. 1038/2022, S. 9) und den in § 1 Abs. 2 lit. b und § 2 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 5. Januar 2009 zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG/ZH; LS 930.1) enthaltenen Vorgaben betreffend rasche und einfache Verfahren und die elektronische Abwicklung des Behördenverkehrs Rechnung trage (RRB Nr. 1038/2022, S. 32). Weiter würde sich der elektronische Weg hinsichtlich Material und Versand kostensparend auswirken und sei die Verpflichtung bestimmter Personengruppen zu dessen Beschreitung als eine sich auf die Unternehmen insgesamt entlastend auswirkende Massnahme zu qualifizieren. So liessen sich Eingaben einreichen und behördliche Mitteilungen abrufen, ohne auf die örtliche und zeitliche Verfügbarkeit von Leistungen der Post angewiesen zu sein, womit auf Seiten der Privaten nicht nur Weg-, sondern auch Druck-, Verpackungs- und Portokosten entfallen würden. Bei Eingaben über eine anerkannte Zustellplattform betrügen die Kosten je nach Anbieterin und Preismodell einschliesslich des Anbringens einer qualifizierten BGE 151 I 194 S. 208 elektronischen Signatur gut die Hälfte eines Einschreibens oder weniger (RRB Nr. 1038/2022, S. 32). Auf der Behördenseite sei mit den gleichen Kostenvorteilen zu rechnen, wobei diese dank grösseren rabattierten Volumen noch deutlicher ausfallen dürften. Da die kantonale Verwaltung bereits über eine elektronische Geschäftsverwaltungsinfrastruktur verfüge, führe die Möglichkeit, Eingaben medienbruchfrei einzureichen, zu erheblichen Effizienzgewinnen (RRB Nr. 1038/2022, S. 33). Im Rahmen der kantonsrätlichen Beratungen wurden die Argumente des Regierungsrats im Wesentlichen übernommen (vgl. KR Teilprotokoll 2023-07-03 5853a, S. 1 [Votum des Kommissionsreferenten]: "Elektronisch geführte Verfahren vereinfachen [...] die Zusammenarbeit und sorgen für effizientere Abläufe"; S. 3 [Votum Schmid]: "Mehrwert für die Menschen in unserem Kanton, für die Verwaltung"; S. 4 [Votum Bartal]: "Durch den rechtsverbindlichen elektronischen Geschäftsverkehr werden wir in der Lage sein, schnellere und effizientere Entscheidungen zu treffen, Ressourcen zu sparen und den Bürgerinnen und Bürgern einen besseren Service zu bieten"). Betont wurde darüber hinaus, dass es gelte, den Bedürfnissen der modernen Gesellschaft auch im Bereich der Verwaltung gerecht zu werden (vgl. KR Teilprotokoll 2023-07-03 5853a, S. 4 [Votum Biber]: "[L]assen Sie uns doch den Züri-Leu aus seinem digitalen Winterschlaf nun definitiv erwecken"; S. 4 f. [Votum Bartal]).

E. 5.10

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kann festgehalten werden, dass nicht nur am elektronischen Rechtsverkehr als solchem, sondern auch an einem Obligatorium für berufsmässige Parteivertreter ein bedeutsames öffentliches Interesse besteht. Es ist notorisch, dass die Digitalisierung und insbesondere die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel und -kanäle den gesellschaftlichen Alltag in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert hat und somit auch die staatliche Aufgabenerfüllung in vielfältiger Weise beeinflusst. Die staatlichen Stellen sind demgemäss dazu berufen, dieser fortschreitenden Entwicklung Rechnung zu tragen und - im Rahmen der ihnen zustehenden Spielräume sowie unter Wahrung des grundlegenden Interesses an einem funktionierenden

