

LUZERN

Einführung des Fristenstillstands und Umsetzung weiterer Revisions- anliegen in der Verwaltungsrechts- pflege

*Entwürfe zweier Änderungen des Gesetzes
über die Verwaltungsrechtspflege*



Zusammenfassung

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat beauftragt, im Luzerner Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren analog dem Bundesrecht den Fristenstillstand einzuführen. Der Regierungsrat schlägt dem Kantonsrat eine Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vor, mit welcher ein Fristenstillstand definiert und dessen Dauer und die Ausnahmen geregelt werden. Gleichzeitig sollen mit einer zweiten Gesetzesänderung weitere Revisionsanliegen umgesetzt werden: Schaffung der Rechtsgrundlage für den elektronischen Geschäftsverkehr, eine Verfahrensregelung bei Masseneingaben, Erhöhung der maximalen Ordnungsbusse und Präzisierung der Kostentragungspflicht von Verfahrensbeteiligten.

Das kantonale Recht kennt im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren heute keinen Fristenstillstand. Während eines Fristenstillstands finden keine Gerichtsverhandlungen statt und laufende Fristen werden während dieses Zeitraums gehemmt. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird ein Fristenstillstand eingeführt, dessen Dauer definiert und es werden die Ausnahmen geregelt.

Im kantonalen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren ist der elektronische Geschäftsverkehr heute nicht vorgesehen. Es fehlen entsprechende Bestimmungen. Im VRG soll eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass der elektronische Geschäftsverkehr sowohl in Verwaltungsgerichtsverfahren vor dem Kantonsgericht Luzern als auch mit den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden eingeführt werden kann.

Um in Zukunft allfälligen Massen- und Mehrfacheingaben administrativ mit vernünftigem Aufwand begegnen zu können, ist das VRG in dem Sinn zu ergänzen, dass die Beteiligten aufgefordert werden können, ein gemeinsames Zustellungsdomizil oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen.

Ordnungsbussen sind Verwaltungsstrafen für Anstandsverletzungen, Störungen des Geschäftsgangs oder von Verfahrensvorschriften. Seit 1973 beträgt die maximale Bussenhöhe 500 Franken. Andere Kantone kennen deutlich höhere Ordnungsbussen. Im Kanton Luzern soll die maximale Bussenhöhe auf 2'000 Franken erhöht werden.

Kosten, die eine Partei durch pflichtwidriges Verhalten oder verspätetes Vorbringen von Tatsachen und Beweismitteln verursacht, gehen zu ihren Lasten, auch wenn sie obsiegt. In Anlehnung an die Lösung des Bundes und an die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist diese Kostenregelung insofern zu präzisieren, als unnötige Kosten zu tragen hat, wer sie verursacht.

Das Vernehmlassungsverfahren hat ergeben, dass die Einführung eines Fristenstillstands umstritten ist. Eine Mehrheit befürwortet einen Fristenstillstand im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren und erachtet auch die vorgeschlagenen Ausnahmen für gerechtfertigt. Alle übrigen vorgeschlagenen Änderungen des VRG wurden dagegen praktisch einhellig als sinnvoll erachtet.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe zweier Änderungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege. Die Vorlage beinhaltet die Einführung des Instituts des Fristenstillstands (Entwurf 1) und die Umsetzung einer Reihe weiterer Revisionsanliegen (Entwurf 2).

1 Ausgangslage

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) kennt heute keinen Fristenstillstand. Ihr Rat hat am 7. Mai 2013 die Motion M 265 von Thomas Willi über die Einführung des Fristenstillstands im Verwaltungsverfahren entgegen unserem Antrag mit 56 gegen 52 Stimmen erheblich erklärt (Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2013, S. 828) und unseren Rat damit beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, um den Fristenstillstand analog dem Bundesrecht (Zivilprozessordnung, Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgerichtsgesetz) auch für das Verwaltungs- und das Verwaltungsgerichtsverfahren vor den Behörden und Rechtsmittelinstanzen des Kantons Luzern einzuführen. Der vorliegende Entwurf 1 einer Änderung des VRG setzt diesen parlamentarischen Auftrag um. Gleichzeitig soll die Gelegenheit der Änderung des VRG dazu genutzt werden, um einige weitere Revisionsanliegen umzusetzen (Entwurf 2).

2 Fristenstillstand

2.1 Bedeutung und Problematik

Verfügungen und Entscheide haben für Betroffene regelmässig grosse Auswirkungen. Diese können dagegen ein Rechtsmittel ergreifen. Wirksam sind Rechtsmittel insbesondere, wenn den betroffenen Personen ausreichend Zeit für die Ergreifung sowie die Ausarbeitung der Rechtsschrift zur Verfügung steht. Dazu dienen einerseits Rechtsmittelfristen, aber auch Fristenstillstände (sog. Gerichtsferien). Der Fristenstillstand hat eine zweifache Wirkung: Einerseits finden während dieses Zeitraums keine Gerichtsverhandlungen statt. Andererseits werden laufende Fristen für die Dauer des Fristenstillstands gehemmt, das heisst, der Ablauf der Frist wird um die Dauer der Gerichtsferien verlängert. Für eine laufende Frist bewirkt der Beginn der Gerichtsferien, dass die Frist nicht weiterläuft. Während der Gerichtsferien ruht also der Lauf der Frist, nach deren Ende läuft die Frist weiter. Die Tage, während deren Fristen stillstehen, zählen für den Lauf der Frist nicht. Dadurch verlängert sich die eingeräumte Frist. Ein Fristenstillstand bedeutet also nicht, dass während dieser Zeit ein Verfahren nicht vorangetrieben werden kann. Die Behörden können ohne Weiteres Sachverhaltsabklärungen vornehmen, Entscheide fällen und den Beteiligten zustellen. Es werden einzig allfällig laufende Fristen für die Dauer des Fristenstillstands gehemmt.

Es gibt Gründe, die für die Einführung eines Fristenstillstands, aber auch solche, die dagegen sprechen. Dies zeigte sich sehr deutlich auch an der Debatte Ihres Rates im Jahr 2008 im Zusammenhang mit der Revision des VRG zur Umsetzung der Rechtsweggarantie. Auf Antrag der Kommission Justiz und Sicherheit (JSK) stimmte Ihr Rat damals im Rahmen der ersten Beratung der Einführung eines Fristenstillstands zu. Begründet wurde dies im Wesentlichen mit einer Anpassung an das Bundesrecht (KR 2008 S. 272). Anlässlich der zweiten Beratung kam die JSK aufgrund einer nochmaligen Interessenabwägung zum Schluss, dass eine Verlängerung der ohnehin teilweise langen Verfahren nicht in Kauf genommen werden könne. Daher beantragte sie im Rahmen der zweiten Beratung im Kantonsrat, die Bestimmung über den Fristenstillstand wieder zu streichen. Von verschiedener Seite wurde zudem geltend gemacht, ein Fristenstillstand sei nicht kundenfreundlich, sondern ziele da-

rauf ab, den Anwaltsstand in seiner Arbeit zu entlasten. Die Bürgerinnen und Bürger wünschten jedoch rasche Entscheide. Aus Effizienzgründen sei ein Fristenstillstand abzulehnen. Ihr Rat stimmte in der Folge dem Streichungsantrag der JSK zu und lehnte damit die Einführung eines Fristenstillstands ab (KR 2008 S. 828).

Ein Fristenstillstand entspricht vielfach einem praktischen Bedürfnis der Parteien und vor allem der kleineren Anwaltskanzleien. Gerichtsferien sind dazu da, Parteien und Rechtsanwälte vor fristgebundenen Verfahrenshandlungen während der Hauptferienzeiten zu schützen. Gerichtsferien dienen aber auch den Behörden, die während dieser Perioden vor allem Zeit für die rechtliche Aufarbeitung von Rechtsstreitigkeiten erhalten. Dem Anliegen der Parteien und ihrer Rechtsvertreter wurde im Kanton Luzern bereits zu einem grossen Teil mit einer Verlängerung der Rechtsmittelfristen Rechnung getragen. Seit dem 1. Januar 2009 beträgt die Rechtsmittelfrist grundsätzlich 30 Tage und nicht mehr bloss 20 Tage beziehungsweise 10 Tage bei Zwischenentscheiden (§ 130 VRG). In der Praxis wird zudem bei behördlichen Fristen auf die Bedürfnisse der Parteien Rücksicht genommen, soweit es sich vom öffentlichen Interesse her rechtfertigen lässt. Zu beachten ist auch, dass bei kontradiktorischen Verfahren, bei denen zwei Parteien involviert sind, die eine regelmässig an einer Beschleunigung und die andere an einer Verlangsamung des Verfahrens interessiert ist. Demgegenüber steht das grundsätzliche Interesse an einer effizienten und schnellen Verfahrenserledigung. Gerichtsferien verzögern Verfahrenshandlungen und verlängern die Verfahren. Hinzu kommt, dass Verfahren oftmals mehrere Instanzen durchlaufen und sich die Problematik des Fristenstillstands damit wiederholt stellen kann. Gerichtsferien stehen somit stets in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung und der Prozessökonomie.

Mit der Inkraftsetzung der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) auf den 1. Januar 2011 wurde gesamtschweizerisch ein Fristenstillstand eingeführt (vgl. Art. 145 ZPO). Für die entsprechenden Verfahren im Kanton Luzern bedeutet dies keine wesentliche Änderung, sah doch bereits das kantonale Gesetz über die Zivilprozessordnung vom 27. Juni 1994 (aZPO; SRL Nr. 260a) in § 84 Gerichtsferien vor. Im Unterschied zum Verwaltungsverfahren stehen sich im Zivilrecht zwei Parteien gegenüber, von denen – wie erwähnt – eine in der Regel an einer Beschleunigung und die andere an einer Verlangsamung des Verfahrens interessiert ist. Im Verwaltungsverfahren dürfte die betroffene Partei wohl in vielen Fällen an einer möglichst raschen Verfahrenserledigung interessiert sein.

2.2 Regelungen beim Bund und in den Kantonen

2.2.1 Bund

Gerichtsverfahren auf Bundesebene kennen einen Fristenstillstand beziehungsweise Gerichtsferien (Art. 46 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110], Art. 37 Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [VGG; SR 173.32], Art. 22a Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG; SR 172.021], Art. 38 Abs. 4 und Art. 60 Abs. 2 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 [ATSG; SR 830.1]). Es gibt jedoch zahlreiche Ausnahmeregelungen. Kein Fristenstillstand gilt unter anderem in Verfahren betreffend die aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen, ebenso in Angelegenheiten der internationalen Rechtshilfe oder der Wechselbetreibung. Spezialgesetzliche Verfahrensvorschriften sehen zudem weitere Ausnahmen vor. Im Beschaffungsrecht des Bundes etwa wird der Fristenstillstand ebenfalls ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 2 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994; SR 172.056.1). Diese Ausnahmeregelung gilt jedoch nur im erstinstanzlichen Verfügungsverfahren und nicht im Rahmen einer Beschwerde. Auch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) enthält für das Steuerverfahrensrecht keine Regelung über den Fristenstillstand. Keine Anwendung finden die Bestimmungen über den Fristenstillstand auch bei Asylverfahren (Art. 17 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]). Die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) hält in Arti-

kel 89 ausdrücklich fest, dass es im Strafverfahren keine Gerichtsferien gibt. Demgegenüber sieht Artikel 145 ZPO einen Fristenstillstand vor. Dieser gilt jedoch nicht für das Schlichtungsverfahren und das summarische Verfahren. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass – mit zahlreichen Ausnahmen – für Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf Bundesebene und für Zivilprozesse ein Fristenstillstand gilt, nicht aber für Strafprozesse.

