

Justiz- und Sicherheitsdepartement
Rechtsdienst
Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern

vernehmlassungen.jsdds@lu.ch

Luzern, 20. April 2026

Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) betreffend elektronisches Verfahren – Stellungnahme der Demokratischen Jurist:innen Luzern

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2026 haben Sie die Demokratischen Jurist:innen Luzern (DJL) eingeladen, zum Vorentwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) sowie zu den dazugehörigen Verordnungsentwürfen (VeVV und VeVG) in fachlicher Hinsicht Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit danken wir Ihnen.

Die DJL begrüsst die Einführung des elektronischen Verfahrensverkehrs vor den luzernischen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden sowie die Harmonisierung mit den entsprechenden Regelungen des Bundesrechts (namentlich BEKJ) und der eidgenössischen Prozessordnungen. Sie beschränkt ihre Bemerkungen auf einige ausgewählte Punkte.

1. § 28a Abs. 1 lit. a VRG – Zustellfiktion bei Nichterreichbarkeit des Übermittlungssystems

Nach § 28a Abs. 1 lit. a VRG-Vorentwurf gelten elektronische Mitteilungen spätestens am Ende des siebten Tages nach der Bereitstellung auf dem massgeblichen Übermittlungssystem als zugestellt, sofern die empfangende Person mit einer Zustellung rechnen musste. Unklar bleibt, wie zu verfahren ist, wenn das Übermittlungssystem zwischen Bereitstellung und Ablauf der siebentägigen Abholfrist – namentlich an den letzten Tagen dieser Frist – nicht oder nicht durchgehend erreichbar ist.

Während § 33 Abs. 2quater VRG-Vorentwurf für die Absenderseite (Eingaben) einen ausdrücklichen Vorbehalt vorsieht und bei Nichterreichbarkeit des Übermittlungssystems die Frist bis zum Folgetag nach Wiederherstellung verlängert (unter sinngemässer Anwendung von Art. 26 Abs. 3–5 BEKJ), enthält § 28a keine entsprechende Regelung für die Empfängerseite. Dies führt zu einer asymmetrischen Risikoverteilung: Eingabepflichtige Parteien sind bei Plattformstörungen geschützt; Empfängerinnen und Empfänger behördlicher Mitteilungen hingegen nicht. Wer die Mitteilung bei einer Plattformstörung gegen Ende der Abholfrist nicht abrufen kann, hat mit dem Eintritt der Zustellfiktion faktisch einen Rechtsverlust zu gewärtigen, ohne dass ihm oder ihr das Versäumnis vorgeworfen werden könnte.

Wir regen an, in § 28a Abs. 1 lit. a eine analoge Schutzregelung wie in § 33 Abs. 2quater aufzunehmen. Konkret sollte vorgesehen werden, dass die Zustellfiktion nicht eintritt, solange das massgebliche Übermittlungssystem während der siebentägigen Abholfrist nicht erreichbar ist; die Frist wäre entsprechend zu erstrecken.

2. § 38a VRG – Einsatz elektronischer Mittel zur Ton- und Bildübertragung

a) Fehlendes Zustimmungserfordernis (Abs. 1).

Nach § 38a Abs. 1 VRG-Vorentwurf kann die Behörde mündliche Verfahrenshandlungen auf Antrag oder von Amtes wegen mittels Ton- und Bildübertragung durchführen oder den beteiligten Personen die Teilnahme auf diesem Weg gestatten. Die Zustimmung der Parteien ist nicht vorausgesetzt.

Dies weicht ohne ersichtlichen Grund von Art. 141a Abs. 1 ZPO (Fassung in Kraft seit 1. Januar 2025) ab, welcher das Einverständnis sämtlicher Parteien grundsätzlich voraussetzt. Die Erläuterungen nennen Art. 141a ZPO zwar als Vorbild, setzen diesen Massstab in Abs. 1 aber gerade nicht um. Eine vom Zivilprozess abweichende Regelung im Verwaltungs(beschwerde)verfahren ist sachlich nicht zu rechtfertigen: Die Verfahrensgarantien – rechtliches Gehör, Unmittelbarkeit, Beweisqualität – beanspruchen hier in gleicher Weise Geltung. Wir regen an, § 38a Abs. 1 konsequent an Art. 141a Abs. 1 ZPO anzugleichen und die Zustimmung der Parteien zum Grundsatz zu erheben.

Zudem sollte – analog zu § 80a VRG-Vorentwurf, der für Zeugeneinvernahmen ausdrücklich vorsieht, dass die übrigen Teilnehmenden in den Räumlichkeiten der Behörde anwesend sein können – in § 38a ausdrücklich festgehalten werden, dass die Parteien (und ihre Vertretungen) wahlweise auch physisch am Sitz der Behörde teilnehmen dürfen. Dies nicht zuletzt aus Gründen der Barrierefreiheit.

b) Persönliches Erscheinen (Abs. 2).

§ 38a Abs. 2 regelt den Einsatz elektronischer Mittel für Fälle, in denen dieses Gesetz das persönliche Erscheinen der Parteien verlangt. Das VRG enthält – soweit ersichtlich – keine Bestimmung, welche das persönliche Erscheinen der Parteien anordnet. Anders als in der ZPO (vgl. etwa Art. 68 Abs. 4, Art. 204 Abs. 1 ZPO) bildet das persönliche Erscheinen im VRG keine eigenständige, im Gesetz geregelte Verfahrenshandlung.

Wir regen an, die Bestimmung entweder zu streichen oder – sofern sie beibehalten werden soll – durch einen konkreten Verweis auf die gemeinten Vorschriften zu ergänzen.