Staatswesen (vgl. dazu E. 5.6 hiervor) - das mit der Digitalisierung einhergehende erhebliche Potenzial zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung auszuschöpfen. Indem der Gesetzgeber des Kantons Zürich dies mit der vorliegend strittigen Gesetzesrevision anstrebt, BGE 151 I 194 S. 209 trägt er zudem zur Verwirklichung des in der KV/ZH grundrechtlich verbürgten Beschleunigungsgebots (vgl. E. 5.5 hiervor) bei, was ebenfalls im öffentlichen Interesse liegt (vgl. zum öffentlichen Interesse an der Verwirklichung der Grundrechte ASTRID EPINEY, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 65 zu Art. 5 BV ; WYSS, a.a.O., S. 259 ff.; vgl. ferner JÖRG PAUL MÜLLER, Entstehung und Entwicklung der Grundrechte in der Schweiz, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, 2020, Rz. 43). Dass er hierbei auch eine Verpflichtung berufsmässiger Parteivertreter zur Vornahme elektronischer Verfahrenshandlungen einführt, ist unter dem Blickwinkel des Erfordernisses eines öffentlichen Interesses für Grundrechtseingriffe (Art. 36 Abs. 2 BV) nicht zu beanstanden. Auch wenn mit dem Obligatorium, wie die Beschwerdeführer vorbringen, vorab nur ein kleiner Teil aller Verfahrenshandlungen erfasst wird, weil sich Privatpersonen vor allem im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren kaum vertreten lassen, leistet diese Massnahme einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Regelungsziels, die Digitalisierung in der Verwaltung und im Justizwesen voranzutreiben (in diesem Sinn auch ANDREAS GLASER, Der elektronisch handelnde Staat, ZSR 134/2015 II S. 329 f.). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass freiberuflich tätige Anwältinnen und Anwälte nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zwar keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, aber dennoch als "Mitarbeiter der Rechtspflege" gegenüber dieser in einer besonderen Verantwortung stehen (vgl. BGE 123 I 12 E. 2c; BGE 119 Ia 35 E. 4; BGE 106 Ia 100 E. 6b; vgl. auch BGE 144 II 473 E. 4.3 ["serviteur du droit"]; BOHNET/MARTENET, Droit de la profession d'avocat, 2009, Rz. 3158 ff.; CHAPPUIS/GURTNER, La profession d'avocat, 2021, Rz. 23; WYSS, a.a.O., Rz. 368 f.). Diese Verantwortung kann auch darin bestehen, die staatlichen Organe dabei zu unterstützen, dass Verfahren - im kollektiven Interesse der Rechtsuchenden - einfach und rasch abgewickelt werden können (vgl. zur Rolle des Rechtsvertreters aus der Optik der Maxime der Verfahrensökonomie BRÄNDLI, a.a.O., Rz. 383 ff.). Dass der Beschwerdegegner zur Realisierung des öffentlichen Interesses an einer möglichst zeit- und kostensparenden Verwaltungs- und Justiztätigkeit, bei dessen Umschreibung und Priorisierung ihm ein erheblicher politischer Spielraum zukommt (vgl. E. 5.4.1 hiervor), die berufsmässigen Parteivertreter spezifisch in die Pflicht nimmt, ist folglich - unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit - mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar. Inwiefern BGE 151 I 194 S. 210 das vorliegend strittige Obligatorium die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Justiz beeinträchtigen könnte, legen die Beschwerdeführer im Übrigen nicht dar und ist auch nicht ersichtlich.

E. 5.11

Nichts anderes ergibt sich aus dem von den Beschwerdeführern mehrfach angeführten Urteil 2P.4/2004 vom 10. Dezember 2004 (publ. in: BGE 131 I 223): In diesem Urteil erwoog das Bundesgericht in Zusammenhang mit dem seitens des Kantons Zürich eingeführten gesetzlichen Verbot von Prozessfinanzierungen u.a., dass wirtschafts- oder standespolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, unzulässig seien sowie dass eine staatliche Bedürfnislenkung gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 94 BV verstosse. Das zur Rechtfertigung des strittigen