2.2.2 Kantone

Was die kantonalen Verfahrensregelungen betrifft, so zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Etliche Kantone haben entweder keine Vorschriften über den Fristenstillstand erlassen und kennen damit keinen Fristenstillstand, oder sie verweisen auf die diesbezüglichen Bundesvorschriften (z.B. Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Uri, Zug, Zürich). Einige Kantone wiederum kennen eigene Vorschriften über den Fristenstillstand, schliessen deren Anwendung aber für zahlreiche Bereiche aus (z.B. Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Schwyz, St. Gallen, Thurgau). In einigen Kantonen gilt ein Fristenstillstand nur in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, nicht aber vor den Verwaltungsbehörden (z.B. Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Uri, Zürich). Auch Kantone, die auf das Bundesrecht verweisen, schliessen den Fristenstillstand für gewisse weitere Bereiche aus. Solche Bereiche können beispielsweise sein: Verfahren vor Verwaltungsbehörden, Streitigkeiten über die fürsorgliche Unterbringung, Verfahren über das öffentliche Beschaffungswesen, Steuerverfahren, dringende Fälle, Einsprache- und Rechtsmittelverfahren in Planungs- und Bausachen, Verfahren über die aufschiebende Wirkung oder über vorsorgliche Massnahmen, Fristen zur Leistung eines Kostenvorschusses oder Verfahren betreffend die Aufnahme in Schulen, die Promotion und den Abschluss einer Schul- oder Berufsausbildung. Der Ausnahmenkatalog der Kantone ist unterschiedlich und teilweise umfangreich. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einzelne Kantone aus wohldurchdachten Gründen darauf verzichtet haben, die Fristen in einzelnen Bereichen oder gar im gesamten Bereich der Verwaltungsrechtspflege durch Gerichtsferien zu verlängern. Aus ebenso guten Gründen kennen aber andere Kantone einen Fristenstillstand, teilweise allerdings nur im Verwaltungsgerichtsverfahren.

2.3 Grundzüge der Revision

Die Regelung des Fristenstillstands soll in einem neuen § 34a VRG erfolgen. Die Bestimmung lehnt sich an die Regelung im Bundesrecht an. In sprachlicher Hinsicht basiert die Formulierung auf Artikel 22a VwVG. Die Gerichtsferien dauern demnach vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit dem 15. August und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar. Die Eckdaten (15.7. und 15.8. resp. 18.12. und 2.1.) bilden dabei Teil der Gerichtsferien und werden von der Zählung erfasst, unabhängig davon, ob es sich dabei um Samstage, Sonntage oder Feiertage handelt. Die Dauer des Stillstands beträgt somit über Ostern 15 Tage, über die Sommerferien 32 Tage und über die Weihnachtszeit 16 Tage. Die Aufzählung dieser Stillstandszeiten ist abschliessend. Während der Gerichtsferien sind behördliche und gerichtliche Zustellungen durchaus zulässig. Fristen, die während der Gerichtsferien ausgelöst werden, beginnen jedoch erst am ersten Tag nach Ende des Stillstands zu laufen (vgl. BGE 131 V 305 E. 4.2.3).

Die Motion M 265 verlangt ausdrücklich die Einführung des Fristenstillstands für das verwaltungsinterne und das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Die rechtlichen Konsequenzen und Nachteile im Fall eines Fristversäumnisses sind im Übrigen in beiden Verfahren die gleichen.

Der Wortlaut der neuen Bestimmung stellt klar, dass sich der Stillstand sowohl auf gesetzliche als auch auf behördliche Fristen bezieht. Gesetzliche Fristen sind Fristen, deren Dauer das Gesetz unabänderlich festlegt, so beispielsweise die Rechtsmittelfrist nach § 130 VRG. Wo das VRG eine Behörde zur Festlegung einer Frist auffordert oder ermächtigt, wie beispielsweise hinsichtlich der Einreichungsfrist für eine Stellungnahme (§ 136 Abs. 1 VRG) oder der Frist zur Zahlung eines Kostenvorschusses (§ 195 VRG), bemisst die Behörde deren Dauer nach pflichtgemäsem Ermessen. Dabei sind die Umstände des Einzelfalls, namentlich die Art, der Umfang und die Dringlichkeit des Verfahrens zu würdigen. Es ist für eine

Partei von entscheidender Bedeutung, sich stets klarzumachen, ob es um eine gesetzliche oder um eine behördliche Frist geht, denn nur behördliche Fristen können erstreckt werden (§ 35 Abs. 2 und 3 VRG). Der Fristenstillstand gilt nach dem Gesetzeswortlaut nur für nach Tagen bestimmte Fristen, nicht aber für solche Fristen, die an einem behördlich festgesetzten Kalendertermin (Datum) enden (vgl. dieselben Regelungen in Art. 46 BGG und Art. 22a VwVG). Hier obliegt es der Partei, bei der Behörde ein Gesuch um Fristerstreckung zu stellen.

Wird ein Fristenstillstand für Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren normiert, so ist auch zu regeln, in welchen Bereichen dieser nicht gelten soll. Der Bedarf für solche Ausnahmen ergibt sich oft aus dem Anliegen der Verfahrensbeschleunigung. In dringenden Fällen, in welchen vielfach bereits verkürzte Beschwerdefristen gelten, soll ein Fristenstillstand ausgeschlossen sein. Für die detaillierte Begründung der einzelnen Ausnahmen, die wir in unseren Entwurf aufgenommen haben (vgl. Entwurf 1), verweisen wir auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen in Kapitel 7.1.

Unsere Spezialgesetze enthalten in der Regel nur wenige Verfahrensvorschriften. Sie verweisen in diesem Zusammenhang meistens auf das VRG und erklären dessen Bestimmungen sinngemäss für anwendbar. Wir schlagen deshalb vor, die Ausnahmen vom Fristenstillstand im VRG und nicht in den Spezialgesetzen zu regeln.

3 Weitere Revisionsanliegen

Unmittelbarer Anlass für die Revision des VRG ist die Umsetzung der Motion M 265 von Thomas Willi über die Einführung des Fristenstillstands im Verwaltungsverfahren. Darüber hinaus soll die Gelegenheit genutzt werden, um einige weitere Revisionsanliegen im VRG umzusetzen, wie die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr und für eine Kostenpauschale, eine Verfahrensregelung bei Masseneingaben, eine Anpassung der Ordnungsbussenhöhe und eine Präzisierung der Kostentragungspflicht.

3.1 Elektronischer Geschäftsverkehr

Zahlreiche Formulare, die bisher nur in Papierform verfügbar waren, sind heute auf Kantons- und Gemeindeebene zu Online-Formularen umgewandelt worden. Diese elektronischen Formulare erleichtern den Nutzerinnen und Nutzern den Kontakt mit den Behörden. Sobald sie jedoch unterschrieben werden müssen, können sie nicht mehr elektronisch übermittelt werden, sondern müssen ausgedruckt, von Hand unterschrieben und per Post eingereicht werden. Auch bei anderen unterschriftsbedürftigen Eingaben (z.B. Beschwerden) scheitert die elektronische Übermittlung an der gesetzlich vorgeschriebenen eigenhändigen Unterschrift.

Am 1. Januar 2005 trat eine neue Bestimmung im Obligationenrecht in Kraft, wonach die elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt wird (Art. 14 Abs. 2^{bis} Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht] vom 30. März 1911, SR 220). Weiter traten das Bundesgesetz über die elektronische Signatur vom 19. Dezember 2004 (SR 943.03) und die Verordnung über die elektronische Signatur vom 3. Dezember 2004 (SR 943.032) auf diesen Zeitpunkt in Kraft. Darin werden die Voraussetzungen für die Anerkennung der Anbieter von Zertifizierungsdiensten festgelegt. Das Bundesrecht regelt heute den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Behörden und Privaten im Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden, in Zivil- und Strafprozessen sowie im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (vgl. Art. 110 StPO, Art. 130 ZPO, Art. 33a Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 [SchKG; SR 281.1], Art. 21a VwVG). Die Modalitäten des elektronischen Verkehrs zwischen den Verfahrensbeteiligten und den Behörden regeln die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 18. Juni 2010 (SR 272.1) und die Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010 (SR

172.021.2). Seit dem 1. Januar 2011 können also Parteien in Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden, in Zivil- und Strafverfahren sowie im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren ihre Eingaben elektronisch einreichen. Nicht vorgesehen ist der elektronische Rechtsverkehr heute im kantonalen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren. Hier fehlen entsprechende Bestimmungen und auch die dafür notwendige Technik. Diese Situation führt dazu, dass heute elektronische Eingaben bei den Gerichten nur in Zivil- und Strafverfahren eingereicht werden, nicht aber in Verwaltungssachen. Im VRG soll deshalb eine Grundlage geschaffen werden, um den elektronischen Geschäftsverkehr sowohl in Verfahren vor dem Kantonsgericht Luzern als auch mit den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden einführen zu können. Den Verfahrensbeteiligten wird dadurch die elektronische Einreichung von unterschriftsbedürftigen Eingaben ermöglicht, sofern die Behörde über einen elektronischen Zugang verfügt. Heute verfügen erst die Gerichte über einen solchen Zugang. Gleichzeitig erhalten die Behörden auch die Möglichkeit, ihre Entscheide den Betroffenen elektronisch zuzustellen.

Aufgrund der raschen technologischen Entwicklung ist es nicht sinnvoll, die Einzelheiten der elektronischen Übermittlung auf Gesetzesstufe zu regeln. Wir schlagen vor, die entsprechende Kompetenz dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht zu übertragen. Für die Einzelheiten verweisen wir auf die Erläuterungen zu § 26 VRG in Kapitel 7.2.

3.2 Diverses

Die Gelegenheit der Änderung des VRG soll für einige weitere, kleinere Änderungen genutzt werden (vgl. Entwurf 2). Dazu gehören die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Kostenpauschalen, die Anpassung der Obergrenze für Ordnungsbussen, eine Verfahrensregelung bei Masseneingaben, die Anpassung der Überprüfungsbefugnis (Kognition) des Kantonsgerichtes an die bundesrechtlichen Vorgaben und eine Präzisierung der Kostentragungspflicht. Für die Einzelheiten dazu verweisen wir auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen in Kapitel 7.2.