3. § 48 VRG – Modalitäten der Akteneinsicht

Gemäss § 48 Abs. 1 VRG-Vorentwurf sind die Akten am Sitz der entscheidenden Behörde in der Form einzusehen, in der sie vorliegen. Aus den Erläuterungen ergibt sich, dass die Einsicht bei elektronisch geführten Akten über das massgebliche Übermittlungssystem oder an einem elektronischen Arbeitsplatz der Behörde gewährt werden kann.

Die Bereitstellung eines geeigneten Arbeitsplatzes für die Einsicht in elektronische Akten am Sitz der Behörde ist insbesondere für Laien von zentraler Bedeutung. Dieser Anspruch sollte deshalb nicht den Erläuterungen überlassen, sondern im Gesetzestext selbst verankert werden.

Zudem muss bei der Akteneinsicht am Sitz der Behörde die Möglichkeit bestehen, gegen angemessenes Entgelt Ausdrucke erstellen zu lassen. Die Arbeit mit physischen Kopien ist insbesondere für nicht technisch bewandte Laien im Sinne der Barrierefreiheit unerlässlich. § 48 VRG ist entsprechend zu ergänzen.

4. § 50b VRG – Gebührenerhebung für Akteneinsicht

Der Vorentwurf überführt die heute in § 48 Abs. 2 VRG enthaltene Gebührenregelung in § 50b Abs. 3, streicht dabei aber die Beschränkung auf abgeschlossene Sachen. Nach den Erläuterungen soll die Gebühr auch anfallen, wenn die Akten elektronisch zur Verfügung gestellt werden, da Personalaufwand und die Gebühr für das Betreiben der Plattform anfallen. Der Gebührentatbestand wird damit stillschweigend auf hängige Verfahren ausgedehnt, was die DJL als systemwidrig erachtet.

Die Akteneinsicht in hängigen Verfahren ist in hängigen Verfahren keine verwaltungsseitige Zusatzleistung, sondern verfassungsrechtliche Teilgarantie des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Das geltende Recht hat diese Konstellation sachgerecht gelöst, indem es die Gebühr konsequent auf die Akteneinsicht nach Verfahrensabschluss beschränkt (§ 48 Abs. 2 VRG). Diese bewährte Lösung sollte beibehalten werden.

Überdies dienen der Plattformbetrieb sowie elektronische Arbeitsstationen der institutionellen Zugänglichkeit der Justiz und sind daher als Infrastrukturkosten der Verwaltung beziehungsweise der Justiz einzuordnen. Sie dürfen nicht über eine Einsichtsgebühr auf die einzelnen Verfahrensbeteiligten überwälzt werden (vgl. dazu auch LGVE 2023 II Nr. 8).

Soweit für die Einsicht in einem konkreten hängigen Verfahren tatsächlich ein zurechenbarer Personalaufwand entsteht, gehört dieser systematisch in die amtlichen Kosten des betreffenden Verfahrens. Er ist über die Kostenverlegung nach §§ 198 ff. VRG zu tragen, nicht über eine separate, sofort bei der Einsichtnahme zu entrichtende Gebühr.

Zu unterscheiden ist die hier kritisierte Gebühr für die Gewährung der Akteneinsicht als solche von einer reinen Material- und Aufwandsentschädigung für die Anfertigung von Kopien oder Ausdrucken auf Parteiverlangen. Die Erhebung einer bescheidenen Pauschale für physische Kopien oder Ausdrücke als Äquivalent einer konkret beanspruchten Zusatzleistung ist systemkonform und wird von uns nicht beanstandet.

Wir regen an, die bewährte Beschränkung des geltenden Rechts beizubehalten. § 50b Abs. 3 könnte etwa lauten: «Für die Gewährung von Akteneinsicht nach Verfahrensabschluss sowie für die Anfertigung von Kopien und Ausdrucken kann die Behörde eine Gebühr erheben. Der Regierungsrat und das Kantonsgericht regeln die Bemessung der Gebühr.»

5. § 221a VRG – Übergangsbestimmung

a) Anwendungsbereich von Abs. 1.

Nach § 221a Abs. 1 VRG-Vorentwurf können die Behörden während ein bis zwei Jahren nach Inkrafttreten Akten in Papierform führen. Die Erläuterungen präzisieren diese Regel ausdrücklich dahingehend, dass sie einzig Akten in laufenden Verfahren erfasse. Diese – sachgerechte – Einschränkung findet im Gesetzestext keinen Niederschlag.

Für nach Inkrafttreten neu eingeleitete Verfahren besteht indessen kein Anlass, noch Papierakten zuzulassen: Die Behörden müssen zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung über die notwendige Infrastruktur verfügen; andernfalls wäre das Revisionsvorhaben verfehlt. Wir regen an, § 221a Abs. 1 im Sinne der Erläuterungen präziser zu fassen (z. B.: «... Akten in im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung bereits hängigen Verfahren ...»).

b) Nachträgliches Einlesen (Abs. 2).

Nach § 221a Abs. 2 VRG-Vorentwurf sind physische Akten elektronisch einzulesen, soweit dies für die Fortführung eines Verfahrens notwendig ist. Der Begriff der Notwendigkeit ist schwer greifbar und dürfte in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen.

Sachgerecht erscheint uns, im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits physisch geführte Dossiers bis zum Abschluss des Verfahrens vor der jeweiligen Instanz in der bisherigen Form belassen zu können. Ein flächendeckendes nachträgliches Einscannen bereits bestehender Papierakten wäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden, dem kein substanzieller verfahrensrechtlicher Mehrwert gegenübersteht.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anmerkungen und stehen für allfällige Rückfragen oder eine vertiefte Diskussion gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Für den Vorstand der Demokratischen Jurist:innen Luzern



Jean-Michel Ludin