Verbots seitens des Zürcher Kantonsrats ins Feld geführte Argument, es bestehe kein Bedürfnis nach Prozessfinanzierungen, sei daher von vornherein unbehelflich (E. 4.2). Vorliegend geht es demgegenüber nicht um das Verbot einer bestimmten privatwirtschaftlichen Tätigkeit, sondern um die Pflicht, im Rahmen der Ausübung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit der Parteivertretung mit den Behörden und Gerichten elektronisch zu verkehren. Hinter der Einführung dieser Pflicht steht sodann nicht das Motiv, von staatlicher Seite her ein Bedürfnis nach Digitalisierung zu schüren, welches ansonsten nicht bestünde, bzw. das Bedürfnis zu unterbinden, mit den Verwaltungs- und Justizbehörden weiterhin (auch) per Post kommunizieren zu können; die besagte Pflicht steht vielmehr - wie gesehen - im Dienst der Verfahrensökonomie, welche im Kanton Zürich einen besonders hohen Stellenwert genießt (vgl. E. 5.5 hiervor).

E. 5.12

Hinsichtlich des von den Beschwerdeführern bestrittenen Bedürfnisses von Bevölkerung und Wirtschaft, den Verkehr mit Behörden und Gerichten elektronisch abzuwickeln, ist vorab auf die Ergebnisse der seitens der Zusammenarbeitsorganisation "Digitale Verwaltung Schweiz" (DVS) von Bund und Kantonen sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeinsam durchgeführten Nationalen E-Government-Studie 2022 (abrufbar unter www.digitale-verwaltung-schweiz.ch unter Publikationen/Studien [besucht am 20. November 2024]) hinzuweisen. Gemäss dieser Studie wurden Behördenleistungen in der Schweiz im Jahr 2021 deutlich häufiger auf digitalem Weg beansprucht als noch im Jahr 2018. Eine klare Mehrheit der Bevölkerung und Unternehmen wickelte mindestens BGE 151 I 194 S. 211 die Hälfte des Behördenverkehrs per E-Mail oder über Online-Portale ab, während der telefonische, briefliche und insbesondere der persönliche Behördenkontakt abnahm. Als Hauptargumente für die Nutzung des elektronischen Wegs wurden die zeitliche und örtliche Flexibilität und die damit verbundene Zeitersparnis genannt. Die Nachfrage der Bevölkerung und insbesondere der Unternehmen nach digitalen Behördenleistungen werde, so das Fazit der Studienverantwortlichen, durch das bestehende Angebot nur teilweise gedeckt und in Zukunft wohl weiter steigen (vgl. S. 4 f. und 86 f.). Sodann gaben rund 70 % der im Rahmen der Studie "eGovernment MONITOR 2024" (hrsg. von der "Initiative D21" und der Technischen Universität München; ebenfalls abrufbar unter <https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch> unter Publikationen/Studien [besucht am 20. November 2024]) in der Schweiz befragten Personen an, dass Verwaltungsleistungen genauso einfach und bequem online in Anspruch genommen werden können sollten wie die Leistungen von Privatunternehmen sowie dass der Staat neue Technologien gezielt für eine höhere Effizienz der Verwaltung einsetzen soll (vgl. S. 6). In der Vorjahreserhebung ("eGovernment MONITOR 2023"; abrufbar unter <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor> [besucht am 20. November 2024]) wurde unter denjenigen Befragten aus der Schweiz, die mit dem Online-Angebot der Behörden nicht zufrieden waren (ca. 20 %), der Umstand, dass noch nicht alle Behördenleistungen online bezogen werden können, klar als Hauptgrund für ihre Unzufriedenheit genannt (vgl. S. 29). Entsprechend zeigt auch die seitens des Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmens Deloitte im Jahr 2023 durchgeführte Studie zur digitalen Verwaltung in der Schweiz (abrufbar unter <https://www2.deloitte.com/ch/de.html> unter Industrien/Regierung & Öffentlicher Sektor [besucht am 20. November 2024]) auf, dass es einer grossen Mehrheit (gut 65 %) der Schweizer Bevölkerung wichtig ist, Behördengänge digital abzuwickeln (vgl. S. 9). Dass die Einführung bzw. der Ausbau des elektronischen Behördenverkehrs, wie die

Beschwerdeführer behaupten, im blossen Eigeninteresse des Staats liege, vermag angesichts dieser Befragungsergebnisse nicht zu überzeugen.