4 Vernehmlassung

4.1 Vernehmlassungsverfahren

Im Februar 2014 haben wir das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf einer Änderung des VRG in das Vernehmlassungsverfahren zu geben. Im Rahmen dieses Verfahrens haben sich die CVP, die FDP, die GLP, die Grünen, die SP, die SVP, der Luzerner Anwaltsverband (LAV), die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern (DJL), der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), 41 Gemeinden, der Erstunterzeichner der Motion M 265 sowie das Kantonsgericht und die Departemente zum Entwurf geäußert. Den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern stand ein Fragebogen zur Verfügung.

4.2 Vernehmlassungsergebnis

Die Vernehmlassungsvorlage ist auf ein geteiltes Echo gestossen. Während die Einführung des Fristenstillstands kontrovers beurteilt wird, werden alle übrigen vorgeschlagenen Änderungen des VRG praktisch oppositionslos als sinnvoll erachtet. Nachstehend werden die wichtigsten Rückmeldungen aus dem Fragebogen und deren Weiterbearbeitung in den Gesetzesentwürfen dargestellt.

4.2.1 Einführung des Fristenstillstands im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren

Im Vernehmlassungsverfahren hat sich gezeigt, dass die Einführung eines Fristenstillstands umstritten ist. Vier Parteien (CVP, GLP, Grüne, SP), drei Interessenverbände (VLG, LAV, DJL) und 25 Gemeinden begrüßen die Einführung eines Fristenstillstands. Zwei Parteien (FDP, SVP), 14 Gemeinden und das Kantonsgericht lehnen den Fristenstillstand ab.

Mit den vorgeschlagenen Ausnahmen vom Fristenstillstand haben sich im Vernehmlassungsverfahren eine deutliche Mehrheit der Parteien (CVP, GLP, Grüne, SP, SVP) und der Gemeinden sowie alle Interessenverbände einverstanden erklärt. Die FDP und sechs Ge-

meinden sowie der Erstunterzeichner der Motion M 265 lehnen die Ausnahmeregelung ab beziehungsweise erachten diese nur für einzelne Bereiche als gerechtfertigt. Zusätzlich wird für weitere Bereiche (u.a. Straf- und Massnahmenvollzug) eine Ausnahmeregelung gefordert. Für die Einzelheiten verweisen wir auf Kapitel 2 und die Kommentierung von § 34a Absatz 2 VRG in Kapitel 7.1.

Weil uns die Motion M 265 dazu verpflichtet und da sich die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer für die Einführung eines Fristenstillstands und – noch deutlicher – für die vorgeschlagenen Ausnahmen ausgesprochen hat, gilt es dieses Vernehmlassungsergebnis umzusetzen. Dabei ist jedoch Folgendes zu bedenken:

Heute kennt das VRG keinen Fristenstillstand. Ausnahmen von diesem Grundsatz nennt das VRG keine. Die heutige Regelung ist einfach und klar. Dieser Grundsatz soll künftig nicht mehr gelten. An seiner Stelle soll als Grundsatz im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren ein Fristenstillstand gelten. Von diesem Grundsatz soll durch zahlreiche Ausnahmeregelungen abgewichen werden. Damit wird die Ausnahme faktisch zur Regel. Die Ausnahme sollte aber – um ihren Charakter als Ausnahme zu behalten – nicht zur Regel werden, sondern Ausnahme bleiben. Ist dies nicht der Fall, sollte die Regel hinterfragt werden. Die vielen unserer Ansicht nach berechtigten und teilweise im Bundesrecht vorgeschriebenen oder von der Rechtsprechung entwickelten Ausnahmen werden dazu führen, dass der Fristenstillstand nur in wenigen Bereichen gelten wird. Für Rechtssuchende wird es im Vergleich mit der heutigen Lösung nicht einfach herauszufinden sein, ob ein Fristenstillstand gilt oder nicht.

Mit der Motion M 265 wurden wir beauftragt, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, um den Fristenstillstand analog dem Bundesrecht (Zivilprozessordnung, Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgerichtsgesetz) auch für das Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren vor den Behörden und Rechtsmittelinstanzen des Kantons Luzern einzuführen. Verschiedene Kantone verweisen denn auch auf die diesbezüglichen Bundesvorschriften (so insbesondere Zürich). Gemäss § 71 des zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (Nr. 175.2) finden die Vorschriften der ZPO betreffend die Prozessleitung, das prozessuale Handeln und die Fristen (1. Teil, 9. Titel) ergänzend Anwendung. Diese Bestimmung statuiert die ergänzende Anwendbarkeit der Fristenstillstandsregeln der ZPO für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Nicht anwendbar ist die Bestimmung im Verwaltungsverfahren. Hier gibt es keinen Fristenstillstand. Es wäre zu überlegen, ob eine solche Lösung nicht auch für den Kanton Luzern sinnvoll wäre. Würde ein Fristenstillstand nur im Verwaltungsgerichts-, nicht aber im Verwaltungsverfahren gelten, könnte nämlich auf einen Grossteil der Ausnahmeregelungen verzichtet werden. Eine solche Lösung können wir Ihrem Rat jedoch aufgrund des klaren Wortlauts der überwiesenen Motion M 265 in dieser Botschaft nicht vorschlagen, verlangt die Motion doch ausdrücklich die Einführung eines Fristenstillstands für das Verwaltungs- und das Verwaltungsgerichtsverfahren.

4.2.2 Elektronischer Geschäftsverkehr

Alle politischen Parteien, alle Interessenverbände und das Kantonsgericht sowie alle Gemeinden mit einer Ausnahme sind damit einverstanden, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, um den elektronischen Geschäftsverkehr sowohl in Verwaltungsgerichtsverfahren vor dem Kantonsgericht Luzern als auch mit den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden einführen zu können.

Aufgrund des klaren Ergebnisses der Vernehmlassung sieht der Entwurf die Schaffung einer solchen Grundlage vor. Eine Verpflichtung der Behörden, den elektronischen Geschäftsverkehr zu ermöglichen, ergibt sich daraus nicht. Auch werden die Verfahrensparteien dadurch nicht verpflichtet, ihre Eingaben elektronisch einzureichen. Nur sofern eine Behörde über einen elektronischen Zugang verfügt, können Zustellungen mit dem Einverständnis der betroffenen Personen elektronisch erfolgen. Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, dass die Behörde bei elektronischer Übermittlung verlangen kann, dass eine Eingabe in Papierform nachgereicht wird. Die GLP regte an, diese Bestimmung zu streichen. Die elektronische Übermittlung mache keinen Sinn, wenn anschliessend noch eine Papiereingabe nach-

gereicht werden müsse. Wir halten an der Möglichkeit der Eingabe in Papierform fest und verweisen dazu auf die Ausführungen zu § 26 Absatz 3 VRG in Kapitel 7.2.

4.2.3 Verfahrensregelung bei Masseneingaben

Der Vernehmlassungsentwurf sah eine Verfahrensregelung vor, um Massenbeschwerden administrativ mit vernünftigem Aufwand begegnen zu können. Der Vorschlag wurde grossmehrheitlich gutgeheissen. Alle Gemeinden, vier Parteien (CVP, FDP, SP, SVP) und zwei Interessenverbände (LAV, VLG) erachten die vorgeschlagene Änderung des VRG für sinnvoll. Zwei Parteien (GLP, Grüne) und ein Interessenverband (DJI) lehnen sie ab, weil sie entweder keinen Regelungsbedarf sehen, die vorgeschlagene Formulierung für zu ungenau halten oder weil sie die Regelung als Einschränkung der Rechte der Betroffenen betrachten.

Aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung ist in unserem Entwurf weiterhin eine Verfahrensregelung bei Massen- und Mehrfacheingaben vorgesehen. Wir anerkennen das Bedürfnis nach einer engen Auslegung der Norm und verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu § 22 Absatz 1^{bis} VRG in Kapitel 7.2.

4.2.4 Anpassung der Obergrenze für Ordnungsbussen

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Erhöhung der Obergrenze für Ordnungsbussen auf maximal 2'000 Franken ist praktisch unbestritten. Einzig die Grünen und zwei Gemeinden lehnen die Erhöhung ab. Die FDP regt an, die Obergrenze für Ordnungsbussen noch höher anzusetzen.

Angesichts des deutlichen Vernehmlassungsergebnisses halten wir an der vorgeschlagenen Erhöhung fest. Zur Sache selber wird auf die Kommentierung der §§ 51, 105 und 187 VRG in Kapitel 7.2 verwiesen.

4.2.5 Präzisierung der Kostentragungspflicht

Abgesehen von der GLP und den DJI sind alle Vernehmlassungsteilnehmer mit der vorgeschlagenen Präzisierung der Kostentragungspflicht in dem Sinn einverstanden, dass unnötige Kosten derjenigen Person auferlegt werden können, die diese verursacht. Die Grünen regen an, den Wortlaut von Artikel 66 Absatz 3 BGG zu übernehmen. Aus der im Entwurf vorgeschlagenen Formulierung geht unseres Erachtens deutlicher hervor, dass die Änderung eine Präzisierung der Kostentragungspflicht darstellt.

4.2.6 Weitere Revisionsanliegen

Im Vernehmlassungsverfahren haben wir auch nach weiteren Revisionsanliegen gefragt. Es wurden im Wesentlichen folgende Anliegen vorgebracht: eine einheitliche Regelung der unterschiedlichen Rechtsmittelfristen im kantonalen Recht, eine umfassende Neuordnung der Verfahrenskosten, eine Neukonzeption von Aufsichtsbeschwerde und aufsichtsrechtlicher Anzeige, eine konkretere Normierung des Schriftenwechsels und eine Überprüfung der Umsetzung der Rechtsweggarantie. Wir nehmen die Anliegen entgegen und werden ihre Prüfung zu gegebener Zeit in Angriff nehmen. Eine seriöse Prüfung dieser umfassenden Anliegen im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsprojektes ist nicht möglich. Aufgegriffen haben wir die Problematik der Parteientschädigung in familienrechtlichen Verfahren (vgl. Kommentierung von § 201 VRG in Kap. 7.2).

4.3 Wichtige Unterschiede gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Abgesehen von Ergänzungen, Aktualisierungen und den üblichen redaktionellen Bereinigungen unterscheiden sich unsere Gesetzesentwürfe in dieser Botschaft inhaltlich in folgenden Punkten vom Vernehmlassungsentwurf:

Thema	Vernehmlassungsentwurf	Botschaftsvorlage
Form des Verfahrens (Vereinfachung oder Präzisierung)	§ 26 Abs. 2 und 4	§ 26 Abs. 2 und 4
Ausnahmen vom Fristenstillstand	keine Regelung	§ 34a Abs. 2b (neu)
	keine Regelung	§ 34a Abs. 2e (neu)
	§ 34a Abs. 2h	gestrichen
	keine Regelung	§ 34a Abs. 3 (neu)
Verfahrensdisziplin (Ergänzung um Parteivertreter)	§ 51 Abs. 1	§ 51 Abs. 1 und 2
	§ 105 Abs. 1	§ 105 Abs. 1
amtliche Kosten (Pauschalisierung und Ergänzung)	§ 194 Abs. 3	§ 197 Abs. 1
	§ 198 Abs. 3	§ 198 Abs. 3
Parteientschädigung in familien- rechtlichen Verfahren (Ergänzung)	keine Regelung	§ 201 Abs. 1

5 Einheit der Materie

Wir haben bereits in der Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Umsetzung der Revisionsanliegen dem Grundsatz der Einheit der Materie Rechnung getragen werden muss. Dieser Grundsatz ist in Bezug auf Initiativen explizit im kantonalen Recht verankert. § 22 Absatz 3b der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) bestimmt, dass Verfassungs- und Gesetzesinitiativen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten müssen. § 133 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) konkretisiert, dass die Einheit der Materie gewahrt ist, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht. Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt jedoch nicht nur bei Initiativen, sondern ist generell bei behördlichen Abstimmungsvorlagen zu beachten. Das in Artikel 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1990 (BV; SR 101) garantierte politische Stimmrecht gibt den Stimmberechtigten allgemein einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und -bürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist dementsprechend bei allen kantonalen Vorlagen zu beachten, die auf Initiative hin oder aufgrund eines obligatorischen oder fakultativen Referendums dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Das Bundesgericht betont allerdings, dass der Grundsatz von relativer Natur sei und stets vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten sei (BGE 130 I 185 und 129 I 366). Je nach Vorlage stellt das Bundesgericht unterschiedlich strenge Anforderungen. So werden an Vorlagen auf Teilrevision der Verfassung höhere Anforderungen gestellt als an Gesetzesvorlagen (BGE 113 Ia 46, 111 Ia 196). Zudem werden Initiativen strenger beurteilt als von einer Behörde ausgearbeitete Vorlagen. Entsprechend den Differenzierungen des Bundesgerichts besteht die grösste Gestaltungsfreiheit im Bereich der behördlichen Gesetzesvorlage. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt, sofern eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Die Stimmberechtigten haben keinen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, das eine bestimmte Materie regelt, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der Gesetzesvorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden beziehungsweise mit einzelnen Bestimmungen nicht einverstanden sind.

Vorliegend geht es um eine Revision des VRG. Der Entwurf schlägt Änderungen und Ergänzungen in Bezug auf das Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren vor. Die Vorlage

beschränkt sich auf die umgrenzte Materie der kantonalen Verwaltungsrechtspflege, und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften stehen zueinander in einer sachlichen Beziehung. Sie verletzt daher unseres Erachtens den Grundsatz der Einheit der Materie nicht. Das Vernehmlassungsverfahren hat aber deutlich gezeigt, dass die Einführung eines Fristenstillstands umstritten ist. Alle übrigen vorgeschlagenen Änderungen des VRG wurden dagegen praktisch einhellig als sinnvoll erachtet. Aus diesem Grund halten wir es für zweckmässig, die Bestimmung über den Fristenstillstand (Entwurf 1) von den übrigen Gesetzesänderungen (Entwurf 2) zu trennen und Ihrem Rat zwei separate Beschlussentwürfe zu unterbreiten.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Einführung eines Fristenstillstands im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren hat keine unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen. Ob in einem Verfahren Gerichtsferien zu beachten sind oder nicht, hat kaum solche Auswirkungen. Die blosser Verlängerung der Verfahren führt nicht zu höheren Verfahrenskosten. Was die Erhöhung der Höchstgrenze für Ordnungsbussen und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Kostenpauschale betreffen, so dürften diese – wenn überhaupt – nur geringe finanzielle Auswirkungen zeitigen. Ordnungsbussen werden erfahrungsgemäss selten ausgesprochen, sodass mit marginalen finanziellen Auswirkungen zu rechnen ist. Dies gilt auch für die Erhebung von Kostenpauschalen. Die Verwaltungs- und die Gemeindebehörden verfügen heute, im Unterschied zu den Gerichten, nicht über die notwendigen Instrumente für den elektronischen Geschäftsverkehr. Die blosser Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage im VRG hat noch keine finanziellen Auswirkungen. Es ist davon auszugehen, dass vorerst nur das Kantonsgericht Luzern diese Möglichkeit nutzen können, da dieses bereits über die notwendigen technischen Instrumente verfügt. Ob und wie schnell die technischen Voraussetzungen für die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs für die Verwaltungsbehörden geschaffen werden sollen, ist im Rahmen der E-Government-Strategie zu entscheiden. Dies hängt auch von den finanziellen Möglichkeiten des Kantons und der Gemeinden ab.

7 Die einzelnen Bestimmungen

7.1 Entwurf 1

§ 34a Stillstand der Fristen

In Absatz 1 des neuen Paragraphen wird zur Einführung des Fristenstillstands die gleiche Regelung wie im Bundesrecht vorgeschlagen (vgl. Art. 46 Abs. 1 BGG, Art. 22a Abs. 1 VwVG, Art. 145 Abs. 1 ZPO).

In Absatz 2 sind die Ausnahmen vom Fristenstillstand aufgelistet.

Unterabsatz a

Unterabsatz a trägt dem Umstand Rechnung, dass Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen keinen Aufschub dulden. Vorsorgliche Massnahmen können verfügt werden, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen zu schützen (§ 45 VRG). Mit solchen Massnahmen wird einer besonderen Gefährdungssituation Rechnung getragen. Der Fristenstillstand soll daher – analog dem Bundesrecht – in diesen Fällen keine Anwendung finden.

Unterabsatz b

Bei Wegweisungen gemäss Artikel 64 Absatz 1a und b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) gilt die Rechtsmittelfrist von fünf Arbeitstagen von Bundesrechts wegen für sämtliche kantonalen Instanzen, und kantonale Fristenstillstandsregelungen finden keine Anwendung. Es würde dem Gebot der Verfahrensbeschleunigung widersprechen, wenn Kantone die bundesrechtlich festgelegte Rechtsmittelfrist von Artikel 64 Absatz 3 AuG durch eine kantonale Fristenstillstandsregelung aushebeln könnten. Zudem ist die Rechtsmittelfrist von Artikel 64 Ab-

satz 3 AuG gemäss bundesrätlicher Botschaft zur Koordination mit der asylrechtlichen Rechtsmittelfrist von Artikel 108 Absatz 2 des Asylgesetzes auf fünf Arbeitstage festgesetzt worden (vgl. Bundesblatt 2009, S. 8891). Weil das Asylverfahren keine Fristenstillstandsregelung kennt (Art. 17 Abs. 1 AsylG), muss dies konsequenterweise auch für das Wegweisungsverfahren gemäss Artikel 64 Absatz 1a und b AuG gelten (Urteil VB.2011.00506 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 14. Dezember 2011 E. 1.3). Da also eine kantonale Fristenstillstandsregelung nicht gelten würde, ist dies im Interesse der Rechtssicherheit offenzulegen.

Unterabsatz c

Soweit das Stimmrechtsgesetz die Stimmrechtsbeschwerden nicht regelt, gilt das VRG sinngemäss (§ 166 StRG). Für Stimmrechtsbeschwerden gelten jedoch verkürzte Beschwerdefristen (§§ 159 Abs. 2, 160 Abs. 2 und 3, 162 Abs. 2 StRG). Die Einführung eines Fristenstillstands läuft den verkürzten Beschwerdefristen zuwider, weshalb eine Ausnahme vom Fristenstillstand vorzusehen ist. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 18. Januar 2012 kritisiert, dass die Dringlichkeit der Beschwerde, die (bei Nationalratswahlen) binnen dreier Tage beziehungsweise (bei eidgenössischen Volksabstimmungen) innert fünf Tagen seit dem Erhalt des angefochtenen Entscheides der Kantonsregierung beim Bundesgericht einzureichen ist, zum Fristenstillstand während der Gerichtsferien (Art. 46 Abs. 1c i.V.m. Art. 100 Abs. 4 BGG) in deutlichem Kontrast stehe (BGE 138 II 5 E. 3.3). Auf Bundesebene ist denn auch eine Änderung des BGG hängig. Artikel 46 Absatz 2 BGG soll ergänzt werden, sodass der Fristenstillstand für Stimmrechtssachen nicht gilt. Im kantonalen Recht ist in Unterabsatz c eine analoge Regelung vorzusehen. Eine solche Regelung kennen beispielsweise auch die Kantone Freiburg und Obwalden.

Unterabsatz d

Die Angelegenheiten des Kindes- und Erwachsenenschutzes sind besonders beförderlich zu behandeln. Für die Verfahren vor der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und vor den entsprechenden gerichtlichen Beschwerdeinstanzen besteht hinsichtlich der Verfahrensfristen eine komplexe Regelung. Gesetzliche Rechtsmittelfristen werden durch Artikel 445 Absatz 3 und 450b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) aufgestellt. Für die Berechnung dieser Fristen ergibt sich aufgrund von Artikel 450f ZGB die grundsätzliche Anwendbarkeit der Bestimmungen der ZPO zur Fristenberechnung. Die Kantone sind nach dieser Bestimmung aber befugt, abweichende Regelungen zu erlassen. Von dieser Ermächtigung haben zahlreiche Kantone Gebrauch gemacht, insbesondere um kantonalrechtlich den Fristenstillstand auszuschliessen. Dies gilt beispielsweise für die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Thurgau oder Zürich. Im Kanton Luzern richtet sich das Verfahren in Angelegenheiten des Kindes- und Erwachsenenschutzes nach den Bestimmungen des VRG (vgl. §§ 47, 53 und 54 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 [EGZGB; SRL Nr. 200]). Wird im VRG neu ein Fristenstillstand eingeführt, so soll dieser für den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes ausgeschlossen werden. Wir schlagen deshalb in Unterabsatz d vor, sowohl für das Verfahren vor den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden als auch vor den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen keinen allgemeinen Fristenstillstand beziehungsweise keine Gerichtsferien vorzusehen.