E. 5.13

Speziell in Bezug auf die "digital only"-Pflicht von Anwälten und weiteren berufsmässigen Parteivertretern kommt hinzu, dass sich nicht nur der Zürcher Anwaltsverband in seiner Vernehmlassungsantwort zur VRG/ZH-Teilrevision, sondern auch der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) in seiner Stellungnahme vom 26. Februar BGE 151 I 194 S. 212 2021 zum BEKJ-Entwurf (abrufbar unter <https://digital.sav-fsa.ch> unter Elektronischer Rechtsverkehr/Stand heute [besucht am 20. November 2024]; vgl. zum BEKJ E. 5.8 hiervor) klar positiv zur Einführung einer solchen Pflicht äusserte. Der SAV hielt dazu u.a. Folgendes fest (S. 1 f.): "Der SAV begrüsst diesen Grundsatz, ohne den der Erfolg der digitalen Transformation im Bereich der Justiz mit Sicherheit gefährdet wäre. Ist nämlich die Nutzung der Plattform nur fakultativ, werden die Verfahren besonders komplex sein, insbesondere wenn eine Partei den analogen und die andere den digitalen Weg wählt, ein Problem, mit dem die Gerichte derzeit bei der elektronischen Übermittlung von Schriftsätzen konfrontiert sind. Der SAV begrüsst das Gesetzesprojekt auch deshalb, weil auf europäischer Ebene gleiche Bestrebungen im Gang sind. (...) Der SAV bemängelt jedoch, dass aufgrund einer fehlenden Regelung im SchKG, das Betreibungs- und Konkursverfahren vor dem Betreibungs- und Konkursamt und das SchKG-Verfahren sowie das Verfahren der SchKG-Beschwerde nicht in den Anwendungsbereich des Obligatoriums fallen. (...) Der Erfolg der digitalen Transformation hängt indes von einer breiten Anwendung des Obligatoriums ab." Der Zürcher Anwaltsverband (ZAV) nahm zur VRG/ZH-Teilrevision dahingehend Stellung, dass die behördlichen Digitalisierungsbestrebungen zu begrüessen und ein klares Bedürfnis der Verbandsmitglieder seien. Gerade die pandemische Situation mit Homeoffice und (möglichen) Quarantänen hätten diesen Bedarf deutlich hervorgehoben. Demgemäss bestehe auch Regelungsbedarf im kantonalen Recht und habe der Vorstand des ZAV die Vernehmlassungsantwort des SAV zum BEKJ-Entwurf unterstützt (vgl. Bericht der Staatskanzlei des Kantons Zürich vom 13. Juli 2022 über die Ergebnisse der Vernehmlassung "Rechtliche Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr" [nachfolgend: Bericht], S. 8). Das Obligatorium werde grundsätzlich begrüsst, weil es nötig sei, damit alle Anwendenden den Umstieg auch tatsächlich vollziehen. Allerdings scheine es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht und erst mit dem Inkrafttreten des BEKJ angezeigt (vgl. Bericht, a.a.O., S. 25). Damit steht fest, dass selbst innerhalb der von der vorliegend strittigen Regelung unmittelbar betroffenen Branche ein ausgewiesenes Bedürfnis nach einer gezielten Weiterentwicklung des digitalen Behördenverkehrs in Richtung eines Obligatoriums besteht.