Unterabsatz e

Im Vernehmlassungsverfahren wurde auf die Notwendigkeit einer Ausnahmeregelung für den Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs hingewiesen. Wie bereits erwähnt, gibt es im Strafverfahren keinen Fristenstillstand (Art. 89 StPO). Das Bundesgericht hat denn auch festgehalten, dass sich ein Fristenstillstand nicht mit dem im Strafverfahren besonders zu beachtenden Beschleunigungsgebot vereinbaren lässt (BGE 133 I 270 E. 1.2.2). Was für das Strafverfahren gilt, hat auch im Straf- und Massnahmenvollzug seine Berechtigung. Einerseits verlangt § 289 Absatz 1 des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 3. Juni 1957 (SMVG; SRL Nr. 305), dass Freiheitsstrafen in der Regel sofort zu vollziehen sind. Andererseits verpflichtet der Bundesgesetzgeber die kantonalen Vollzugsbehörden, die Massnahmenvollzugsfälle in einem straffen Verfahren jährlich zu prüfen (vgl. Art. 62d, 63a,

64b, 86 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]). Dafür müssen teilweise umfassende Abklärungen vorgenommen werden (z.B. Einholen von Gutachten, Beurteilung durch eine Fachkommission). Die gesetzlich verlangte jährliche Überprüfung der Vollzugsfälle bedingt ein zeitlich straffes Verfahren. Ein Fristenstillstand würde dem entgegenstehen. Zu beachten ist auch, dass für einzelne Vollzugsfälle die Gerichte zuständig sind. Diese Verfahren richten sich nach den Artikeln 363 ff. StPO, weshalb hier kein Fristenstillstand gilt. Würde also im VRG für den Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs keine Ausnahme vom Fristenstillstand normiert, hätte dies zur Folge, dass je nachdem, ob für ein Verfahren die StPO oder das VRG massgebend wäre, ein Fristenstillstand gelten würde oder nicht. Ein solches Nebeneinander führt zu Unsicherheiten und trägt nicht zur Rechtssicherheit bei. Nicht ausser Acht gelassen werden dürfen allfällige Auswirkungen eines Fristenstillstands für die Vollstreckungsverjährung im Zusammenhang mit Übertretungen. Hinzu kommt auch, dass die Rechtsmittelfrist im Straf- und Massnahmenvollzug abweichend von den allgemeinen Rechtsmittelfristen des VRG nur 20 und nicht 30 Tage beträgt (vgl. §§ 295 und 302 SMVG). Im Rahmen der Umsetzung der Rechtsweggarantie hat Ihr Rat darauf verzichtet, die Rechtsmittelfrist im Straf- und Massnahmenvollzug anzupassen. Auch aus diesem Grund erscheint es nicht folgerichtig, einen Fristenstillstand einzuführen. Für Verfahren im Straf- und Massnahmenvollzug ist deshalb in Unterabsatz e eine Ausnahme vom Fristenstillstand zu normieren. Der Grossteil der Kantone kennt im Straf- und Massnahmenvollzug (zumindest im Verwaltungsverfahren) keinen Fristenstillstand (z.B. Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Obwalden, Solothurn, St. Gallen, Uri, Zug, Zürich).

Unterabsatz f

Im Bildungsbereich ist ein Fristenstillstand nicht zweckmässig. Für die Primar-, Sekundar- und Berufsschulen sowie die Gymnasien beginnt das Schuljahr im Kanton Luzern am 1. August eines Kalenderjahres und endet am 31. Juli des folgenden Kalenderjahres. Den Lernenden stehen in den Sommerferien fünf oder sechs Wochen Ferien zu. Somit endet die Unterrichtszeit jeweils Anfang Juli und beginnt erneut Mitte August. Kurz vor und in den Sommerferien ergehen im Schulbereich viele und wichtige Entscheide, welche für die schulische Zukunft der Kinder und Jugendlichen massgebend sind und ihre Geltung auf Schulbeginn entfalten müssen. Dazu zählen beispielsweise im Volksschulbereich Entscheide über die Aufnahme in Schulen, die Promotion, den Übertritt oder über Sonderschulmassnahmen. Die Beschwerdefrist gegen Entscheide in der Volksschulbildung beträgt 20 Tage (§ 64 Absatz 1 Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999, SRL Nr. 400a). Wird ein Entscheid nicht angefochten, so erwächst er im Verlauf der Sommerferien in Rechtskraft und kann auf den Schulbeginn umgesetzt werden. Die Einführung eines Fristenstillstands würde die Anfechtbarkeit solcher Entscheide bis über die Sommerferien hinaus verlängern. Folglich wären Entscheide zu Beginn des neuen Schuljahres regelmässig noch nicht rechtskräftig. Ein solcher Schwebezustand ist weder den Lernenden noch der Schule zumutbar. Hinzu kommen unerwünschte organisatorische Konsequenzen. Dies zeigt sich insbesondere im Sonderschulbereich. Hier übersteigt die Nachfrage häufig das Angebot. Verfügbare Plätze werden für die angemeldeten Kinder auf das neue Schuljahr hin freigehalten. Kommt es zu einer Beschwerde gegen eine Sonderschulmassnahme, kann der reservierte Platz für die Dauer des Verfahrens nicht für eine andere Person zur Verfügung gestellt werden. Je schneller Klarheit herrscht, umso effizienter kann mit den knappen Ressourcen verfahren werden. Obwohl der Bereich der Hochschulbildung anderen Zyklen unterliegt, resultieren bei einem Fristenstillstand ähnliche Schwierigkeiten. Es liegt im Interesse der Studierenden, möglichst rasch einen Entscheid bezüglich Aufnahme, Benotung oder Promotion zu erhalten. Auch die Hochschulen selber sind an einer raschen Verfahrenserledigung interessiert. Ein Fristenstillstand würde die Verfahren im Bildungsbereich und den Vollzug von Entscheiden verzögern sowie die Rechtsunsicherheit über die Fortsetzung der Ausbildung unnötig verlängern. Aus all diesen Gründen ist der gesamte Bildungsbereich (Unterabs. f) vom Fristenstillstand auszunehmen. Eine solche Regelung kennt beispielsweise auch der Kanton Schwyz.

Unterabsatz g

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) kennt keinen Fristenstillstand. Da die Veranlagung der direkten Bundessteuer sowie jene der Staats- und Gemeindesteuern im gleichen Verfahren erfolgt, gilt es eine abweichende kantonale Regelung aus verfahrensökonomischen Gründen zu vermeiden. Das Bundesgericht hat denn auch entschieden, dass unterschiedliche Fristenbestimmungen für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer dem Anliegen zur Verfahrensharmonisierung entgegenstehen würden (Urteil 2C_503/2010 des Bundesgerichts vom 11. November 2010). In Unterabsatz g ist deshalb eine Ausnahme vom Fristenstillstand in Steuerverfahren vorzusehen. Eine solche Regelung kennen beispielsweise die Kantone Appenzell Auser rhoden, Schaffhausen, Schwyz und Thurgau. Dies soll auch für die Sondersteuern (Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer, Erbschaftssteuer) gelten, da ansonsten im Steuerbereich unterschiedliche Regelungen resultieren. Mit Beschluss vom 2. Februar 2011 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich gestützt auf das Urteil des Bundesgerichts die vorher geltende Bestimmung über den Fristenstillstand in Steuerverfahren aufgehoben. Seit dem 1. Juni 2011 stehen deshalb im Kanton Zürich in Steuerverfahren die Rechtsmittelfristen während der Gerichtsferien weder in Bezug auf die Staats- und Gemeindesteuern noch in Bezug auf die direkte Bundessteuer still.

Unterabsatz h

Artikel 15 Absatz 2^{bis} der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 (SRL Nr. 733a) bestimmt, dass im Beschaffungsverfahren keine Gerichtsferien gelten. Dies muss nicht nur für das Beschwerdeverfahren, sondern im gesamten Beschaffungsverfahren gelten. Andernfalls bestände ein Widerspruch zum Beschwerdeverfahren, welches für die Beurteilung der Fälle ein schnelles Verfahren in Einzelrichterbesetzung verlangt (Art. 28 Abs. 2 Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 [SRL Nr. 733]). In Unterabsatz h ist deshalb das öffentliche Beschaffungswesen vom Fristenstillstand auszunehmen. Im Beschaffungsrecht des Bundes wird der Fristenstillstand ebenfalls ausgeschlossen. Zahlreiche Kantone schliessen den Fristenstillstand im kantonalen Recht ebenfalls aus (z.B. Aargau, Appenzell Auser rhoden, Bern, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Schwyz, St. Gallen oder Thurgau).

Unterabsatz i

Abweichend von den allgemeinen Rechtsmittelfristen des VRG beträgt die ordentliche Rechtsmittelfrist für Endentscheide bei Planungs- und Bauverfahren heute nur 20 und nicht 30 Tage (vgl. § 206 Planungs- und Baugesetz vom 07. März 1989 [PBG; SRL Nr. 735]). Dasselbe gilt für Verfahren gestützt auf das Strassengesetz (vgl. § 98 Abs. 2 Strassengesetz vom 21. März 1995 [StrG; SRL Nr. 755]), das Weggesetz (vgl. § 31 Weggesetz vom 23. Oktober 1990 [WegG; SRL Nr. 758a]) und das Wasserbaugesetz (vgl. § 72 Abs. 2 Wasserbaugesetz vom 30. Januar 1979 [WBG; SRL Nr. 760]). Ihr Rat beschloss am 18. Juni 2013 zudem, zur Beschleunigung der Verfahren die Rechtsmittelfrist auch für Zwischenentscheide im Anwendungsbereich des Planungs- und Baugesetzes abweichend vom VRG auf lediglich 10 Tage festzulegen. Diese Änderung trat am 1. Januar 2014 in Kraft. Im Planungs- und Bauwesen, das auch Planungs- und Bewilligungsverfahren für Strassen und Wege sowie für wasserbauliche Massnahmen umfasst, gelten somit heute im Interesse einer raschen Verfahrenserledigung kürzere Rechtsmittelfristen. Nachdem Ihr Rat es vor Kurzem im Interesse der Verfahrensbeschleunigung abgelehnt hat, die Rechtsmittelfristen im Planungs- und Baugesetz an die VRG-Lösung von 30 Tagen anzupassen, erscheint es weder folgerichtig noch sinnvoll, einen Fristenstillstand einzuführen. Auszunehmen vom Fristenstillstand sind demnach in Unterabsatz i Planungs- und Bauverfahren (wie namentlich Verfahren nach den §§ 31, 33b, 61 ff., 69, 77, 84, 90 ff., 104, 188 ff., 209 und 210 PBG; nach den §§ 65 ff., 69 ff., 71a ff., 72, 74 und 101 StrG; nach den §§ 12 und 14 WegG; nach den §§ 22 ff., 35, 37a, 44 und 70 WBG sowie nach § 21 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 27. Januar 1997 [SRL Nr. 702]). Eine solche Lösung kennen beispielsweise die Kantone Appenzell Auser rhoden, Schwyz und Thurgau.

Der Vernehmlassungsentwurf sah eine weitere Ausnahme vom Fristenstillstand vor für Fälle, die von der Rechtsmittelinstanz als dringlich erklärt werden. Wir waren der Ansicht, dies sei gerechtfertigt, weil sich die im Verwaltungsverfahren zu beurteilenden Sachverhalte, bei denen kein Fristenstillstand eintreten soll, nicht genau bestimmen liessen und in Einzelfällen immer wieder eine Dringlichkeit gegeben sein könnte. Diese Ausnahmeregelung wurde im Vernehmlassungsverfahren als unnötig oder wenig präzise kritisiert. Wir akzeptieren diese Kritik und verzichten auf diese Ausnahmeregelung. Zwar sind durchaus Fälle denkbar, in denen eine besondere Dringlichkeit vorliegen kann und eine Sache keinen Aufschub duldet (Notfälle, persönliche Umstände, drohender Schaden u.Ä.). In diesen Fällen werden Behörden mit vorsorglichen Massnahmen oder dem Entzug der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln vorläufigen Rechtsschutz gewährleisten müssen.

Angesichts der zahlreichen Ausnahmen vom Fristenstillstand ist es für Rechtssuchende nicht einfach zu erkennen, ob ein Fristenstillstand gilt oder nicht. Um die Rechtssicherheit zu gewährleisten, schlagen wir deshalb in § 34a Absatz 3 VRG vor, dass die Behörden die Parteien auf die Ausnahmen vom Fristenstillstand hinweisen müssen (vgl. Art. 145 Abs. 3 ZPO). Sinnvoll wäre es, die Parteien in der Rechtsmittelbelehrung auf diese hinzuweisen.

7.2 Entwurf 2

§ 9 Absatz 1d

Im Bereich des Personalrechts ist heute jeweils von Dienstanweisungen gegenüber dem Personal und nicht von Dienstbefehlen die Rede. Der Begriff "Dienstbefehl" ist deshalb durch denjenigen der "Dienstanweisung" zu ersetzen. Der Begriff des Dienstbefehls ist im Personalrecht nicht definiert. Die korrekte Bezeichnung lautet Dienstanweisung und ergibt sich aus § 12 Absatz 3 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz; SRL Nr. 51). Gemäss dieser Bestimmung kann der oder dem Angestellten durch Dienstanweisung ein anderer zumutbarer Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereich zugewiesen werden, wenn das dienstliche Interesse dies verlangt und dadurch nicht ein wesentlicher Bestandteil des Arbeitsverhältnisses verändert wird. Der Begriff des "Dienstbefehls" findet sich heute nur noch im Bereich des Polizeirechts. So sieht § 13 Absatz 3 der Verordnung über die Staatsanwaltschaft vom 14. Dezember 2010 (SRL Nr. 275) vor, dass das Polizeikommando Dienstbefehle, die das Vorgehen im Ermittlungsverfahren regeln, dem Oberstaatsanwalt oder der Oberstaatsanwältin zur Genehmigung vorlegt.

§ 22 Absatz 1^{bis}

Das Internet und speziell Social Media wie Facebook, Twitter oder Youtube erlauben heute einen raschen Informationsaustausch. Sie ermöglichen auch, Gleichgesinnte zu finden und diese zur Unterstützung von Anliegen zu motivieren. Diese elektronischen Informationsmöglichkeiten werden beispielsweise auch genutzt, um einen grossen Personenkreis zur Einreichung von bereits vorformulierten Eingaben zu bewegen. Dies zeigte sich anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 über den Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente sehr deutlich. Nach dem Abstimmungssonntag rief die Vereinigung "Geistige Landesverteidigung" im Internet dazu auf, gegen die eidgenössische Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 Beschwerde einzureichen und veröffentlichte dafür eine Musterbeschwerde. Daraufhin reichten insgesamt 250 Beschwerdeführer praktisch identisch lautende Abstimmungsbeschwerden beim Regierungsrat des Kantons Luzern ein. Im Unterschied zu anderen Kantonen lassen es die geltenden Verfahrensbestimmungen des Luzerner VRG nicht zu, in einem solchen Fall die Beschwerdeführer aufzufordern, ein Zustellungsdomizil zu bezeichnen oder einen Vertreter zu bestimmen. Das hat zur Folge, dass die Behörden die Verfahrensrechte (z.B. Akteneinsicht, rechtliches Gehör) gegenüber sämtlichen Verfahrensbeteiligten wahren müssen, was einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand bedeutet. Das Einfordern von Kostenvorschüssen ist nicht geeignet, solche Massen- und Mehrfacheingaben einzuschränken. Einerseits können nicht für alle Verfahren Kostenvorschüsse verlangt werden. So sind insbesondere Stimmrechtsbeschwerden grund-

sätzlich kostenlos (vgl. § 167a Abs. 1 StRG). Andererseits kann auch ein Gesuch um Befreiung von der Kostenvorschusspflicht gestellt werden (vgl. § 204 Abs. 1 VRG), was insbesondere bei einer Mehrzahl von Eingaben den administrativen Aufwand nochmals erhöhen würde. Um in Zukunft bei Kollektiveingaben oder inhaltlich gleichen Eingaben diese administrativ mit vernünftigem Aufwand bewältigen zu können, ist das VRG in dem Sinn zu ergänzen, dass die Behörde die Beteiligten auffordern kann, ein gemeinsames Zustellungsdomizil oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen. Kommen die Beteiligten dieser Aufforderung nicht nach, kann die Behörde entweder ein Zustellungsdomizil bestimmen oder aus den Reihen der Beteiligten einen Vertreter bestimmen. Eine solche Regelung kennen beispielsweise die Kantone Bern, Obwalden, Zürich und auch der Bund (vgl. Kt. BE: Art. 15 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Nr. 155.21; Kt. OW: Art. 4 Verwaltungsverfahrensverordnung, Nr. 133.21; Kt. ZH: § 6a Verwaltungsrechtspflegegesetz, Nr. 175.2; Art. 11a VwVG). Zulässig ist die Verpflichtung, ein gemeinsames Zustellungsdomizil oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen, nur dann, wenn Kollektiveingaben oder inhaltlich gleiche Eingaben vorliegen, das heisst, wenn mehrere Personen, die über Parteistellung verfügen, an einem Verfahren beteiligt sind. Was die Mindestzahl der Beteiligten betrifft, so ist auf eine fixe Untergrenze zu verzichten und stattdessen den Behörden bei der Anwendung des neuen § 22 Absatz 1^{bis} VRG ein Ermessensspielraum einzuräumen. Es kann jedoch von einer Richtzahl von zehn Verfahrensbeteiligten ausgegangen werden, um von einem Massenverfahren sprechen zu können (vgl. Kaspar Plüss, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014, N 4 zu § 6a). Den Behörden soll es jedoch freistehen, § 22 Absatz 1^{bis} VRG auch in Verfahren mit weniger als zehn Personen anzuwenden oder auf eine Anwendung auch in Verfahren mit mehr als zehn Personen zu verzichten. Eine Kollektiveingabe liegt vor, wenn mehrere Personen bei einer Behörde identische Eingaben einreichen, sei dies im Rahmen einer einzigen Eingabe oder mittels separater Eingaben. Von inhaltlich gleichen Eingaben ist nicht nur im Fall von inhaltlich identischen Eingaben auszugehen. Es genügt, dass die verschiedenen Personen die gleichen Interessen verfolgen und dass ihren Vorbringen der gleiche Sachverhalt und dieselben Rechtsfragen zugrunde liegen. Bestehen Zweifel an der Gleichheit der Eingaben, so fällt die Anwendung von § 22 Absatz 1^{bis} ausser Betracht.

§§ 26, 28 Absatz 4, 33 Absatz 2^{bis}, 133 Absatz 3

Neu soll eine gesetzliche Grundlage für den elektronischen Verkehr mit den Behörden für die Verfahren, die sich nach dem VRG richten, geschaffen werden. Bisher sah § 26 VRG vor, dass das Verfahren schriftlich ist. § 26 VRG soll neu regeln, in welcher Form der Verkehr mit den Behörden im Rahmen der vom VRG erfassten Verfahren zulässig ist. Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass im Grundsatz jede Person Anspruch hat, in der herkömmlichen Art, das heisst hier schriftlich und in der Regel über postalische Zustellung, mit den Behörden im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu kommunizieren. Niemand soll verpflichtet werden können, sich eine elektronische Zustelladresse einzurichten. Die Regelung des elektronischen Verkehrs in § 26 soll für alle Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden gelten. Die elektronische Übermittlung soll damit zulässig sein in den Anwendungsbereichen von zahlreichen kantonalen Erlassen, in denen von "schriftlicher Eingabe", "unterschriftlicher Bestätigung", "rechtsgültiger Unterschrift", "unterzeichnen", "eigenhändig unterzeichnen", "Unterschrift" und Ähnlichem die Rede ist. Die elektronische Übermittlung hat mit einer anerkannten elektronischen Signatur der absendenden Person zu erfolgen. Anerkannt sollen dabei nicht nur die zertifizierten elektronischen Signaturen gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES) sein, sondern es soll auch die Verwendung eines anerkannten elektronischen Identifikationsnachweises, wie zum Beispiel eine Zwei-Faktor-Authentifizierung (SMS-TAN, Mobile ID u.a.) möglich sein. Auf der anderen Seite soll aber auch kein Anspruch gegenüber den Behörden bestehen, ihrerseits für einen elektronischen Zugang besorgt zu sein, oder auch nur jener, dass die Korrespondenz künftig per Mail an den Entscheidadressaten übermittelt wird. Die Behörde soll darin grundsätzlich frei sein, ob sie dies tut oder nicht. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Verwaltungsbehörden (und auch die Gemeindebehörden) – im Unterschied zu den Gerichten – zurzeit noch nicht über die notwendigen Instrumente für den elektronischen Verkehr verfügen.

Im Verwaltungsverfahren gibt es Dokumente (z.B. Pläne, Bilder, Grafiken), die wegen ihrer Grösse nur stark komprimiert übermittelt werden können, was deren Ausdruck in Originalgrösse ausschliesst beziehungsweise deren Betrachtung am Bildschirm erschwert. Ebenso kann es Dokumente geben, die sich aus betrieblichen Gründen nicht für eine elektronische Übermittlung eignen. Ein betrieblicher Grund liegt beispielsweise vor, wenn die Behörde nicht über das erforderliche Softwareprogramm oder nicht über einen Drucker verfügt, um einen Plan in Originalgrösse ausdrucken zu können. Die Behörde muss daher die Möglichkeit haben, zu verlangen, dass die Eingabe in Papierform nachgereicht wird. Dies muss auch möglich sein, wenn eine Behörde auf das Original der elektronischen Eingabe oder deren Beilagen angewiesen ist oder beispielsweise die Echtheit einer elektronischen Urkunde anzweifelt (vgl. § 26 Abs. 3). Eine analoge Regelung kennt auch das Bundesrecht (vgl. Art. 130 Abs. 3 ZPO, Art. 110 Abs. 2 StPO). Dies soll jedoch die Ausnahme bleiben und darf nicht dazu missbraucht werden, bei jeder elektronischen Eingabe stets auch die Nachreichung in Papierform zu verlangen.

Auf Verordnungsstufe sind die Einzelheiten zu regeln (vgl. § 26 Abs. 4). Beispielhaft werden auf Gesetzesstufe einzelne Themen genannt. Inhaltlich werden sich die Bestimmungen an die Verordnung des Bundes über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vom 18. Juni 2010 (SR 172.021.2) anlehnen.