E. 5.14

Die mit der in n§ 4d VRG/ZH verankerten Verpflichtung berufsmässiger Parteivertreter, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, verbundene Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit liegt im öffentlichen Interesse. BGE 151 I 194 S. 213

E. 6.1

Die Beschwerdeführer rügen, die Pflicht von Anwälten und weiteren berufsmässigen Parteivertretern, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, sei unverhältnismässig. Das einzig erkennbare Ziel dieser Massnahme, den Umfang der Papierdossiers zu

minimieren, könne mit ihr nicht erreicht werden, da sich Privatpersonen im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren in der Regel nicht vertreten liessen und oft genug auch den innerkantonalen Rechtsweg ohne Vertretung beschreiten würden. Mit Blick auf das nichtstreitige Verfahren sei der Digitalisierungszwang für berufsmässige Parteivertreter jedenfalls nicht erforderlich. Zudem mangle es an der Zumutbarkeit: Allein das Fehlen einer Ausnahmeregelung für ausserkantonale Parteivertreter führe zur Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Gesetzesnormen. Hinzu komme, dass ein Wahlrecht zwischen Papiereingabe und digitaler Einreichung ein milderes Mittel sei als staatlicher Zwang. Die Individualfreiheit des Einzelnen und die Wirtschaftsfreiheit berufsmässiger Parteivertreter müsse das reine Eigeninteresse staatlicher Behörden an einem Ausbau der Digitalisierung immer überwiegen. Die Digitalisierung der Justiz werde sich mit zunehmendem Zeitablauf ohnehin durchsetzen.

E. 6.2

Der Beschwerdegegner weist in seiner Stellungnahme zur Beschwerde darauf hin, dass das strittige Obligatorium zur Erreichung des Ziels eines medienbruchfreien Rechtsverkehrs sowohl geeignet wie auch erforderlich sei. Je mehr Medienbrüche vorhanden seien, desto höher werde der Aufwand für die Verfahrensbeteiligten. Im Übrigen bestünden die Grundeinrichtungen und -fähigkeiten, um Rechtsschriften elektronisch zu übermitteln, vielfach schon heute. In bestimmten Rechtsbereichen würden Eingaben seit über zehn Jahren elektronisch eingereicht. Ausserdem stünden zahlreiche Hilfsmittel (z.B. Anleitungen zum Einsatz qualifizierter elektronischer Signaturen) zur Verfügung und seien die Änderungen der Arbeitsweise, falls überhaupt noch in grösserem Umfang nötig, nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden. Auszugehen sei vielmehr von Kosteneinsparungen.

E. 6.3

Dass die Pflicht von Anwälten und weiteren berufsmässigen Parteivertretern, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels der Verfahrensökonomie geeignet ist, ist offenkundig. Entgegen der Einschätzung der Beschwerdeführer geht es dabei nicht bloss um die Reduktion des Papieraufwands für Private und Behörden, sondern BGE 151 I 194 S. 214 um die Beschleunigung und Vereinfachung bzw. Steigerung der Effizienz von Verwaltungs- und Justizverfahren im Allgemeinen. Auch wenn es hierfür wohl durchaus noch zielführender wäre, wenn das Obligatorium auf alle Privatpersonen ausgedehnt würde, vermag bereits die auf berufsmässige Parteivertreter beschränkte "digital only"-Verpflichtung ohne weiteres zur Förderung rascher und wirtschaftlicher Verfahren beizutragen. Damit eine Massnahme als geeignet gilt, reicht es nach der Praxis des Bundesgerichts aus, wenn sie mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermag und nicht gänzlich daran vorbeizieht (BGE 144 I 126 E. 8.1 mit Hinweisen; Urteil 1C_583/2021 vom 31. August 2023 E. 6.1.1). Die Eingriffsvoraussetzung der Eignung ist demnach erfüllt.

E. 6.4

Nicht zu folgen ist den Beschwerdeführern auch insoweit, als sie die Erforderlichkeit des vorliegend strittigen Obligatoriums in Bezug auf das nichtstreitige Verwaltungsverfahren in Frage stellen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass die bestehenden, auf Freiwilligkeit basierenden Möglichkeiten der Privaten, Eingaben an die Verwaltungsbehörden und Gerichte von Bund und Kantonen elektronisch zu übermitteln (vgl. zu den auf Bundesebene bisher geschaffenen Rechtsgrundlagen E. 5.7 hiervor), kaum genutzt werden (vgl. dazu

BALAWIJITHA WAEBER, Effizienzsteigerung durch Digitalisierung, Jusletter 2. September 2024 Rz. 1 f.; vgl. auch BBl 2023 679, S. 7). Diese Zurückhaltung hat zur Konsequenz, dass sich das verfahrensbezogene Effizienzsteigerungspotenzial der Digitalisierung nur sehr beschränkt ausschöpfen lässt (so auch GLASER, a.a.O., S. 329 f.). Obschon es im Kanton Zürich bis anhin grundsätzlich nicht möglich war, den Verkehr mit Behörden und Gerichten elektronisch abzuwickeln, kann vom Beschwerdegegner nicht verlangt werden, zunächst ausschliesslich auf Freiwilligkeit zu setzen und damit eine zur Erreichung des angestrebten Ziels der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung erwiesenermassen wenig geeignete Massnahme zu treffen. Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ist es daher nicht zu beanstanden, dass der Kanton Zürich den Zwischenschritt der vollumfänglichen Freiwilligkeit auslöst und lediglich berufsmässige Parteivertreter zum elektronischen Verkehr mit den Behörden verpflichtet. Zwar wäre der Verzicht auf staatlichen Zwang, wie die Beschwerdeführer ausführen, gewiss ein milderes Mittel als die Einführung eines Obligatoriums; ein Wahlrecht ist jedoch nach den Erfahrungen mit dem freiwilligen elektronischen Rechtsverkehr seit 2007 (VwVG, BGG) bzw. 2011 (ZPO, StPO, BGE 151 I 194 S. 215 SchKG) nicht gleichermassen geeignet, zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses an einer möglichst effizienten Verwaltung beizutragen (vgl. in diesem Zusammenhang Urteil 1C_583/2021 vom 31. August 2023 E. 6.2 mit Hinweisen). Dass insbesondere im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren bloss selten auf die Dienste berufsmässiger Parteivertreter zurückgegriffen wird, ändert daran nichts, zumal immerhin dort, wo dies dennoch passiert, die Effizienzvorteile des elektronischen Behördenverkehrs zum Tragen kommen. Die durch n§ 4d VRG/ZH bewirkte Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit berufsmässiger Parteivertreter verstösst somit nicht gegen das Erforderlichkeitsgebot.

E. 6.5

Wie in der E. 4.3.3 hiervoor erwogen, handelt es sich beim vorliegend strittigen Obligatorium um einen als leicht zu qualifizierenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Die berufsmässigen Parteivertreter werden dazu verpflichtet, unterschriftsbedürftige Eingaben an Verwaltungsbehörden des Kantons Zürich (einschliesslich seiner Gemeinden, Bezirke und weiterer Körperschaften und seiner Anstalten) sowie an das kantonale Verwaltungsgericht (vgl. die §§ 4 und 70 VRG/ZH und dazu PLÜSS, a.a.O., N. 6 ff. zu § 4 VRG/ZH) mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäss dem ZertES zu versehen und für die Übermittlung von Eingaben einen elektronischen Kanal zu verwenden (vgl. E. 3.1 hiervoor). Nach Ansicht der Beschwerdeführer ergibt sich die Unzumutbarkeit dieser Verpflichtungen in erster Linie aus dem mit der Signaturpflicht gemäss n§ 4f Abs. 1 i.V.m. n§ 4d Abs. 2 VRG/ZH verbundenen Registrierungsaufwand, und zwar namentlich mit Blick auf solche Parteivertreter, die schwerpunktmässig in einem anderen Kanton tätig sind.

E. 6.5.1

Art. 9 Abs. 1 lit. a ZertES sieht vor, dass die anerkannten Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten (vgl. Art. 2 lit. k ZertES) von natürlichen Personen, die einen Antrag auf Ausstellung eines geregelten Zertifikats (vgl. Art. 2 lit. g ZertES) stellen, verlangen müssen, dass sie persönlich erscheinen und den Nachweis ihrer Identität erbringen. Zu diesem Zweck ist nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 23. November 2016 über die elektronische Signatur (VZertES; SR 943.032) ein Pass oder eine Identitätskarte vorzulegen. Gemäss Art. 9 Abs. 4 Satz 2 ZertES regelt der Bundesrat, ob und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen auf das persönliche Erscheinen der

antragstellenden Person verzichtet werden kann. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat in Art. 7 VZertES Gebrauch gemacht. Laut Abs. 1 dieser Verordnungsbestimmung kann die BGE 151 I 194 S. 216 Identität einer Person, die ein geregelt Zertifikat beantragt, auf Distanz festgestellt werden, sofern eine Konformitätsbewertungsstelle bestätigt hat, dass das verwendete Identifikationsverfahren eine dem persönlichen Erscheinen gleichwertige Sicherheit bietet (vgl. dazu MANUEL BLÄTTLER, in: Digitaler Geschäftsverkehr, 2022, S. 97). Die Anbieterinnen von Signaturlösungen bieten ihren Kunden entsprechend vielfach die Möglichkeit an, sich über eine auf ihrem Smartphone zu installierende Applikation durch Aufnahme eines kurzen Videos ihres Gesichts oder anlässlich eines Video-Anrufs mit ihrem Pass oder ihrer Identitätskarte auszuweisen. Der Registrierungsvorgang dauert gemäss Angaben der Anbieterinnen einige Minuten und ist meist kostenlos. Die Identifikation ist grundsätzlich mehrere Jahre gültig.

E. 6.5.2

Eine qualifizierte elektronische Signatur kostet derzeit bei Einzelabrechnung höchstens Fr. 2.50 (vgl. auch die in E. 3.2 hiervor angeführte Marktübersicht; zur beschränkten Notorietät von im Internet publizierten Informationen BGE 149 I 91 E. 3.4; BGE 143 IV 380 E. 1.2). Wird ein Abonnement gelöst, kostet die einzelne Signatur je nach Anbieter und Preisplan teilweise deutlich weniger. Für die Übermittlung von Eingaben über die vom Bund anerkannte und im Kanton Zürich bereits implementierte Zustellplattform "IncaMail" der Schweizerischen Post ist mit monatlichen Kosten von Fr. 9.90 bzw. jährlichen Kosten von Fr. 99.- zu rechnen (vgl. <https://web.incamail.com> unter IncaMail als Privatperson nutzen [besucht am 20. November 2024]). Die Kosten physischer Behördeneingaben betragen ohne Berücksichtigung der Druck- und Materialkosten Fr. 5.80 pro Einschreiben (vgl. www.post.ch unter Briefe versenden/Briefe Schweiz [besucht am 20. November 2024]). Die Feststellung des Zürcher Regierungsrats, dass die Kosten einer (unterschriftsbedürftigen) elektronischen Eingabe (Signatur- und Übermittlungskosten) die Hälfte eines postalischen Einschreibens oder weniger betragen würden (vgl. E. 5.9 hiervor; vgl. auch RRB Nr. 727/2024, S. 41), ist vor diesem Hintergrund plausibel (vgl. in diesem Kontext zudem BBl 2023 679, S. 71 f. wonach der Anwaltschaft aufgrund des im BEKJ-Entwurf vorgesehenen Obligatoriums für den elektronischen Rechtsverkehr keine Mehrkosten entstehen werden).

E. 6.5.3

Der Einwand der Beschwerdeführer, wonach die Verpflichtung berufsmässiger Parteivertreter, unterschriftsbedürftige Eingaben mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen und Eingaben über IncaMail zu versenden, einen unverhältnismässig hohen BGE 151 I 194 S. 217 Aufwand mit sich bringe, erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet. Nicht stichhaltig ist insbesondere auch das Argument, dass der Aufwand für ausserkantonale Parteivertreter ungleich höher sei als für solche, die im Kanton Zürich ansässig sind: Der Aufwand für die Registrierung bei einer Anbieterin elektronischer Signaturen ist für alle vom Obligatorium erfassten Personen gleich und fällt, wie gesehen (vgl. E. 6.5.1 hiervor), kaum ins Gewicht. Es mag zutreffen, dass ausserkantonale Parteivertreter weniger oft für ihre Klienten mit den Zürcher Behörden verkehren und folglich weniger stark von den seitens der Dienstanbieter gewährten mengenabhängigen Preisvorteilen profitieren können; dass die Kosten digitaler Eingaben für ausserkantonale Parteivertreter deshalb höher sein werden als die Kosten von Papiereingaben, wird von den Beschwerdeführern indes nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich.

E. 6.5.4

Unproblematisch ist schliesslich, dass die Beschwerdegegnerin darauf verzichtete, eine Übergangsfrist für die Umstellung auf das vorliegend strittige Obligatorium vorzusehen. Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich der Frage, ob er eine Übergangsfrist vorsehen will oder nicht, ein gewisser Spielraum zu (vgl. dazu KRADOLFER, Intertemporales öffentliches Recht, 2020, Rz. 818 ff.). Im Kantonsrat wurde über einen entsprechenden Antrag einer Minderheit der zuständigen Kommission diskutiert (vgl. KR Teilprotokoll 2023-07-03 5853a, S. 13 f.). Dieser Minderheitsantrag wollte es den in n§ 4d Abs. 2 VRG/ZH genannten Personen gestatten, Verfahrenshandlungen bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung in Papierform vorzunehmen. Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit mit 92 zu 75 Stimmen. Diese hatte argumentiert, dass es gelte, die Digitalisierung mit Nachdruck voranzutreiben. Die Anforderungen an die Umstellung auf den obligatorischen elektronischen Rechtsverkehr seien nicht derart hoch, dass es einer Übergangsfrist bedürfe. Zudem müsste bei Gewährung einer solchen die Dossierführung sowohl elektronisch als auch in Papierform erfolgen, was aus Effizienzgründen abzulehnen sei, und werde die Gesetzesänderung nicht sofort in Kraft treten (vgl. KR Teilprotokoll 2023-07-03 5853a, S. 13 f. [Votum Schmid]). Der Regierungsrat setzte die VRG/ZH-Revision vom 30. Oktober 2023 im Juni 2024 mit Hinweis auf das vor Bundesgericht hängige Erlassbeschwerdeverfahren auf den 1. Januar 2026 in Kraft (vgl. RRB Nr. 727/2024, S. 44). Zwischen der Verabschiedung der Revision und ihrem Inkrafttreten liegt damit ein Zeitraum von mehr als zwei Jahren. Die Beschwerdeführer bringen nicht vor, BGE 151 I 194 S. 218 dass es den berufsmässigen Parteivertretern nicht möglich sei, die aufgrund der "digital only"-Pflicht nötigen betrieblichen Vorkehrungen in dieser Zeit zu treffen. Die Einführung dieser Pflicht erweist sich damit auch in zeitlicher Hinsicht als zumutbar.

E. 6.6

Der Beschluss des Zürcher Kantonsrats, den elektronischen Behördenverkehr für berufsmässige Parteivertreter für obligatorisch zu erklären, hält vor dem Verhältnismässigkeitsgebot stand.

E. 7

Die Rüge, die in n§ 4d VRG/ZH verankerte Verpflichtung von Anwälten und anderen berufsmässigen Parteivertretern, Verfahrenshandlungen elektronisch vorzunehmen, verletze die Wirtschaftsfreiheit, ist nach dem Ausgeführten unbegründet.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.