In § 28 Absatz 4 wird die gesetzliche Grundlage für Zustellungen auf elektronischem Weg an Parteien geschaffen. Solche sind nur mit deren Einverständnis zulässig (vgl. Art. 139 ZPO, Art. 86 StPO, Art. 39 BGG, Art. 11b VwVG).

Für den Fall der elektronischen Zustellung ist zu regeln, wann eine Frist gewahrt ist (§ 33 Abs. 2^{bis} Entwurf). Die vorgeschlagene Regelung entspricht den im Bundesrecht getroffenen Lösungen (vgl. Art. 143 ZPO, Art. 91 StPO, Art. 48 BGG, Art. 21a VwVG).

§ 30 Absatz 1b

Diese Bestimmung regelt die Veröffentlichung von behördlichen Mitteilungen im Luzerner Kantonsblatt. Unterabsatz b gilt für Parteien, die sich im Ausland aufhalten, und verweist in diesem Zusammenhang auf § 28 Absatz 2 VRG. Dieser Verweis ist offensichtlich nicht korrekt. § 28 Absatz 2 VRG bezieht sich auf Empfänger, die ihren Wohnsitz oder Sitz ausserhalb des Kantons haben. § 28 Absatz 3 VRG gilt für Parteien mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland. Korrekterweise sollte deshalb in § 30 Absatz 1b VRG auf § 28 Absatz 3 VRG verwiesen werden. Diese Ungereimtheit ist zu korrigieren.

§ 48 Absatz 1^{bis}

Aufgrund des verfassungsmässigen Rechts auf rechtliches Gehör sind die Parteien in einem Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren berechtigt, Einsicht in die für den Entscheid relevanten Akten zu nehmen. Das Akteneinsichtsrecht schliesst die Befugnis ein, sich Aufzeichnungen zu machen und Kopien zu erstellen, sofern dies der Behörde nicht unverhältnismässigen Aufwand verursacht. Mit zunehmender Digitalisierung der Akten und damit verbunden der Möglichkeit der Parteien, auf sie betreffende Geschäftsfälle und Daten zuzugreifen, dürfte auch der elektronischen Akteneinsicht vermehrte Bedeutung zukommen. Damit eine Partei auf diese Weise Einsicht nehmen kann, muss die Behörde damit einverstanden sein. Eine Partei kann jedoch nicht auf der elektronischen Zustellung oder der direkten Akteneinsicht im elektronischen System bestehen, da in § 48 Absatz 1^{bis} VRG lediglich eine Befugnis der Behörde, nicht aber ein Recht der Parteien statuiert wird. Eine analoge Regelung sieht Artikel 26 VwVG für Verfahren in Verwaltungssachen vor Bundesverwaltungsbehörden vor.

§§ 51 Absatz 1 Einleitungssatz, 105 Absatz 1, 187 Absatz 1

Ordnungsbussen sind Verwaltungsstrafen für Anstandsverletzungen, Störungen des Geschäftsgangs oder von Verfahrensvorschriften. Sie sollen es der Verfahrensleitung ermöglichen, die nötigen Massnahmen zu treffen, um die Verfahrensdisziplin sicherzustellen. Heute kann eine Ordnungsbusse von maximal 500 Franken ausgesprochen werden. Diese Busshöhe gilt seit Inkrafttreten des VRG am 1. Januar 1973 und wurde bis heute nie angepasst.

Die ZPO sieht für den Fall, dass im Verfahren vor Gericht der Anstand verletzt oder der Geschäftsgang gestört wird, die Möglichkeit einer Ordnungsbusse bis zu 1'000 Franken vor. Bei bös- oder mutwilliger Prozessführung können die Parteien und ihre Vertreter mit einer Ordnungsbusse bis zu 2'000 Franken und bei Wiederholung bis zu 5'000 Franken bestraft werden (Art. 128 ZPO). Diese Bestimmung wurde mit der Bundesrechtspflege koordiniert, welche in Artikel 33 BGG eine gleichlautende Bestimmung kennt. Für Verfahren in Verwaltungssachen vor Bundesverwaltungsbehörden beträgt die maximale Höhe einer Ordnungsbusse 3'000 Franken (Art. 60 VwVG) und in Strafverfahren 1'000 Franken (Art. 64 StPO).

Die Kantone kennen in ihren Verwaltungsrechtspflegegesetzen unterschiedliche Regelungen, was die Höhe der Ordnungsbussen betrifft. Teilweise wird auf die bundesrechtlichen Regelungen verwiesen (z.B. Obwalden, Solothurn). Die meisten Kantone regeln die Höhe der Ordnungsbussen aber selber und kennen unterschiedliche Höchstgrenzen. In einigen Kantonen beträgt die maximale Höhe einer Ordnungsbusse 1'000 Franken (Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Thurgau). Im Kanton Freiburg beträgt sie 2'000 Franken, im Kanton Bern 3'000 Franken und im Kanton Zug 5'000 Franken. In all diesen Kantonen können deutlich höhere Ordnungsbussen ausgesprochen werden als im Kanton Luzern. Es ist deshalb angezeigt, die Ordnungsbussenhöhe im VRG des Kantons Luzern auf maximal 2'000 Franken zu erhöhen. Diese Erhöhung rechtfertigt sich umso mehr, als das kantonale Recht in anderen Bereichen bereits heute höhere Ordnungsbussen kennt. So sieht § 21 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008 (SRL Nr. 405) vor, dass Erziehungsberechtigte, die für unentschuldigte Schulversäumnisse von Lernenden verantwortlich sind oder die nicht an angeordneten Gesprächen teilnehmen, von der Schulleitung mit einer Ordnungsbusse bis zu 1'500 Franken gebüsst werden können. Im Wiederholungsfall können die verantwortlichen Erziehungsberechtigten, sofern sie von der Schulleitung bereits mit einer Ordnungsbusse bestraft worden sind, von der Schulpflege mit einer Busse bis zu 3'000 Franken bestraft werden. § 5 Unterabsatz h der Ausführungsbestimmungen der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) über die berufliche Vorsorge vom 16. September 2005 (SRL Nr. 875) nennt als Mittel zur Behebung von Mängeln unter anderem die Verhängung von Ordnungsbussen bis zu 4'000 Franken.

Ergänzend ist in § 51 Absatz 1 und 2 sowie § 105 Absatz 1 VRG klarzustellen, dass Ordnungsbussen nicht nur gegen Parteien und Dritte, sondern auch gegen Parteivertreter ausgesprochen werden können (vgl. Ausführungen zu § 198 Abs. 3 VRG).

§ 154 Absatz 2

Wird das Kantonsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz angerufen, sind grundsätzlich die Normen über die beschränkte Überprüfung anwendbar (§§ 152–155 VRG). Die Parteien dürfen die im vorinstanzlichen Verfahren zur Sache gestellten Anträge nicht ausdehnen oder inhaltlich ändern, und das Kantonsgericht darf über die zur Sache gestellten Anträge nicht hinausgehen (§§ 154 Abs. 1 und 155 VRG). Indes können die Parteien neue Tatsachen vorbringen, soweit der angefochtene Entscheid dazu Anlass gibt (§ 154 Abs. 2 VRG). Gestützt auf die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und die Kognitionsvorgaben nach Artikel 110 BGG hat das Gericht neue Tatsachen und Beweismittel zu berücksichtigen, sofern diese Noven einen Bezug zum Prozessthema haben. Gemäss Artikel 110 BGG ist die kantonale gerichtliche Vorinstanz des Bundesgerichts oder eine andere vorgelagerte richterliche Behörde gehalten, den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen an-

zuwenden. Diese Regelung geht § 154 Absatz 2 VRG vor (so das Urteil 2C_690/2010 des Bundesgerichts vom 25. Januar 2011 E. 2). Das Kantonsgericht prüft damit im Ergebnis den Sachverhalt frei und wendet das Recht von Amtes wegen an (BGE 135 II 369 E. 3.3; Urteil 2C_81/2013 des Bundesgerichts vom 30. Januar 2013 E. 2.2). § 154 Absatz 2 VRG ist deshalb an die bundesrechtlichen Vorgaben beziehungsweise die geltende Praxis anzupassen.

§ 197 Absatz 1

Gemäss § 193 Absatz 1 VRG bestehen die Verfahrenskosten aus den amtlichen Kosten und den Parteientschädigungen. Die amtlichen Kosten setzen sich aus den Gebühren für die behördliche Tätigkeit (Spruchgebühren, Schreibgebühren usw.), den Beweiskosten und anderen Barauslagen der Behörde zusammen (§ 193 Abs. 2 VRG). In § 194 VRG delegiert der Gesetzgeber die Regelung der Verfahrenskosten an den Regierungsrat beziehungsweise an das Kantonsgericht. Die Bemessung richtet sich deshalb nach der Verordnung über die Kosten in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren vom 26. März 2013 (Justiz-Kostenverordnung; SRL Nr. 265) beziehungsweise dem Gebührentarif und der Kostenverordnung für die Staatsverwaltung vom 28. Mai 1982 (SRL Nr. 681). Diese regeln die Höhe der Gebühren und Kosten. Die Verfahrenskosten bemessen sich grundsätzlich nach Umfang, Bedeutung und Schwierigkeit der Sache, nach dem Zeitaufwand und nach den Interessen an der Beurteilung der Angelegenheit. Die Bemessungsgrundlagen ergeben sich aus § 94 Absatz 2 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz) vom 10. Mai 2010 (SRL Nr. 260) und den §§ 7 ff. des Gebührengesetzes vom 14. September 1993 (SRL Nr. 680). Wird die Bemessung der Verfahrenskosten durch klare Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt, ist es zulässig, die konkrete Regelung der Kosten an den Verordnungsgeber zu delegieren und es ist auch eine Pauschalisierung dieser Kosten ist zulässig (BGE 126 I 180 E. 3a). Praxismässig werden die Verfahrenskosten denn auch vielfach pauschal festgelegt. Dies entspricht auch gängiger Praxis des Bundesgerichts. Nicht zuletzt aus Informationsgründen erachten wir es als sinnvoll, diese Praxis im VRG aufzuzeigen.

In der Vernehmlassungsvorlage haben wir vorgeschlagen, § 194 VRG in diesem Sinn zu ergänzen. Wir erachten es jedoch für sachgerechter, die pauschale Festlegung der Verfahrenskosten in § 197 unter der Sachüberschrift "Kostenentscheid" zu regeln.

§ 198 Absatz 3

§ 198 VRG regelt die Grundsätze der Kostentragungspflicht. Absatz 3 sieht vor, dass Kosten, die eine Partei durch pflichtwidriges Verhalten im Verfahren oder verspätetes Vorbringen von Tatsachen und Beweismitteln verursacht, zu ihren Lasten gehen, auch wenn sie obsiegt. Das kann zur Folge haben, dass eine Partei Kosten zu tragen hat, die nicht sie selber, sondern ihr Vertreter zu verantworten hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können die Kosten statt der unterliegenden Partei deren Vertretung auferlegt werden, wenn mit einem Minimum an Aufmerksamkeit zu erkennen gewesen wäre, dass eine Beschwerde unzulässig ist oder die Vertretung die Beschwerdefrist grobfahrlässig verpasst hat (BGE 129 IV 206 E. 2). Das Bundesgericht hat wiederholt Prozesskosten unter anderem denjenigen Vertretern auferlegt, welche unter Verkennung elementarster Sorgfaltspflichten eine offensichtlich unzulässige Beschwerde einreichen. Es hat diese Regelung aber auch, nach entsprechender Vorwarnung, in anderen Fällen qualifiziert problematischer Prozessführung zur Anwendung gebracht (vgl. Urteile 2C_223/2010, 2A.451/2003 und 6S.149/2000 des Bundesgerichts). Das Bundesgericht stützt sich dafür auf Artikel 156 Absatz 6 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110) beziehungsweise seit dem 1. Januar 2007 auf Artikel 66 Absatz 3 BGG. Gemäss dieser Bestimmung hat unnötige Kosten zu bezahlen, wer sie verursacht. In § 198 Absatz 3 VRG soll eine analoge Regelung eingefügt werden. Diese Regelung soll auch bei Missachtung der Verfahrensdisziplin durch Parteivertreter gelten. Es ist nicht gerechtfertigt, deren Verfehlungen den Parteien anzulasten. Die Bestimmung ist so formuliert, dass generell Kosten, die unter Verkennung elementarster Sorgfaltspflichten verursacht werden, derjenige zu tragen hat, der sie

verursacht. Darüber hinaus sind auch § 51 Absätze 1 und 2 sowie § 105 Absatz 1, wie bereits erwähnt, entsprechend zu präzisieren.

§ 201 Absatz 1

Im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes kommen die Verfahrensvorschriften des VRG zur Anwendung (vgl. § 47 EGZGB). Oft geht es hier um familienrechtliche Streitigkeiten zwischen Privaten (vorab zwischen Eltern in Belangen ihrer Kinder). Es handelt sich dabei um Verfahren, die im Zusammenhang mit dem Besuchsrecht, der Aufteilung der Betreuungsanteile, dem Sorgerecht und Kindesschutzmassnahmen geführt werden. Für diese Zweiparteienverfahren wäre die ZPO geeignet. Aus diesem Grund sollte in familienrechtlichen Verfahren, bei denen zwischen Kindern, Eltern und allenfalls zwischen weiteren Personen (z.B. Grosseltern) widersprechende Interessen vorliegen, eine differenziertere Regelung der Parteientschädigung möglich sein. § 201 Absatz 1 VRG sieht vor, dass – sofern an Rechtsmittelverfahren Parteien mit gegensätzlichen Interessen beteiligt sind – die obsiegende Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung hat zulasten jener Partei, die unterliegt, die ihr Rechtsmittel zurückzieht oder auf deren Rechtsmittel nicht eingetreten wird. In familienrechtlichen Verfahren sollte jedoch nicht nur dem Gesichtspunkt des Obsiegens oder Unterliegens Rechnung getragen werden müssen. Vielmehr ist auch der Familiensituation mit der ihr eigenen Dynamik Beachtung zu schenken. Gerade in Besuchsrechtsfragen stossen die Behörden immer wieder an die Grenzen der Justiziabilität (z.B. konsequente Verweigerungshaltung eines Elternteils, der so ungerechtfertigt sein Ziel erreicht). Es gilt zu berücksichtigen, dass in Familienrechtsstreitigkeiten die Verantwortung für Probleme, die Anlass zu einem Verfahren geben, häufig bei den Parteien zu finden ist. Analog zu Artikel 107 Absatz 1c ZPO sollte auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Parteien nach freiem Ermessen Rechnung getragen werden können. § 201 Absatz 1 VRG ist deshalb für familienrechtliche Streitigkeiten (z.B. Sorgerechtsstreitigkeiten, Kindesschutzmassnahmen, Beistandschaften) entsprechend zu ergänzen. Ziel ist es, den Behörden bei diesen familienrechtlichen Verfahren einen weiten Spielraum freien Ermessens bei der Zusprechung von Parteientschädigungen analog zu den amtlichen Kosten einzuräumen (vgl. §§ 198 und 200 VRG). Wir schlagen deshalb für die Parteientschädigung in familienrechtlichen Verfahren eine vergleichbare Lösung vor.

Stimmrechtsgesetz

§ 152 Absatz 1

Im StRG ist die Höhe der Ordnungsbussen analog der vorgeschlagenen Lösung im VRG anzupassen. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen zu den §§ 51, 105 und 187 VRG.

8 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Entwürfen zweier Änderungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zuzustimmen.

Luzern, 16. September 2014

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Robert Küng
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 40

**Gesetz
über die Verwaltungsrechtspflege**

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. September 2014,

beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

§ 34a *Stillstand der Fristen (neu)*

¹ Gesetzliche oder behördliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, stehen still:

- a. vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;
- b. vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c. vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

² Der Fristenstillstand gilt nicht für:

- a. Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen;
- b. Verfahren betreffend beschleunigte Wegweisungen im Ausländerrecht;
- c. Stimmrechtssachen;
- d. Verfahren des Kindes- und Erwachsenenschutzes;
- e. Verfahren im Straf- und Massnahmenvollzug;
- f. Verfahren im Bildungsbereich;
- g. Steuerverfahren;
- h. Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen;
- i. Planungs- und Bauverfahren.

³ Die Parteien sind auf die Ausnahmen nach Absatz 2 hinzuweisen.

II.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Nr. 40

**Gesetz
über die Verwaltungsrechtspflege**

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. September 2014,

beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

§ 9 *Absatz 1d*

¹ Das Gesetz ist nicht anwendbar
d. bei Dienstanweisungen an das Personal der Gemeinwesen.

§ 22 *Absatz 1^{bis} (neu)*

^{1bis} Bei Kollektiveingaben oder inhaltlich gleichen Einzeleingaben kann die Behörde eine Frist zur Bezeichnung eines gemeinsamen Zustellungsdomizils oder eines gemeinsamen Vertreters setzen. Kommen die Beteiligten dieser Aufforderung innert Frist nicht nach, kann die Behörde entweder ein Zustellungsdomizil bezeichnen oder einen Vertreter bestimmen.

§ 26 *2. Form des Verfahrens*

¹ Der Verkehr mit den Behörden ist schriftlich und kann bei Vorliegen der nachfolgenden Voraussetzungen elektronisch erfolgen. Vorbehalten bleiben Vorschriften, welche Parteiverhandlungen vorschreiben oder gestatten oder ein persönliches Erscheinen verlangen.

² Wenn eine Behörde über einen elektronischen Zugang verfügt, können Eingaben in elektronischer Form mit einer anerkannten elektronischen Signatur der absendenden Person übermittelt werden.

³ Bei elektronischer Übermittlung kann die Behörde verlangen, dass die Eingabe in Papierform nachgereicht wird.

⁴ Der Regierungsrat und das Kantonsgericht regeln die Einzelheiten ihrer Verfahren durch Verordnung. Sie können insbesondere Bestimmungen über das Format der elektronischen Übermittlung, die Anforderungen an die elektronische Eröffnung, die elektronische Aktenführung und über die Haftung erlassen.

§ 28 *Absatz 4 (neu)*

⁴ Die Parteien können überdies eine elektronische Zustelladresse angeben und ihr Einverständnis erklären, dass Zustellungen auf elektronischem Weg erfolgen dürfen. Die Behörden haben ihre Entscheide mit einer anerkannten elektronischen Signatur zu versehen.

§ 30 *Absatz 1b*

¹ Die Behörde kann ihre Mitteilung im Kantonsblatt veröffentlichen:

- b. gegenüber einer Partei, die sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat, wenn die Zustellung an ihren Aufenthaltsort unmöglich ist oder wenn die Partei entgegen § 28 Absatz 3 kein Zustellungsdomizil im Kanton Luzern bezeichnet hat;

§ 33 *Absatz 2^{bis} (neu)*

^{2bis} Im Fall der elektronischen Zustellung ist die Frist eingehalten, wenn der Empfang bei der Zustelladresse der Behörde spätestens am letzten Tag der Frist durch ihr Informatiksystem bestätigt worden ist.

§ 48 *Absatz 1^{bis} (neu)*

^{1bis} Die Behörde kann Akten auf elektronischem Weg zur Einsichtnahme freigeben oder zustellen, wenn die Parteien damit einverstanden sind.

§ 51 *Absatz 1 Einleitungssatz und Absatz 2*

¹ Die Behörde kann Parteien, Parteivertretern und Dritten einen Verweis erteilen oder ihnen eine Ordnungsbusse bis zu 2'000 Franken auferlegen, wenn sie in einer Verwaltungssache

² Die durch schuldhafte Säumnis entstandenen Mehrkosten gehen zu Lasten der säumigen Parteien, Parteivertreter oder Dritten.

§ 105 *Absatz 1*

¹ Wenn Parteien, Parteivertreter oder Dritte den Augenschein unberechtigt verhindern, kann die Behörde Ordnungsbussen bis 2'000 Franken verhängen (§ 51), Strafe wegen Ungehorsams nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches androhen oder den Augenschein mit polizeilicher Hilfe durchführen.

§ 133 *Absatz 3 (neu)*

³ Bei elektronischer Übermittlung muss die Rechtsmittelschrift mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein.

§ 154 *Absatz 2*

² Sie können neue Tatsachen und Beweismittel unterbreiten.

§ 187 *Absatz 1*

¹ Wenn dem Beschwerdebeklagten ein grobes Verschulden zur Last fällt, kann ihm die Beschwerdeinstanz die Verfahrenskosten und eine Ordnungsbusse bis zu 2'000 Franken auferlegen.

§ 197 Absatz 1

¹ Die Behörde setzt im Rechtsspruch ihres Entscheides zu Lasten der pflichtigen Parteien oder Gemeinwesen die Verfahrenskosten fest. Diese können pauschal festgesetzt werden.

§ 198 Absatz 3

³ Wer durch pflichtwidriges Verhalten im Verfahren, verspätetes Vorbringen von Tatsachen und Beweismitteln oder sonst wie unnötige Kosten verursacht, hat diese zu bezahlen.

§ 201 Absatz 1

¹ Wenn an Rechtsmittelverfahren Parteien mit gegensätzlichen Interessen beteiligt sind, wird der obsiegenden Partei zu Lasten jener, die unterliegt oder Rückzug erklärt oder auf deren Begehren nicht eingetreten wird, eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen. In familienrechtlichen Verfahren kann die Parteientschädigung abweichend von diesem Grundsatz festgelegt werden.

II.

Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:

§ 152 Absatz 1

¹ Verletzt jemand seine amtlichen Pflichten nach diesem Gesetz, kann ihm der Regierungsrat einen Verweis erteilen oder eine Ordnungsbusse bis zu 2'000 Franken auferlegen.

III.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch