



**DEPARTEMENT  
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

10. August 2022

**ANHÖRUNGSBERICHT**

---

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG); Änderung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
1.1 Parlamentarische Vorstösse .....	4
1.1.1 (15.120) Motion Dr. Lukas Pfisterer und Thierry Burkart betreffend Stärkung der Demokratie bei Bauprojekten.....	4
1.1.2 (18.34) Motion Harry Lütolf betreffend Wahrung der Chancen- und Rechtsgleichheit im aargauischen Verwaltungsverfahren .....	5
1.1.3 (18.137) Motion Dr. Lukas Pfisterer betreffend Einführung eines Schlichtungsverfahrens für öffentlich-rechtlich Angestellte der Gemeinden .....	5
1.1.4 (20.303) Motion Dr. Lukas Pfisterer und Suzanne Marclay-Merz betreffend Verlängerung Beschwerdefrist für Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden .....	5
1.2 Abklärung von weiterem Revisionsbedarf.....	6
<b>2. Handlungsbedarf</b> .....	<b>6</b>
2.1 Allgemeine Verfahrensthemen.....	6
2.2 Digitalisierungsthemen.....	6
2.2.1 Reformvorhaben "SmartAargau" .....	6
2.2.2 Geltende rechtliche Regelung im Kanton Aargau.....	7
2.2.3 Rechtslage auf Bundesebene.....	7
2.2.4 Vollständig automatisierte erstinstanzliche Entscheide .....	9
<b>3. Umsetzung</b> .....	<b>9</b>
3.1 Allgemeine Verfahrensthemen.....	9
3.2 Digitalisierungsthemen.....	9
3.2.1 Geltungsbereich .....	9
3.2.2 Zeitliche Staffelung der digitalen Transformation .....	10
3.2.3 Normstufe.....	10
3.2.4 Eingliederung in die Rechtsordnung .....	11
3.2.5 Allgemeine Regelung und Delegation .....	11
3.2.5.1 Allgemeine Bestimmung .....	11
3.2.5.2 Delegationsnorm.....	12
3.2.6 Vollständig automatisierte erstinstanzliche Entscheide .....	12
3.2.6.1 Begriff.....	12
3.2.6.2 Bundesrechtliche Regelung.....	12
3.2.6.3 Einsatzmöglichkeiten .....	13
3.2.6.4 Rechtliche Anforderungen .....	13
<b>4. Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>16</b>
<b>5. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung</b> .....	<b>16</b>
<b>6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen</b> .....	<b>16</b>
<b>7. Fremdänderungen</b> .....	<b>32</b>
7.2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR).....	32
7.3 Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG), .....	33
7.4 Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) .....	35
7.5 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO).....	35
7.6 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) .....	36
7.7 Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG).....	36
7.8 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) .....	36
7.9 Wassernutzungsgesetz (WnG).....	39
<b>8. Auswirkungen</b> .....	<b>39</b>
8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	39

8.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft.....	40
8.3 Auswirkungen auf die Gemeinden .....	41
8.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	41
8.5 Auswirkungen auf Umwelt.....	41
<b>9. Weiteres Vorgehen / Zeitplan .....</b>	<b>41</b>

---

## Zusammenfassung

Aufgrund verschiedener überwiesener parlamentarischer Vorstösse war eine Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) mit Fremdänderungen an die Hand zu nehmen. Hinzu kam weiterer Handlungsbedarf, einerseits aufgrund der Anwendung des VRPG, welches nun seit gut 13 Jahren in Kraft ist, andererseits aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren. Im Weiteren sollen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um das Dolmetscherwesen zu professionalisieren.

Die Änderungen oder Ergänzungen aufgrund der Erfahrungen mit dem VRPG betreffen im Wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit Parteirechten und -pflichten, Aspekte der Verfahrensführung (Sistierung, Zwischenentscheide, Mediation, Ausstand, Erledigung, Kostenverlegung) und das Normenkontrollverfahren.

Bei der Digitalisierung des Rechtsverkehrs beschränkt sich die Revision auf Regelungen, die unabhängig von den laufenden Bestrebungen beim Bund sind, um nicht Bestimmungen zu erlassen, die in wenigen Jahren wieder geändert werden müssen. Das betrifft vor allem das Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID Gesetz, BGEID) und das Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), die beide in Erarbeitung sind und Auswirkungen auf die kantonalen Verfahren haben werden.

Vorliegend geklärt werden Begrifflichkeiten wie schriftlicher Verkehr, elektronischer Verkehr etc. sowie die Voraussetzungen für den elektronischen Verkehr definiert. Dabei wird der bisherige Ansatz beibehalten, wonach im Gesetz eine allgemein und umfassend geltende Regelung zum elektronischen Rechtsverkehr getroffen wird, welche technologieneutral formuliert ist und die wichtigsten Grundzüge festhält. Im Übrigen erfolgt eine Rechtsetzungsdelegation an den Regierungsrat, damit dieser flexibel Anpassungen an technische und organisatorische Entwicklungen regulieren kann. Im Weiteren soll die Möglichkeit vollautomatisierter Entscheide im erstinstanzlichen Verfahren geschaffen werden.

Mit einer Änderung des VRPG sowie verschiedenen Fremdänderungen soll das Dolmetscherwesen professionalisiert werden, indem neu für Sprachdienstleistungen im Auftrag von kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden eine Akkreditierung notwendig sein soll.

Mit einer Fremdänderung des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) soll die kantonale Schlichtungskommission für Personalfragen zukünftig auch für öffentlich-rechtliche Angestellte der Gemeinden zuständig sein.

---

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Parlamentarische Vorstösse

#### 1.1.1 (15.120) Motion Dr. Lukas Pfisterer und Thierry Burkart betreffend Stärkung der Demokratie bei Bauprojekten

Am 23. Juni 2015 reichten Dr. Lukas Pfisterer und Thierry Burkart, beide FDP, die (15.120) Motion betreffend Stärkung der Demokratie und Vermeidung von verzögerndem Rechtsschutz nach Volks- und Parlamentsentscheiden zu konkret festgelegten Bauprojekten ein mit folgendem Antrag:

*"Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat die nötigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen, damit der Rechtsschutz nach positiven Volks- und Parlamentsentscheiden zu konkreten, genügend bestimmt festgelegten Projekten von Kanton und Gemeinden verwesentlich wird. Der Rechtsschutz darf insbesondere nicht missbraucht werden, um unterlegene politische Opposition immer wieder vorzubringen. Namentlich soll aufgezeigt werden, ob und wie der Instanzenzug für Bewilligungen bzw. Rechtsmittel auf zwei verkürzt werden kann."*

Am 23. September 2015 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die Motion entgegenzunehmen. Am 17. November 2015 wurde sie stillschweigend überwiesen.

Der Regierungsrat hat eine Auslegeordnung, wie sie von den Motionären verlangt wird, vorgelegt. Er hat in der Folge die Motion mit dem Jahresbericht 2021 zur Abschreibung beantragt (RRB 2021-1503). Der Grosse Rat hat dem Antrag der KAPF auf Aufrechterhaltung mit 72 Stimmen gegen 65 Stimmen zugestimmt. In der vorliegenden Anhörungsvorlage für die Änderung des VRPG sind die Anliegen basierend auf der Auslegeordnung aufgenommen worden.

### **1.1.2 (18.34) Motion Harry Lütolf betreffend Wahrung der Chancen- und Rechtsgleichheit im aargauischen Verwaltungsverfahren**

Am 6. März 2018 reichte Harry Lütolf, CVP, die (18.34) Motion betreffend Wahrung der Chancen- und Rechtsgleichheit im aargauischen Verwaltungsverfahren ein mit folgendem Antrag:

*"Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG, SAR 271.200) vom 4. Dezember 2007 sei sinngemäss wie folgt zu ändern:*

*§ 30 Absatz 1 (neu):*

*<sup>1</sup>Die instruierende Behörde kann in Beschwerdeverfahren unter Ansetzung einer angemessenen Frist von einer Partei einen Anteil der mutmasslichen Verfahrenskosten als Kostenvorschuss erheben, wenn:*

- a) diese in der Schweiz keinen Wohnsitz hat,*
- b) diese aus einem erledigten und nicht mehr weiterziehbaren Verfahren vor einer aargauischen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde Kosten schuldet, oder*
- c) diese als zahlungsunfähig erscheint".*

Am 23. September 2015 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die Motion entgegenzunehmen. Am 13. November 2018 wandelte der Grosse Rat die Motion in ein Postulat um und überwies es an den Regierungsrat.

### **1.1.3 (18.137) Motion Dr. Lukas Pfisterer betreffend Einführung eines Schlichtungsverfahrens für öffentlich-rechtlich Angestellte der Gemeinden**

Am 26. Juni 2018 reichte Dr. Lukas Pfisterer, FDP, die (18.137) Motion betreffend Einführung eines Schlichtungsverfahrens bei Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis auf kommunaler Ebene ein mit folgendem Antrag:

*"Der Regierungsrat wird eingeladen, die notwendigen Gesetzesanpassungen vorzunehmen, dass bei Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis auf kommunaler Ebene ein Schlichtungsverfahren durchzuführen ist".*

Am 12. September 2018 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Am 13. November 2018 wandelte der Grosse Rat die Motion in ein Postulat um und überwies es an den Regierungsrat.

### **1.1.4 (20.303) Motion Dr. Lukas Pfisterer und Suzanne Marclay-Merz betreffend Verlängerung Beschwerdefrist für Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden**

Am 17. November 2020 reichten Dr. Lukas Pfisterer und Suzanne Marclay-Merz, beide FDP, die (20.303) Motion betreffend Verlängerung der Beschwerdefrist für Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ein mit folgendem Antrag:

*"Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, dass die Beschwerdefrist für Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten neu wie folgt festgelegt wird:*

- vor dem Wahl-/Abstimmungstag bzw. Entscheid: 10 Tage seit der Entdeckung des Beschwerdegundes;*

- *nach dem Wahl-/Abstimmungstag bzw. Entscheid: 30 Tage für Stimmrechts- und Abstimmungsbeschwerden und 10 Tage für Wahlbeschwerden, wobei die Fristen mit Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber mit der Veröffentlichung des Ergebnisses zu laufen beginnen.*

*Dieselben gesetzlichen Fristen sollen für die Vernehmlassungen von Behörden gelten."*

Am 17. Februar 2020 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Am 23. März 2021 wandelte der Grosse Rat die Motion in ein Postulat um und überwies es an den Regierungsrat.

## **1.2 Abklärung von weiterem Revisionsbedarf**

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Da es somit schon über zehn Jahre Anwendung findet, wurde im 1. Quartal 2021 verwaltungsintern wie auch bei den Gerichten Kanton Aargau erhoben, ob nebst den durch die politischen Vorstösse geforderten Anpassungen weiterer Änderungsbedarf bestehe, welcher bei dieser Gelegenheit in das Revisionsprojekt aufgenommen werden soll. Aus der Erhebung resultierten noch diverse weitere Themen. Einerseits handelt es sich um Themen im klassischen prozessualen Bereich, andererseits um Themen, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren von zentraler Bedeutung sind. Die Kapitel 2, 3 und 8 des vorliegenden Anhörungsberichts sind im Interesse der besseren Verständlichkeit dementsprechend aufgebaut.

## **2. Handlungsbedarf**

### **2.1 Allgemeine Verfahrensthemen**

Einerseits gilt es, die vorgenannten überwiesenen Vorstösse umzusetzen. Dabei ist festzuhalten, dass die (18.34) Motion Harry Lütolf, welche den eigentlichen Anstoss für das vorliegende Gesetzgebungsprojekt gegeben hat, zwischenzeitlich in das Projekt "Materielle und formelle Revision des Gebührenrechts" eingeflossen ist. Die Botschaft zur ersten Beratung wurde vom Regierungsrat am 6. April 2022 verabschiedet. Die Inkraftsetzung des Gebührengesetzes (GebührG) und des Gebührendekrets (GebührD) ist per 1. Januar 2024 geplant. Dieser Vorstoss ist somit nicht mehr Gegenstand des vorliegenden Geschäfts.

Andererseits sind die sich bei der Anwendung des geltenden VRPG seit Inkraftsetzung gezeigten Unklarheiten, Schwierigkeiten oder auch Unzulänglichkeiten zu korrigieren und verbessern. Zudem können fehlende, für das Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizverfahren notwendige oder klärende Regelungen ergänzt werden. Im Weiteren soll mit dieser Vorlage das Dolmetscherwesen professionalisiert werden. Neu soll für Sprachdienstleistungen im Auftrag von kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden eine Akkreditierung notwendig sein.

### **2.2 Digitalisierungsthemen**

#### **2.2.1 Reformvorhaben "SmartAargau"**

Mit dem Reformvorhaben "Modernisierung der Verwaltung (Administrative Entlastung und Digitalisierung)", für welches der Name "SmartAargau" verwendet wird, erfolgte ein gezielter Impuls für die Realisierung der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung des Kantons Aargau. Nach Genehmigung des Umsetzungskonzepts "SmartAargau" am 29. August 2018 hat der Regierungsrat inzwischen schon fünf Umsetzungspakete beschlossen. Als Rahmenbedingung für die Realisierung der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung des Kantons Aargau sind auch die rechtlichen Grundlagen zu schaffen respektive die bestehenden rechtlichen Regelungen anzupassen.

## 2.2.2 Geltende rechtliche Regelung im Kanton Aargau

Gemäss § 7 VRPG kann der Verkehr mit den Behörden bei Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen elektronisch erfolgen. Mit der Verordnung über die elektronische Übermittlung in Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden (ÜmV) vom 9. Mai 2012 hat der Regierungsrat hierzu die entsprechende Ausführungsregelung erlassen. Dabei wurde ursprünglich die Zulässigkeit elektronischer Eingaben nur über einen qualifizierten elektronischen Zugang und mit einer anerkannten elektronischen Signatur vorgesehen.

Seither ergingen diverse Änderungen des VRPG respektive der ÜmV, welche alle das Ziel hatten, den elektronischen Rechtsverkehr zu ermöglichen respektive zu vereinfachen. Durch die neueste Revision der ÜmV, die am 1. Juli 2022 in Kraft getreten ist, wird nun für erstinstanzliche Verwaltungsverfahren im Wesentlichen ermöglicht, dass auch fristgebundene Eingaben (bestimmte Gesuche, Einwendungen, Einsprachen) auf dem Behördenportal des Kantons eingereicht und formelle Entscheide rechtssicher auf diesem Behördenportal zum Abruf bereitgestellt werden können. Im Weiteren werden bis zur Realisierung der staatlichen elektronischen Identität (E-ID) auf Bundesebene als Zwischenlösung schweizerische E-IDs (zum Beispiel SwissID) zur Identifikation zugelassen, wenn sie eine genügend hohe Vertrauensstufe aufweisen. Zudem können erstinstanzliche Entscheide neu entweder mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (wie bisher) oder mit dem elektronischen Behördensiegel (neu) versehen werden. Schliesslich ist die elektronische Zustellung von weitgehend standardisierten erstinstanzlichen Entscheiden der sog. Massenverwaltung erleichtert worden. Diese Entscheide sollen nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch erleichtert zugestellt werden können, d.h. mit Faksimileunterschrift (Unterschrift, welche aufgedruckt resp. eingescannt wird) unterzeichnet auf dem Behördenportal des Kantons oder verschlüsselt mittels IncaMail der Post (vgl. veröffentlichte Erläuterungen der letzten Revision der ÜmV).

## 2.2.3 Rechtslage auf Bundesebene

Derzeit werden auf Bundesebene verschiedene neue Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit dem Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs erarbeitet:

- Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID Gesetz, BGEID)

Mit dem BGEID will der Bund die gesetzlichen Grundlagen für eine national und international gültige, schweizerische E-ID schaffen. Ziel ist es insbesondere, dass die Nutzerinnen und Nutzer im Internet korrekt und sicher identifiziert werden können.

Nachdem eine erste Gesetzesvorlage am 7. März 2021 vom Schweizer Stimmvolk abgelehnt wurde, hat der Bundesrat nun an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2021 die Grundsätze für die Ausgestaltung eines künftigen staatlichen Identitätsnachweises neu festgelegt. Die staatliche E-ID soll den Nutzerinnen und Nutzern die grösstmögliche Kontrolle über ihre Daten ermöglichen und auf einer staatlich betriebenen Infrastruktur beruhen. Sie könnte öffentlichen und privaten Stellen als Identitätsnachweis für unterschiedliche Anwendungen zur Verfügung stehen. Das Vernehmlassungsverfahren dauert bis am 20. Oktober 2022. Mit der Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat ist im Sommer 2023 zu rechnen.

- Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)

Mit dem neuen Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) werden die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen, damit alle an einem Justizverfahren beteiligten Parteien mit den Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden Daten über eine hochsichere, zentrale Up- und Download-Plattform (Justitia Swiss) austauschen können. Der elektronische Rechtsverkehr über die Plattform soll für professionelle Anwenderinnen und Anwender (beispielsweise Anwältinnen und Anwälte, Gerichte oder Behörden) obligatorisch werden. Private, die dem Obligatorium nicht unterstehen, können die Plattform

Justitia.Swiss ebenfalls nutzen. Sie können aber weiterhin per Post mit Gerichten und Behörden kommunizieren (vgl. Erläuternder Bericht vom November 2020; abrufbar: <https://www.justitia40.ch/wp-content/uploads/2020/11/Erl%C3%A4uternder-Bericht-BEKJ.pdf>)

Die Pflicht zur Benutzung der Plattform Justitia.Swiss, also das eigentliche Obligatorium, wird in den jeweiligen Prozessgesetzen geregelt. Dafür wird in den meisten Prozessgesetzen jeweils ein zentraler Block an Bestimmungen eingefügt, welcher beinhaltet, dass das BEKJ als anwendbar erklärt wird sowie Gerichte, Behörden und die professionellen Benutzerinnen und Benutzer nur noch elektronisch miteinander kommunizieren dürfen. Zudem wird den Gerichten und Behörden eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung auferlegt. Heute bestehende Unterschriftserfordernisse werden bei der Nutzung der elektronischen Kommunikation aufgehoben. An Stelle der Unterschriften tritt die Authentifizierung an der Plattform sowie das automatisierte Anbringen von geregelten elektronischen Siegeln.

Die Vorlage hat in verschiedener Hinsicht Auswirkungen auf die Kantone:

- Nach geltendem Recht ist die Organisation der Gerichte, Schlichtungsbehörden und Staatsanwaltschaften Sache der Kantone, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Mit dem BEKJ sowie den Anpassungen in den bundesrechtlichen Verfahrensgesetzen wird direkt in die kantonale Organisation eingegriffen. So müssen in diesen Bereichen die Akten zukünftig elektronisch geführt werden und es besteht ein Obligatorium zur Benutzung der Plattform. Aufgrund der Pflicht zur elektronischen Aktenführung werden in Papierform eingereichte Dokumente in elektronische Akten umgewandelt werden müssen. Zudem wird das Unterschriftserfordernis bei der elektronischen Übermittlung wegfallen und die Übermittlungen durch beliebige, hierzu berechnigte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter in den jeweiligen Organisationen vorgenommen werden können.
- Die Kantone werden ihre entsprechende Gesetzgebung an die durch das BEKJ vorgegebenen Voraussetzungen für den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Aktenführung anpassen müssen.

Das Vernehmlassungsverfahren lief bis am 26. Februar 2021. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bis Ende 2022 eine Botschaft zu Händen des Parlaments auszuarbeiten.

- Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG)

Mit der Gesetzesvorlage soll die elektronische Abwicklung der Geschäftsprozesse des Bundes gefördert werden ("Digital first"). Es werden insbesondere die Rahmenbedingungen für die Verbreitung von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien auf Bundesebene festgelegt. Das EMBaG erfordert grundsätzlich keine direkten kantonalen Gesetzesanpassungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der elektronische Rechtsverkehr nur dann attraktiv ist, wenn er im Bund und im Kanton nach den gleichen Grundsätzen abläuft. Dies ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Förderung der Digitalisierung der Verwaltung. Aus diesem Grund werden sich zahlreiche kantonale, insbesondere auch verwaltungsrechtliche Regelungen zum elektronischen Rechtsverkehr an die neue Gesetzgebung des Bundes anlehnen müssen. Soweit geeignet, werden daher Regelungen des Bundes sinngemäss ins kantonale Recht übernommen werden, damit der elektronische Rechtsverkehr in Bund und Kanton nach einheitlichen Grundsätzen funktioniert. Dies ist insbesondere der Fall bei den Bestimmungen zum Obligatorium der Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr, bei der Festlegung der digitalen Identifikationsverfahren, der Pflicht zur elektronischen Aktenführung sowie zur Fristwahrung bei elektronischen Eingaben und zur Frage, wann Entscheide durch die Behörden als zugestellt gelten. Diese Parallelität von Bundesrecht und kantonalem Recht dient dem Ziel, die digitale Abwicklung der Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren zu fördern.

Die Gesetzgebungs- und Umsetzungsarbeiten im Kanton werden laufend auf die Gesetzgebungsarbeiten auf nationaler Ebene abgestimmt.

#### **2.2.4 Vollständig automatisierte erstinstanzliche Entscheide**

Die Verwaltung steht zunehmend vor der Herausforderung, steigende Fallzahlen (beispielsweise Bewilligungsgesuche) und zunehmend komplexere Fälle in fachlicher und rechtlicher Hinsicht zu bewältigen und dabei möglichst rasch Ergebnisse (beispielsweise Bewilligungserteilungen) für Wirtschaft und Gesellschaft liefern zu können. Zuweilen ist es wegen fehlenden finanziellen Mitteln nicht möglich, die erhöhte Arbeitslast durch neu zu schaffende Stellen zu kompensieren. Dies führt manchenorts zu längeren Bearbeitungszeiten für einen Entscheid, was von Wirtschaft und Gesellschaft immer wieder bemängelt wird.

Insbesondere durch den Einsatz von Systemen mit Künstlicher Intelligenz (KI) können bestimmte Entscheide der Verwaltung, namentlich solche, die auf relativ klaren Wenn-Dann-Entscheidungen basieren, automatisiert werden. Die Verwaltung wird von den zahlenmässig häufigen Routinefällen entlastet und die Verwaltungsangestellten können sich auf die komplexeren Dossiers fokussieren, die dadurch schneller erledigt werden können. Zudem werden Ressourcen frei für individuelle Anfragen und Anliegen. Die Kundennähe und Servicequalität der Verwaltung steigt. Die Wirtschaftsteilnehmenden und die Bürgerinnen und Bürger gelangen schneller zu notwendigen Entscheiden (Bsp. Bewilligungen) oder Auskünften, die nicht selten erst volkswirtschaftlich wertvolle Investitionen oder eine bestimmte Produktivität ermöglichen. Weitere Vorteile automatisierter Entscheide sind die konsequent rechtsgleiche Behandlung und die Eliminierung von Flüchtigkeitsfehlern.<sup>1</sup>

Der Einsatz von automatisierten Entscheidungssystemen birgt indessen auch Herausforderungen in rechtlicher und ethischer Hinsicht, die berücksichtigt werden müssen. Ihr Einsatz ist daher gesetzlich zu regeln, um einen transparenten, fairen und rechtsstaatlichen Entscheidungsprozess zu garantieren.

### **3. Umsetzung**

#### **3.1 Allgemeine Verfahrensthemen**

Wie erwähnt haben sich in der Anwendung des VRPG gewisse Unklarheiten oder Unzulänglichkeiten gezeigt, welche nun korrigiert und verbessert werden sollen. Zudem können fehlende, für das Verwaltungsverfahren notwendige oder klärende Regelungen ergänzt werden. Es handelt sich im Wesentlichen um Fragen im Zusammenhang mit Parteirechten und -pflichten, Verfahrensführung (Sistierung, Zwischenentscheide, Mediation, Ausstand, Erledigung, Kostenverlegung) und der Normenkontrolle. Im Weiteren ergibt sich, auch im Zusammenhang mit der Professionalisierung des Dolmetscherwesens, Bedarf nach Änderungen weiterer Erlasse. Die Details können den Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen entnommen werden.

#### **3.2 Digitalisierungsthemen**

##### **3.2.1 Geltungsbereich**

Mit dem vorliegenden Vortrag werden ausschliesslich verfahrensrechtliche Bestimmungen betreffend die digitale Transformation der kantonalen Verwaltung kodifiziert.

---

<sup>1</sup> vgl. KANTON ZÜRICH UND UNIVERSITÄT BASEL, Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: rechtliche und ethische Fragen (nachfolgend: KI in der Verwaltung), Schlussbericht vom 28. Februar 2021, S. 15 f. und DANIELA THURNHERR, Automatisierte Verwaltungsverfahren auf Bundesebene (Schweiz), in: Nadja Braun Binder/Peter Bussjäger/Mathias Eller (Hrsg.): Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen (nachfolgend: Auswirkungen der Digitalisierung), Wien 2021, S. 133 – 157 (144).

Grundlegende organisatorische Regelungen zum Betrieb, zu Zuständigkeiten, zur Finanzierung der digitalen Dienstleistungsinfrastruktur, zur Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und mit den Gemeinden etc. werden dadurch nicht festgeschrieben. Zwar wurde am 26. März 2021 zwischen dem Kanton Aargau und den Gemeinden ein Rahmenvertrag zum Betrieb des Smart Services Portals und zum kontinuierlichen Aus- und Aufbau von digitalen Dienstleistungen (Version vom 7. Dezember 2020) abgeschlossen. Da aber umfassende verbindliche Bestimmungen zu diesen Themen im Kanton Aargau noch fehlen, hat der Regierungsrat die Verwaltung (Arbeitsgruppe Recht Smart Aargau) beauftragt, unabhängig von der vorliegenden Vorlage zur Revision des VRPG zu prüfen, ob grundlegende organisatorische Regelungen zum Betrieb, zu Zuständigkeiten, zur Finanzierung, zur Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und mit den Gemeinden etc. kodifiziert werden sollen. Wenn ja, wird zu prüfen sein, ob dazu ein Spezialerlass ("Gesetz über die Organisation der digitalen Verwaltung") geschaffen werden soll oder die Regelungen in ein bestehendes Gesetz integriert werden können. Je nach Ergebnis des Prüfungsauftrags wird hierfür ein separates Gesetzgebungsprojekt in die Wege geleitet.

### **3.2.2 Zeitliche Staffelung der digitalen Transformation**

Wie bereits ausgeführt werden auf Bundesebene derzeit Rechtsgrundlagen für zentrale Digitalisierungsvorhaben ausgearbeitet. Dabei werden insbesondere das BGEID und das BEKJ erheblichen Einfluss auf die kantonalen Verwaltungsgerichts- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren haben. Sämtliche kantonalen Gesetzgebungsschritte müssen so erfolgen, dass keine Konflikte mit den bundesrechtlichen Vorgaben entstehen. Dies bedeutet aber auch, dass in diesen Bereichen eine Regelung in der kantonalen Gesetzgebung erst erfolgen kann, wenn konkrete Klarheit über das künftige Bundesrecht besteht. Die von dieser Bundesgesetzgebung abhängigen Anpassungen im VRPG können somit erst längerfristig, d.h. in ca. vier bis sechs Jahren umgesetzt werden, weshalb diese in einer späteren Anhörungsvorlage zur Vernehmlassung unterbreitet werden. In diesem Zeitpunkt wird auch eine Revision oder Totalrevision der ÜmV zu prüfen sein.

Soweit für die Weiterentwicklung der digitalen Transformation der Verwaltung die verfahrensrechtlichen Gesetzesgrundlagen unabhängig von den künftigen bundesrechtlichen Vorgaben zu schaffen sind, werden sie im Rahmen der vorliegenden Revision des VRPG umgesetzt.

### **3.2.3 Normstufe**

Alle wichtigen Bestimmungen, insbesondere diejenigen, welche die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger oder Grundzüge der Organisation des Kantons und der Gemeinden festlegen, sind durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen (§ 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau, KV). Weitere Recht setzende Bestimmungen kann der Regierungsrat in der Form von Verordnungen festlegen, wobei deren Zweck und die Grundsätze der inhaltlichen Gestaltung in einem Gesetz oder Dekret enthalten sein müssen (§ 91 Abs. 2 KV).

Zentraler Grundsatz der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung muss sein, Rechtssicherheit zu schaffen und zugleich Flexibilität insbesondere hinsichtlich technischer Anforderungen zu bewahren. Dabei soll es möglich sein, dass bedürfnisgerechte, wirkungsorientierte Entscheidungen getroffen werden können und eine Orientierung an der Nachfrage nach digitalen Leistungen der Verwaltung erfolgen kann. Dies bedeutet, dass die wesentlichen verfahrensrechtlichen Grundsätze durch auf Dauer angelegte Regelungen auf Gesetzesstufe verankert werden. Dem Anspruch auf Flexibilität wird demgegenüber durch eine Verordnungskompetenz zugunsten des Regierungsrates Rechnung getragen. Diese erlaubt es dem Regierungsrat, flexibel und bedürfnisgerecht auf technische und organisatorische Entwicklungen zu reagieren. Regelungen, die ständiger Anpassung an veränderte Verhältnisse – zum Beispiel an neue technische Errungenschaften oder organisatorische Entwicklungen – bedürfen, werden zweckmässigerweise nicht in einem Gesetz getroffen, das nur unter grossem Zeitaufwand revidiert werden kann, sondern in einer Verordnung. Die schnelllebigen technischen Voraussetzungen im Bereich der digitalen Transformation bedingen geradezu die Regelung in einem flexiblen und anpassungsfähigen Rechtserlass. Das formelle Gesetz, zumal in Form

einer als besonders stabil erachteten Verfahrensrechtskodifikation wie dem VRPG, ist auf eine Auslagerung wichtiger technischer Fragen in die Verordnung angewiesen. Notwendige zusätzliche Anpassungen in der Spezialgesetzgebung bleiben dadurch selbstverständlich nicht ausgeschlossen.

Mit der bisher geltenden rechtlichen Regelung zur digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung wird diese Konzeption bereits verfolgt. Es gilt nun, diese entsprechend den Bedürfnissen an die digitale Verwaltung und den hierfür zur Verfügung stehenden technischen und organisatorischen Lösungen zu ergänzen und zu konkretisieren.

### **3.2.4 Eingliederung in die Rechtsordnung**

Die verfahrensrechtliche Regelung der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung soll bewusst auch im verwaltungsrechtlichen Verfahrensrecht, also dem VRPG, erfolgen. Durch den Erlass von klaren und übergreifend geltenden Regelungen kann die gewünschte Rechtssicherheit geschaffen werden. Dies könnte mit einer Regelung alleine in der Spezialgesetzgebung, sei es in den bestehenden fachspezifischen Erlassen oder einem eigenen Spezialerlass, nicht erreicht werden. Zudem kann mit der Eingliederung der verfahrensrechtlichen Regelungen ins VRPG sowohl eine harmonische Einfügung in die bestehende Rechtsordnung erreicht werden als auch dem Kriterium der Auffindbarkeit der Normen Rechnung getragen werden.

### **3.2.5 Allgemeine Regelung und Delegation**

#### **3.2.5.1 Allgemeine Bestimmung**

Der derzeit geltende § 7 VRPG regelt als allgemeine Bestimmung die gesamte elektronische Kommunikation zwischen den Parteien und den Verwaltungs- respektive Verwaltungsjustizbehörden (unter anderem Eingaben, Instruktionsschreiben, Stellungnahmen, Entscheide). Der Gesetzgeber wählte dabei bewusst einen schlanken Ansatz mit einer allgemein geltenden Regelung zum elektronischen Rechtsverkehr. Mit diesem Ansatz war es entbehrlich, bei jeder Art von Verfahren bzw. bei jedem Verfahrensschritt separate Regelungen zur jeweiligen elektronischen Handlungsform zu erlassen oder weitere Gesetze anzupassen. Die (07.27) Botschaft zum VRPG zur 1. Beratung führt dazu aus (Seite 16):

*"Die Regelung des elektronischen Verkehrs in § 7 gilt für alle Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden. 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. Es ist nicht nötig, dass jeder Erlass einzeln geändert wird."*

Namentlich musste auch bei § 26 VRPG betreffend die Eröffnung von Entscheiden nicht nochmals geregelt werden, dass eine elektronische Zustellung (Eröffnung) von Entscheiden möglich sei. Der Begriff "schriftlich" in § 26 Abs. 1 Satz 1 VRPG steht in Abgrenzung zu "mündlich" gemäss § 26 Abs. 1 Satz 2 VRPG. So ist denn auch eine vorgängige mündliche Entscheideröffnung möglich. Schriftlich steht somit nicht im Gegensatz zu elektronisch, denn auch eine elektronische Kommunikation erfolgt schriftlich, sofern sie aus Schriftzeichen und nicht aus Ton oder Bild besteht. "Elektronisch" meint die technische Übermittlung von Schrift oder anderen Daten (Ton, Bild, etc.) und steht im Rechtsverkehr dem klassischen Postweg gegenüber (vgl. ebenso Bericht E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente – Bericht des Bundesrats vom 30. Juni 2021 in Erfüllung des [18.3502] Postulats Dobler, Seite 7).

Diese bisherige Konzeption einer allgemeinen gesetzlichen Regelung der gesamten elektronischen Kommunikation zwischen den Privaten und der Behörde wird weiterhin beibehalten. Es wird neu aber verdeutlicht, dass der im VRPG verwendete Begriff "schriftlich" im Gegensatz zu "mündlich" steht und dass schriftliche Verfahren sowohl in Papierform auf dem klassischen Postweg als auch in elektronischer Form geführt werden können.

### **3.2.5.2 Delegationsnorm**

Die Gesetzesdelegation an die Exekutive gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5627/2014 vom 12. Januar 2015).

In § 7 Abs. 3 des aktuellen VRPG wird die Regelung zur Zulässigkeit elektronischer Eingaben ohne anerkannte elektronische Signatur in erstinstanzlichen Verfahren an den Regierungsrat delegiert. § 7 Abs. 5 sieht zudem eine Rechtsetzungsdelegation an den Regierungsrat für "Einzelheiten" vor. Die in der ÜmV geregelten Voraussetzungen und Modalitäten des elektronischen Rechtsverkehrs sowie die Definition des technischen Kanals sind klar untergeordneter, technischer Natur und keine "grundlegenden Bestimmungen", die in einem formellen Gesetz geregelt werden müssen (vgl. § 91 Abs. 2 Verfassung des Kantons Aargau). Allerdings ist der Begriff "Einzelheiten" sehr weit gefasst. In Beachtung des Legalitätsprinzips sollen daher die durch den Regierungsrat in der ÜmV festzusetzenden Regelungen des elektronischen Rechtsverkehrs im VRPG präziser vorgesteuert werden, wobei ein technologieneutraler Ansatz verfolgt wird (vgl. § 7a neu).

### **3.2.6 Vollständig automatisierte erstinstanzliche Entscheide**

#### **3.2.6.1 Begriff**

Nach den heutigen technischen Möglichkeiten und verstärkt mit der fortschreitenden Digitalisierung sind programmierbare Algorithmen in der Lage, einfache Entscheide selbständig zu fällen. Mit der weiteren Entwicklung von "deep learning" (Künstliche Intelligenz, KI) wird sich dieser Trend noch akzentuieren, indem die Algorithmen fortlaufend dazu lernen können.

Ein vollständig automatisierter Entscheid liegt vor, wenn keine inhaltliche Bewertung und darauf gestützte Entscheidung durch eine natürliche Person stattgefunden hat. Sowohl die Sammlung und Beurteilung des Sachverhalts als auch die darauf basierende Entscheidung erfolgt ohne Wirkung einer natürlichen Person seitens der Behörde. Zumeist wird der massgebende Sachverhalt (Bspw. Angaben für eine einfache Gesuchsbewilligung) im Rahmen der Mitwirkungspflicht von der gesuchstellenden Partei in elektronischen Formularen erhoben. Der Algorithmus prüft diese Angaben auf Vollständigkeit und Plausibilität, gegebenenfalls mit weiteren Datenquellen. Aufgrund vordefinierter Regeln oder trainingsbasierter KI ist der Algorithmus in der Lage, einen korrekten Entscheid selbständig zu fällen.

In gewissen Verfahren (beispielsweise Entscheide des Strassenverkehrsamts über Gebühren, Verkehrssteuern und Entzug der Kontrollschilder im Fall der Nichtbezahlung von Gebühren oder Verkehrssteuern) hat die von einem Entscheid betroffene Person die Möglichkeit, sich zum Entscheid zu äussern, bevor er definitiv erstellt und zugestellt wird. Es besteht somit die Möglichkeit, vorgängig den Anspruch auf rechtliches Gehör wahrzunehmen. In diesem Fall liegt kein vollständig automatisiertes Verfahren vor. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Person von der Möglichkeit der Stellungnahme Gebrauch gemacht hat oder nicht. Eine Einsprachemöglichkeit ist in diesen Fällen nicht vorgesehen. Der Entscheid kann direkt bei der oberen Instanz mit dem ordentlichen Rechtsmittel der Beschwerde angefochten werden.

#### **3.2.6.2 Bundesrechtliche Regelung**

Mit der Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes wurden auf Bundesebene in ausgewählten Sachgebieten Rechtsgrundlagen für automatisierte Entscheide geschaffen. Dies betrifft etwa die Bereiche "standardisierter" Steuern (Tabak, Bier, Mineralöl), bestimmte Zollveranlagungen sowie die gesamten Bereiche der Unfall- und Militärversicherung. Die Gesetzesrevision tritt voraussichtlich am 1. September 2023 in Kraft.

### 3.2.6.3 Einsatzmöglichkeiten

Auf Kantonsebene bestehen zahlreiche Sachgebiete und Entscheidarten, die potenziell automatisiert bearbeitet und entschieden werden könnten. Es handelt sich dabei um erstinstanzliche Entscheide, die namentlich auf klaren Wenn-Dann-Regeln basieren. Aber auch leicht komplexere Entscheide, bei denen ein gewisser Beurteilungsspielraum besteht, können mit den heutigen Techniken automatisiert bearbeitet werden. Insbesondere in diesen Bereichen besteht ein Potenzial für automatisierte Entscheide:

- weitgehend standardisierte Abgaben: verbrauchsabhängige Gebühren wie Frischwasser- und Abwassergebühren, Erschliessungsbeiträge, Konzessionsgebühren, Alkoholabgabe etc.
- weitere Entscheide, die massgeblich auf Berechnungen basieren: Förderbeiträge und bestimmte Subventionen, Ausbildungsverpflichtung Spitäler, Pflegeheime und Spitex (Bonus-Malus-System)
- einfache weitgehend standardisierte Bewilligungsentscheide
- Entscheide mit keinem oder wenig Ermessensspielraum, zum Beispiel bestimmte Entscheide im Stipendienwesen: Abweisung von Gesuchen infolge Wohnsitzdauer unter 5 Jahre für sog. Drittstaatsangehörige, Folgegesuche in weiteren Studienjahren ohne wesentliche Veränderung der persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Situation.

Beschwerdeverfahren (2. oder 3. Instanz) sowie verwaltungsrechtliche Klageverfahren eignen sich aufgrund ihrer Komplexität nach dem derzeitigen Stand der Technik von vornherein nicht für eine Automatisierung, weshalb diese Bereiche von der Neuregelung ausgenommen sind.

### 3.2.6.4 Rechtliche Anforderungen

Automatisierte erstinstanzliche Entscheide bergen verschiedene rechtliche Herausforderungen:

- Legalitätsprinzip

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999). Die Möglichkeit automatisierte Entscheide zu erlassen ist daher gesetzlich zu regeln. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Einsatzgebiete automatisierter Entscheide, von einfachen Berechnungen aufgrund einer Selbstdeklaration über relativ klare Wenn-Dann Entscheidungen bis zu etwas komplexeren Entscheidungssystemen, die eine Überprüfung von Angaben anhand verschiedener Datenquellen vorsehen, sind die Anforderungen an die Normstufe (Gesetz oder Verordnung) sowie an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage ebenso unterschiedlich. Es wird daher im VRPG eine Grundsatznorm geschaffen, die im jeweiligen Sachgebiet je nach den konkreten Arten von automatisierten Entscheiden und der jeweiligen Auswirkungen der Automatisierung auf die Persönlichkeit, die Grundrechte und die Verfahrensgarantien noch durch spezifische Normen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zu konkretisieren ist.<sup>2</sup>

- Treu und Glauben (Transparenzgebot)

Aus dem Transparenzgebot fliesst, dass vollständig automatisierte Entscheide als solche gekennzeichnet sein müssen. Auch die massgebliche Logik der Entscheidung muss kurz ausgeführt werden, damit der Adressat des Entscheids namentlich erkennen kann, welche (ausserordentlichen) Umstände oder Grundlagen der Algorithmus nicht beachten konnte und daher eine Einsprache sinnvoll sein könnte. Im Entscheid ist somit auf die unentgeltliche und einfache Einsprachemöglichkeit hinzuweisen, um die Überprüfung des Entscheids durch eine natürliche Person der betref-

---

<sup>2</sup> ANDREAS GLASER, Automatisierte Verwaltungsverfahren in den Schweizer Kantonen, in: Auswirkungen der Digitalisierung, S. 159 – 180 (165 – 169) und THURNHERR, a.a.O., S. 149 – 156, insbesondere S. 155 sowie KANTON ZÜRICH UND UNIVERSITÄT BASEL, a.a.O., S. 33 f. und S. 48 f.

fenden Verwaltungsstelle erwirken zu können (für den Bund vgl. Art. 21 Abs. 4 des neuen Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020, nDSG [ voraussichtliche Inkraftsetzung: 1. September 2023]).

- Rechtliches Gehör

Vor dem Erlass eines Entscheids ist den Verfahrensparteien das rechtliche Gehör zu gewähren, indem eine in der Regel vorgängige Orientierung und Äusserung ermöglicht wird (Art. 29 Abs. 2 BV und § 21 VRPG). Wird dem Antrag der Verfahrenspartei vollumfänglich entsprochen, ist eine vorherige Anhörung entbehrlich. Wird der Antrag dagegen abgewiesen, nur teilweise gutgeheissen oder wird ein Verfahren von Amtes wegen eingeleitet, stellt sich die Frage, wie das rechtliche Gehör bei automatisierten Entscheiden gewährleistet werden kann. Nach der einhelligen Auffassung in der juristischen Lehre soll bei vollständig automatisierten Entscheiden eine zeitliche Verlagerung des rechtlichen Gehörs in ein nachgelagertes Einspracheverfahren erfolgen. Mit der Einsprache kann eine kostenlose Überprüfung des vollständig automatisierten Entscheids durch eine natürliche Person verlangt werden, welche die Entgegnungen und Vorbringen der Verfahrenspartei im Einzelnen prüft und einen neuen Entscheid erlässt.<sup>3</sup>

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst auch das Erfordernis gemäss § 26 Abs. 2 VRPG, Entscheide zu begründen. Die verfügende Behörde muss wenigstens kurz die Überlegungen nennen, von denen sie sich leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 129 I 232 Erw. 3.2). Von diesem Grundsatz bestehen Ausnahmen, insbesondere wenn die Behörde dem Antrag der Verfahrensparteien vollumfänglich entspricht und nicht in die Rechte Dritter eingegriffen wird (§ 26 Abs. 2 lit. a VRPG) oder wenn gegen den Entscheid die Einsprache zulässig ist (lit. b). In diesen Fällen ist keine Begründung erforderlich. Da gegen automatisierte Entscheide neu immer eine kostenlose Einsprache möglich ist, müssen vollständig automatisierte Entscheide grundsätzlich nicht auf den Einzelfall hin begründet werden (vgl. § 26 Abs. 2 lit. b VRPG). Soweit sinnvoll und möglich kann eine konkrete Begründung allerdings die Verständlichkeit und Akzeptanz des Entscheids fördern und (unnötige) Einsprachen abwenden.<sup>4</sup>

- Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht

Wird ein Entscheid von einem Menschen vorbereitet, ist dieser verantwortlich für die vollständige und korrekte Erhebung des Sachverhalts (Untersuchungsgrundsatz gemäss § 17 VRPG), allerdings unter Mithilfe der Verfahrensparteien. In der sog. Massenverwaltung und verstärkt bei vollständig automatisierten Entscheiden kommt der Mitwirkungspflicht der Privaten eine zentrale Rolle zu (vgl. § 23 VRPG). Zur Überprüfung von selbstdeklarierten Angaben können Belege verlangt werden, die automatisiert geprüft werden oder es findet eine Überprüfung oder Plausibilisierung mit weiteren verfügbaren Datenquellen statt. Dabei sind die datenschutzrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen.

Wird ein Entscheidungssystem mit Automatisierung verwendet, ist zentral, dass die verwendeten sog. Trainingsdaten richtig, vollständig, aktuell und ausreichend differenziert sind für das jeweilige Einsatzgebiet. Zudem müssen alle für die Beurteilung des Sachverhalts notwendigen Daten vorhanden sein. Es sind geeignete Kontrollmechanismen einzusetzen, um etwaige potenziell diskriminierende Verzerrungen (sog. Bias) in den Trainingsdaten zu eruieren. Der Algorithmus muss

---

<sup>3</sup> GLASER, a.a.O., S. 170 f.; NADJA BRAUN BINDER, Künstliche Intelligenz und automatisierte Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, SJZ 115 (2019) Nr. 15, S. 467 – 476 (476), THURNHERR, a.a.O., S. 148 f. sowie KANTON ZÜRICH UND UNIVERSITÄT BASEL, a.a.O., S. 37.

<sup>4</sup> Vgl. GLASER, S. 171 f. Zu sog. Explainable Artificial Intelligence: BRAUN BINDER, a.a.O., S. 473.

entsprechend trainiert und regelmässig kontrolliert werden. Das System muss zudem im Einzelfall in der Lage sein, unplausible Ergebnisse zur manuellen Bearbeitung auszusortieren.<sup>5</sup>

- vorgängige Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung

Im Rahmen einer Studie des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit der Universität Basel sowie der Nichtregierungsorganisation (NGO) Algorithm Watch wurden auch ethische Prinzipien für vertrauenswürdige KI-Anwendungen herausgearbeitet:<sup>6</sup>

#### *ethische Grundsätze*

- Achtung der menschlichen Autonomie
- Schadensvermeidung (u.a. Grundrechte, Risikobewertung)
- Gerechtigkeit/Unparteilichkeit (Fairness)
- Benefizienz (Nutzen der Automation vs. Risiken)

#### *instrumentelle ethische Prinzipien*

- Kontrolle
- Transparenz
- Rechenschaftspflicht

Zudem wurde ein risikobasiertes, zweistufiges Prüfverfahren mit Checklisten zum Einsatz von KI im öffentlichen Sektor entwickelt, das eine gewisse Ähnlichkeit zur datenschutzrechtlichen Folgenabschätzung gemäss § 17a des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 aufweist. Es werden die mit der Automatisierung einhergehenden Risiken im Hinblick auf die Persönlichkeit, die Grundrechte und die Verfahrensgarantien der Parteien eines Verwaltungsverfahrens analysiert, transparent gemacht und es muss dargelegt werden, welche geeigneten Massnahmen zur Vermeidung oder Verringerung dieser Risiken ergriffen werden.

Vorgängig zur Automatisierung gewisser Entscheide in einem bestimmten Sachgebiet der Verwaltung muss eine solche Prüfung durchgeführt werden. In diesem Rahmen ist ebenso zu klären, auf welcher Normstufe (Gesetz oder Verordnung) konkretisierende Bestimmungen in der jeweiligen Spezialgesetzgebung zu erlassen sind.

Die vorgeschlagene Regelung für vollständig automatisierte Entscheide lehnt sich im Wesentlichen an die Empfehlungen in der obgenannten Studie des Kantons Zürich an. Verzichtet wird auf gesetzliche Vorgaben für externe Audits und auf die Schaffung eines öffentlichen Registers für KI-Anwendungen. Solche Inhalte wären im Verwaltungsverfahrensrecht sachfremd und müssten eher generell, für die Verwendung von KI in allen Lebensbereichen, vom Bund geregelt werden. Im Übrigen stellt sich bei beiden Vorgaben die Frage nach dem angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnis. Auch ohne die Schaffung spezieller Register kann unter dem geltenden Öffentlichkeitsprinzip jede Bürgerin und jeder Bürger Zugang zu Informationen über die von der Verwaltung verwendeten KI-Anwendungen verlangen (vgl. § 5 IDAG).

Zusammenfassend sind für vollautomatisierte erstinstanzliche Entscheide folgende rechtlichen Voraussetzungen vorzusehen:

- Gesetzliche Grundsatznorm im VRPG und spezifische Regeln in der jeweiligen Spezialgesetzgebung
- Kennzeichnung von automatisierten Entscheiden (Transparenz)

---

<sup>5</sup> BRAUN BINDER, a.a.O., S. 474, THURNHERR, a.a.O. S. 145 – 147 und KANTON ZÜRICH UND UNIVERSITÄT BASEL, a.a.O., S. 38 – 42 und 52.

<sup>6</sup> KANTON ZÜRICH UND UNIVERSITÄT BASEL, a.a.O., S. 65 – 77, insbesondere S. 66 – 67.

- Kostenlose Einsprachemöglichkeit bei allen automatisierten Entscheiden
- Obligatorische, vorgängige Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung im jeweiligen Einsatzgebiet.

#### 4. Rechtsgrundlagen

In erster Linie ist das VRPG anzupassen. Es besteht aber auch Bedarf nach verschiedenen Fremdänderungen, insbesondere aufgrund der Umsetzung der vorgenannten Vorstösse. Konkret sind das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; 131.100), das Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG; 165.100), das Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG; 171.100), das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO; 221.200), das Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO; 251.200), das Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG; 531.200), das Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG; 713.100) und das Wassernutzungsgesetz (WnG; 764.100) betroffen.

Auf Stufe Dekret ist kein Revisionsbedarf ersichtlich.

#### 5. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Im Zusammenhang mit der oben erwähnten Bundesgesetzgebung (vgl. Ziffer 2.2.3) wird zu gegebener Zeit der weitere Anpassungsbedarf auf kantonaler Ebene zu prüfen sein (vgl. Ziffer 3.2.2).

#### 6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

##### 3. Verfahrensvorschriften

##### 3.1 Allgemein (Titel neu)

Das geltende VRPG regelt in den §§ 7–37 die für Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden allgemein geltenden Verfahrensvorschriften. Mit der vorliegenden Revision des VRPG sollen neu auch Vorschriften für vollautomatisierte Entscheide in erstinstanzlichen Verfahren gesetzlich verankert werden (vgl. neue §§ 37a–37d VRPG hiernach). Da vollautomatisierte erstinstanzliche Verfahren besonderen rechtlichen Anforderungen unterliegen (vgl. Ziffer 3.2.6.4 hiervor), werden die diesbezüglichen Verfahrensvorschriften unter einem separaten Untertitel 3.2 geregelt. Vor den allgemein geltenden Verfahrensvorschriften gemäss den §§ 7–37 VRPG wird daher der Untertitel "3.1 Allgemein" eingeführt.

##### § 7 Verkehr mit den Behörden

###### a) Allgemeines

<sup>1</sup> Der Verkehr mit den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden erfolgt grundsätzlich schriftlich. Der Regierungsrat kann durch Verordnung mündliche Verfahren vorsehen.

<sup>1bis (neu)</sup> Der schriftliche Verkehr kann in Papierform oder in elektronischer Form gemäss § 7a erfolgen.

<sup>2</sup> Aufgehoben.

<sup>3</sup> Aufgehoben.

<sup>4</sup> Aufgehoben.

<sup>5</sup> Aufgehoben.

##### § 7 Abs. 1

Diese Bestimmung stellt klar, dass der Verkehr zwischen privaten Parteien und den kantonalen Behörden grundsätzlich schriftlich und nicht mündlich zu erfolgen hat. In Einzelfällen kann es jedoch angezeigt sein, auch mündliche Verfahren(shandlungen) zu ermöglichen.

Dies kann in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden, wie dies beispielsweise § 26 Abs. 1 VRPG für Augenscheinsverhandlungen vorsieht. In diesem Fall handelt es sich um eine Lex specialis. Es soll aber auch zulässig sein, dass der Regierungsrat eine entsprechende Regelung auf Verordnungsstufe erlässt. Selbstverständlich bleiben einfachere mündliche (telefonische) Anfragen, Auskünfte etc. ausserhalb eines formellen Verfahrens wie bis anhin auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung möglich.

### **§ 7 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

Es wird explizit festgehalten, dass "schriftlich" nicht im Gegensatz zu "elektronisch" steht (vgl. Ziffer 3.2.5.1). Wie in Papierform erfolgt auch die Kommunikation in elektronischer Form schriftlich, sofern sie mit Schriftzeichen und nicht mit Ton oder Bild erfolgt. Ausschlaggebend für die Schriftlichkeit ist somit die dauerhafte Aufzeichnung mittels Schriftzeichen auf einem Erklärungsträger. Dieser kann in Papierform oder in elektronischer Form vorliegen. Durch diese Präzision im Sinne einer allgemeinen Bestimmung wird an dieser Stelle Schriftlichkeit für das ganz VRPG einheitlich definiert.

### **§ 7 Abs. 2–5**

Die Bestimmungen gemäss den Absätzen 2–5 werden neu geregelt und im neuen § 7a verankert. Sie können daher aufgehoben werden.

#### **§ 7a (neu)**

##### b) Elektronischer Verkehr

<sup>1</sup> Wenn eine Behörde über einen qualifizierten elektronischen Zugang verfügt, können ihr Eingaben in elektronischer Form übermittelt werden. Die Eingaben müssen der absendenden Partei zuverlässig zugeordnet werden können. Die Behörde kann verlangen, dass die Eingabe in Papierform nachgereicht wird.

<sup>2</sup> Mit Zustimmung der Partei können Zustellungen der Behörden in elektronischer Form über einen qualifizierten elektronischen Zugang erfolgen. Zustellungen der Behörden müssen dieser zuverlässig zugeordnet werden können.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten des elektronischen Verkehrs durch Verordnung, namentlich betreffend

- a) die für Eingaben der Parteien und Zustellungen der Behörden zu verwendenden qualifizierten elektronischen Zugänge,
- b) die Anforderungen für eine zuverlässige Zuordnung von Eingaben der Parteien und Zustellungen der Behörden (Identifizierungsmerkmale),
- c) die Modalitäten der Zustimmung zum elektronischen Verkehr,
- d) die Verfahren der Zustellung und die Fristwahrung,
- e) das Format für Eingaben der Parteien und Zustellungen der Behörden.

### **Vorbemerkung**

Nachdem der angepasste § 7 VRPG allgemein beschreibt, wie der Verkehr mit den Behörden zu erfolgen hat, enthält der neue § 7a VRPG ausschliesslich Bestimmungen zum elektronischen Rechtsverkehr. Wie der geltende § 7 regelt auch der neue § 7a VRPG als allgemeine Bestimmung die ganze elektronische Kommunikation zwischen den Parteien und den Verwaltungs- respektive Verwaltungsjustizbehörden. Dieser Ansatz einer allgemein geltenden Regelung zum elektronischen Rechtsverkehr macht es entbehrlich, bei jeder Art von Verfahren beziehungsweise bei jedem Verfahrensschritt separate Regelungen zur jeweiligen elektronischen Handlungsform zu erlassen oder weitere Gesetze anzupassen.

### **§ 7a Abs. 1**

Der neue § 7a Abs. 1 VRPG entspricht grundsätzlich der bisherigen Regelung von § 7 Abs. 3 VRPG. Anstelle der Regelung, wonach elektronische Eingaben grundsätzlich mit einer elektronischen Signatur zu versehen sind, soweit der Regierungsrat für erstinstanzliche

Verfahren keine Ausnahme vorsieht, wird neu vorausgesetzt, dass Eingaben der absendenden Partei zuverlässig zugeordnet werden können. Diese technologieneutrale Formulierung lässt es zu, dass zur Verifizierung der Identität einer Partei auch andere Identitätsmerkmale als eine anerkannte elektronische Signatur verwendet werden können. Der Regierungsrat regelt die Anforderungen für die zuverlässige Zuordnung von Eingaben der Parteien durch Verordnung (vgl. neuer § 7a Abs. 3 lit. b VRPG). Dabei handelt es sich um eine umfassende Delegation, die grundsätzlich nicht nur, wie gemäss dem aktuellen Gesetzeswortlaut, auf erstinstanzliche Verfahren beschränkt bleibt.

Wo das Gesetz allerdings eine eigenhändige Unterschrift verlangt, ist im elektronischen Verkehr nach wie vor eine elektronische Signatur zwingend. Dies hält § 4 Abs. 2 ÜmV explizit fest. Mit Inkrafttreten des BGEID (vgl. Ziffer 2.2.2 hiervor) wird im elektronischen Rechtsverkehr für unterzeichnungsbedürftige Eingaben anstelle der anerkannten elektronischen Unterschrift grundsätzlich auch eine staatlich anerkannte elektronische Identität verwendet werden können. Alsdann kann der Regierungsrat die hierfür notwendige Verordnungsanpassung vornehmen. Eine Anpassung des VRPG ist hierfür nicht mehr erforderlich.

Werden Eingaben elektronisch eingereicht, sollen die Behörden weiterhin verlangen können, dass die Eingabe in Papierform nachgereicht wird. Diese Bestimmung des geltenden § 7 Abs. 4 VRPG wird in den neuen § 7a Abs. 1 VRPG überführt.

### **§ 7a Abs. 2**

Der neue § 7a Abs. 2 übernimmt die jetzige Regelung von § 7 Abs. 2 VRPG. Der elektronische Rechtsverkehr bedarf weiterhin der Zustimmung der Partei, wobei die Modalitäten explizit durch den Regierungsrat festzulegen sind (vgl. neuer § 7a Abs. 3 lit. c VRPG).

Auch behördliche Zustellungen müssen zuverlässig der zuständigen Behörde zugeordnet werden können. Wie unter Ziffer 3.2.5.1 ausgeführt regelt der geltende § 7 VRPG als allgemeine Bestimmung die gesamte elektronische Kommunikation zwischen der Partei und der Behörde. Mit der Anpassung von § 7 VRPG und dem neuen § 7a VRPG wird an dieser Konzeption festgehalten. Behördliche Zustellungen umfassen daher nebst Instruktionsschreiben, Vernehmlassungen und dergleichen auch Entscheide gemäss § 26 VRPG aller Instanzen. Der Regierungsrat regelt auch hier die Anforderungen für eine zuverlässige Zuordnung von Zustellungen der Behörden durch Verordnung (vgl. neuer § 7a Abs. 3 lit. b VRPG).

### **§ 7a Abs. 3**

Der elektronische Rechtsverkehr ist stark abhängig von technischen und organisatorischen Entwicklungen und dadurch auch einem stetigen Wandel unterworfen. Dementsprechend müssen die notwendigen rechtlichen Grundlagen flexibel und rasch angepasst werden können. Diesem Anspruch auf Flexibilität kann am besten durch eine hinreichende Verordnungskompetenz zugunsten des Regierungsrats entsprochen werden. Die zentralen verfahrensrechtlichen Grundsätze werden demgegenüber durch auf Dauer angelegte Regelungen auf Gesetzesstufe verankert. Der neue § 7a Abs. 3 VRPG enthält eine umfassende Gesetzesdelegation an den Regierungsrat, wobei in Beachtung der wesentlichen verfahrensrechtlichen Grundsätze die wichtigsten Grundzüge der zu regelnden Materie unter den Literae a) bis e) festgehalten werden.

#### **lit. a**

§ 7a Abs. 1 und 2 VRPG verlangen für elektronische Eingaben an eine Behörde sowie für behördliche Zustellungen an die Parteien einen qualifizierten elektronischen Zugang. Die qualifizierten elektronischen Zugänge werden durch den Regierungsrat in der ÜmV bestimmt. Der technologieneutrale Begriff "elektronischer Zugang" ermöglicht es dem Ordnungsgeber, auf technische oder organisatorische Entwicklungen schnell zu reagieren. In der ÜmV werden die qualifizierten elektronischen Zugänge aktuell unterteilt in:

- für alle Verfahren, insbesondere Beschwerdeverfahren: die vom Bund anerkannten Zustellplattformen (zum Beispiel IncaMail der Post),
- für erstinstanzliche, nicht an gesetzliche Fristen gebundene Eingaben: das Behördenportal des Kantons oder andere anerkannte Behördenportale ohne Zustellfunktion),
- für erstinstanzliche, an gesetzliche Fristen gebundene Eingaben: das Behördenportal des Kantons oder andere anerkannte Behördenportale mit Zustellfunktion.

#### **lit. b**

Gemäss § 7a VRPG müssen Eingaben der absendenden Partei zuverlässig zugeordnet werden können. Ebenfalls müssen Zustellungen der Behörden dieser zuverlässig zuzuweisen sein. Gemäss § 7 Abs. 3 lit. b VRPG obliegt es dem Regierungsrat, die Anforderungen für eine zuverlässige Zuordnung von Eingaben der Parteien sowie Zustellungen der Behörden zu regeln.

Für die zuverlässige Zuordnung von Eingaben an Behörden werden in der ÜmV Identitätsmerkmale zur Verifizierung der Identität der absendenden Partei festgelegt. Je nach Sensitivität des Geschäftsvorfalles sind hohe oder geringere Anforderungen an die Identifizierung der Partei zu stellen. Nur wenn das anwendbare Recht für ein bestimmtes Verwaltungsverfahren eine Unterzeichnung explizit erfordert, muss eine elektronische Eingabe zwingend mit einer anerkannten elektronischen Signatur versehen sein (§ 4 Abs. 2 ÜmV). Dies gilt insbesondere für die Einreichung von Beschwerden gemäss § 43 VRPG. Mit Inkraftsetzung des BGEID kann die Identifizierung einer Partei dannzumal anstelle einer anerkannten elektronischen Signatur durch eine staatlich anerkannte elektronische Identität erfolgen. Für nicht unterschriftsbedürftige Eingaben können gemäss der gegenwärtig geltenden ÜmV zur Identifikation der absendenden Partei eine elektronische Identität eines schweizerischen Identity-Providers mit entsprechender Vertrauensstufe oder bei weniger sensiblen Geschäftsvorfällen eine attributbezogene Identifizierung (Bsp. AHV-Nummer mit Name, Adresse und Geburtsdatum) verwendet werden.

In Bezug auf die zuverlässige Zuordnung von Zustellungen der Behörden hält die ÜmV fest, dass Entscheide mit einer anerkannten elektronischen Signatur oder einem Behördensiegel der entscheidenden Behörde versehen sein müssen. Erstinstanzliche Entscheide, die dem Antrag der Parteien vollumfänglich entsprechen und nicht in die Rechte Dritter eingreifen, können auch mit einer Faksimileunterschrift zugestellt werden.

#### **lit. c**

Wie schon nach geltendem Recht bedürfen gemäss § 7a Abs. 2 VRPG Zustellungen der Behörden in elektronischer Form der Zustimmung der betroffenen Partei. Durch § 7a Abs. 3 lit. c VRPG erhält der Regierungsrat die Kompetenz, hierfür die Modalitäten festzulegen. Gemäss der ÜmV kann die Zustimmung für ein konkretes Verfahren oder für alle Verfahren erfolgen, wobei die Zustimmung jederzeit widerrufen werden kann.

#### **lit. d**

Die §§ 27 und 28 VRPG enthalten Bestimmungen zur Zustellung und zu den Fristen, die grundsätzlich auch Geltung für den elektronischen Rechtsverkehr haben. Allerdings hängen die Modalitäten der Zustellung und dabei insbesondere der Zustellzeitpunkt und die Fristwahrung im elektronischen Verkehr wesentlich von der Technologie der als qualifizierte Zugänge gemäss § 7a Abs. 1 und 2 VRPG definierten Zustellplattform und Behördenportale ab. Es ist daher zweckmässig, dem Regierungsrat diesbezüglich eine ergänzende Regelungskompetenz zu übertragen.

#### **lit. e**

In lit. e erhält der Regierungsrat die Kompetenz zur Regelung der gebräuchlichen Dateiformate oder Eingabeformen (strukturierte Erfassung von Daten eines Gesuchs in online-Formulare), die von den

zugelassenen Behördenportalen sowie Zustellplattformen für bestimmte Geschäftsvorfälle verlangt werden können.

### § 12 Beiladung

<sup>3</sup> Verzichten Beigeladene auf eine aktive Teilnahme am Verfahren, tragen sie keine Kosten. Der Verzicht führt nicht zur Verwirkung allfälliger Rechtsmittel.

Aus dem VRPG geht nicht klar hervor, dass eine beigeladene Person (Beiladung im engeren Sinne) ein ihr allenfalls zustehendes Rechtsmittel weiterhin ergreifen darf, auch wenn sie sich nicht aktiv am Verfahren beteiligt.<sup>7</sup> Verzichtet eine beigeladene Person auf eine aktive Teilnahme, muss ihr der Entscheid zugestellt werden (aufgrund der Rechtswirkung ihr gegenüber). Diesen Entscheid kann sie anfechten, sofern eine Berechtigung nicht aus anderen Gründen ausgeschlossen ist. Zwar ist es nicht zwingend notwendig, dass dies gesetzlich ausdrücklich verankert wird. Doch die vorgeschlagene Ergänzung dient der Klarstellung der bestehenden Rechtslage.

### § 13 Parteien

<sup>2</sup> Im Beschwerdeverfahren sind Partei

- a) die Beschwerdeführenden,
- b) die Adressaten des erstinstanzlichen Entscheids gemäss Abs. 1 lit. a, b und d,
- c) Dritte, die sich am Verfahren mit eigenen Anträgen beteiligen,
- d) wer beigeladen ist,
- e) die Vorinstanz,
- f) vor oberen Rechtsmittelinstanzen die erstinstanzlich entscheidende Behörde, sofern sie einem anderen Gemeinwesen angehört als die Vorinstanz.

Die Definition der Parteien gemäss § 13 VRPG hat sich in der Anwendungspraxis grundsätzlich bewährt. Im Rahmen von verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren manifestiert sich allerdings ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen § 13 Abs. 2 lit. e und f VRPG.

- **Verwaltungsinterne Rechtspflege**

So lassen sich in baurechtlichen Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat der Gemeinderat und allenfalls eine Bundesbehörde sowohl unter § 13 Abs. 2 lit. e VRPG als auch unter § 13 Abs. 2 lit. f VRPG subsumieren. Die Abteilung für Baubewilligungen (AfB) BVU und andere kantonale Behörden, welche erstinstanzlich einen verbindlichen Teilentscheid gefällt haben, sind gemäss lit. e Partei im Beschwerdeverfahren. Stellt man hingegen auf lit. f ab, sind sie nicht Partei im Beschwerdeverfahren, da sie gleich wie der Regierungsrat (oder auch die Departemente) dem Gemeinwesen "Kanton" angehören. Dies ist widersprüchlich und verwirrend. Dieser Widerspruch wird in der Praxis derart aufgelöst, dass die AfB BVU und allfällige weitere kantonale Behörden, welche einen Teilentscheid gefällt haben, in verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren als Vorinstanz gemäss § 13 Abs. 2 lit. e VRPG betrachtet werden. Betrachtet man aber die AfB BVU im Verfahren vor Regierungsrat als Vorinstanz, müsste man das konsequenterweise auch mit der Gemeinde tun. Die zusätzliche Bestimmung von § 13 Abs. 2 lit. f VRPG und die Einschränkung der Parteieigenschaft auf Behörden, die einem andern Gemeinwesen angehören, machen dann keinen Sinn und werden im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren nicht benötigt. § 13 Abs. 2 VRPG wird deshalb vom Regierungsrat kaskadenmässig von lit. a bis f angewendet; es genügt

---

<sup>7</sup> Vgl. Botschaft 07.27 14. Februar 2007; S. 20

*"Der Beigeladene ist im Grundsatz mit denselben prozessualen Rechten und Pflichten am Verfahren beteiligt wie die ursprünglichen Parteien. Er kann selbständig Anträge stellen, ein Rechtsmittel ergreifen und, sofern er sich am Verfahren durch die Stellung von Anträgen beteiligt hat, auch zur Kostentragung verpflichtet werden; bei Obsiegen hat er Anspruch auf Kostenersatz. Hingegen fehlt ihm die Dispositionsbefugnis über den Streitgegenstand (kein Rückzug)."*

für die Bejahung der Parteieigenschaft, dass eine Litera zutrifft, wobei dann die folgenden Literae nicht mehr beachtet werden.

- Verwaltungsexterne Rechtspflege

Im Verfahren vor Verwaltungsgericht macht das Nebeneinander von lit. e und f und die kaskadenmässige Anwendung jedoch durchaus Sinn. Aus Sicht des Gerichts ist der Regierungsrat gemäss lit. e einzige Vorinstanz, während nur die Gemeinde unter lit. f fällt. Alle kantonalen Behörden, welche (als "Vorvorinstanz") erstinstanzlich entschieden haben, sind vor Verwaltungsgericht nicht mehr Partei, weil sie dem gleichen Gemeinwesen angehören wie der Regierungsrat. Partei ist der Kanton, der nun einzig vom Regierungsrat vertreten wird. Hat die AfB BVU einen Fehlentscheid gefällt und wurde dieser durch den Regierungsrat bestätigt, ist der Regierungsrat unterliegende und kostenpflichtige Partei, nicht hingegen die AfB BVU. Und dieser wird auch allein kostenpflichtig. Unterliegen also z.B. Bauherr, AfB BVU und Regierungsrat zu gleichen Quoten gegenüber einem Baugesuchsgegner, sind die Kosten zur Hälfte der Bauherrschaft und zur Hälfte der Staatskasse aufzuerlegen; der Staat trägt nicht zwei Drittel der Kosten. Es zählt nur noch der Entscheid des Regierungsrats in der unmittelbaren Vorinstanz.

Auch wenn die erwähnten Widersprüche zwischen § 13 Abs. 2 lit. e und f VRPG in der Anwendungspraxis gelöst werden konnten, soll die anstehende Teilrevision des VRPG genutzt werden, die erwähnten Bestimmungen so anzupassen, dass diese nicht nur für den Bereich der verwaltungsexternen Rechtspflege, sondern auch für denjenigen der verwaltungsinternen Rechtspflege zu widerspruchsfreien und somit klaren Ergebnissen führt.

Mit der Klarstellung von § 13 Abs. 2 lit. f lässt sich der im geltenden Recht entstehende Widerspruch vermeiden, dass in baurechtlichen Verfahren vor Regierungsrat die AfB BVU und andere kantonale Behörden, welche erstinstanzlich einen verbindlichen Teilentscheid gefällt haben, gemäss § 13 Abs. 2 lit. e VRPG Partei im Beschwerdeverfahren sind, gemäss § 13 Abs. 2 lit. f VRPG hingegen nicht, wird doch durch die Verwendung des Begriffs "vor oberen Rechtsmittelinstanzen" klar zum Ausdruck gebracht, dass lit. f. lediglich im mehrstufigen Rechtsmittelverfahren zur Anwendung gelangt beziehungsweise sich nur auf die sogenannte "Vorvorinstanz" bezieht.

#### **§ 15 b) bei Massenverfahren und Sitz im Ausland**

<sup>1</sup> Sind an einem Verfahren mehr als 10 Parteien beteiligt, die eine kollektive Eingabe oder inhaltlich gleiche Eingaben eingereicht haben, kann die Behörde sie verpflichten, eine Zustelladresse oder eine gemeinsame Vertretung zu bezeichnen.

<sup>1bis (neu)</sup> Kommen sie dieser Aufforderung nicht nach, kann die Behörde entweder eine entsprechende Zustelladresse bezeichnen oder eine Vertretung bestimmen.

<sup>2</sup> Parteien mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben eine Zustelladresse oder eine Vertretung in der Schweiz anzugeben.

<sup>3</sup> Bezeichnen die Parteien keine Zustelladresse oder keine Vertretung in der Schweiz, kann die Zustellung durch Publikation im Amtsblatt des Kantons ersetzt werden.

Bei Massenverfahren kann die Behörde die Parteien auffordern, ein gemeinsames Zustelldomizil oder eine gemeinsame Vertretung zu bezeichnen. Kommen die Parteien dieser Aufforderung nicht nach, soll die Behörde befugt sein, das Zustelldomizil zu bezeichnen. Diese Kompetenz fehlt im heutigen Recht und soll daher neu ins Gesetz aufgenommen werden. Entsprechende Regelungen kennen namentlich auch der Bund und der Kanton Zürich.<sup>8</sup> Der Begriff "Zustelldomizil" ist für eine elektronische Zustellung nicht passend und durch "Zustelladresse" zu ersetzen. Diese kann eine postalische oder eine elektronische gemäss den Regelungen der ÜmV sein. Mit der Bezeichnung einer einzigen Zustelladresse müssen sich die beteiligten Personen auf eine Zustellform einigen. Wird

---

<sup>8</sup> Art. 11a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG); § 6a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH)

eine elektronische beziehungsweise eine postalische Adresse genannt, gilt sie jeweils für alle beteiligten Personen.

### § 16 Ausstand

<sup>4</sup> Ist der Ausstand streitig, entscheidet darüber (...) die Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds.

<sup>5 (neu)</sup> Bei Entscheiden von Kollegialbehörden sind die Namen derjenigen Behördenmitglieder aufzuführen, welche sich bei der Beschlussfassung im Ausstand befunden haben.

### § 16 Abs. 4

Gemäss geltendem Recht entscheidet über ein Ausstandsbegehren die "Aufsichtsbehörde". Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat in einem neueren Entscheid ausgeführt, dass "Aufsichtsbehörde" nicht die "vorgesetzte Person" meine und diese daher nicht befugt sei, über ein Ausstandsbegehren gegen eine unterstellte Person zu entscheiden.<sup>9</sup> Dies führt dazu, dass der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde in einem Zwischenentscheid das Ausstandsbegehren behandeln muss. Das Behandeln von Ausstandsbegehren verzögert so die Beschwerdebehandlung relativ stark und belastet den Regierungsrat unnötig.

Es besteht kein Grund, in jedem Fall, in welchem gegen eine einzelne Person einer Behörde ein Ausstandsbegehren gestellt wird, an die der Behörde übergeordnete Aufsichtsbehörde zu gelangen. Besteht eine Behörde aus mehreren Personen, kann diese selber unter Ausschluss des betreffenden Mitglieds über das Ausstandsbegehren entscheiden. Der Entscheid über die Ausstandspflicht ist so ein Entscheid der betreffenden Verwaltungsbehörde und kann mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden.<sup>10</sup> Bei Kollegialbehörden entscheidet – wie bis anhin – diese, wenn es um den Ausstand eines seiner Mitglieder geht.

§ 16 Abs. 4 VRPG soll daher entsprechend angepasst werden, so dass nicht mehr die Aufsichtsbehörde über strittige Ausstandsbegehren entscheiden muss, sondern die Behörde dies selber machen kann. Der Begriff "Behörde" ist als Oberbegriff zu verstehen und umfasst sowohl Kollegialbehörden wie auch Verwaltungseinheiten (Departemente, Abteilungen, Ämter, Sektionen etc.).

### § 16 Abs. 5

Art. 30 Abs. 1 BV garantiert jeder Person unabhängig vom anwendbaren Verfahrens- und Organisationsrecht, dass ihre Sache von einem richtig besetzten sowie auch unvoreingenommenen, unparteiischen und unabhängigen Gericht beurteilt wird. Gemäss § 16 Abs. 1 lit. a bis e VRPG darf bei Erlass von Entscheiden nicht mitwirken, wer aus einem der in diesen Literae aufgeführten Gründen in der Sache befangen sein könnte. § 16 Abs. 2 VRPG hält sodann fest, dass bei Anfechtung eines Entscheids eines Departements, das dem Departement vorstehende Regierungsratsmitglied lediglich beratende Stimme hat (sog. institutionelle Befangenheit).

Im Gegensatz zu Gerichtsurteilen, in denen im Rubrum die Namen der Personen aufgeführt werden, welche am Entscheid mitgewirkt haben, ist dies bei Entscheiden des Regierungsrats nicht notwendig. Es ist selbstverständlich, dass dieser als Gesamtkollegium entscheidet, und seine Zusammensetzung ist öffentlich bekannt. Hingegen ist es sinnvoll, wenn aus den Entscheiden des Regierungsrats und auch denjenigen anderer Kollegialbehörden, welche in ihrer Gesamtheit entscheiden

---

<sup>9</sup> Entscheid des Verwaltungsgerichts (VGE) vom 10. Februar 2021 (WBE.2020.310)

<sup>10</sup> Bundesgericht U 302/05 vom 30. August 2006, Erw. 3; siehe ferner STEPHAN BREITENMOSER/MARION SPORI FEDAIL, in: BERNHARD WALDMANN/PHILIPPE WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 10 N 115; RETO FELLER/PANDORA KUNZ-NOTTER, in: CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER [Hrsg.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. Aufl. 2019, Art. 10 N 39; REGINA KIENER, in: ALAIN GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, § 5a N 52; THOMASMERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, Art. 9 N 25

(insbesondere Gemeinderat), jeweils klar hervorgeht, wenn einzelne Mitglieder der jeweiligen Kollegialbehörde nicht am Entscheid mitgewirkt haben. Insofern scheint die Einführung einer Norm sinnvoll, wonach bei Entscheiden von Kollegialbehörden die Namen der Behördenmitglieder aufzuführen sind, die bei der Beschlussfassung nicht mitgewirkt haben.

Von einer speziellen Erwähnung der institutionellen Befangenheit der Vorsteherin oder des Vorstehers des Departements, dessen Entscheid beim Regierungsrat angefochten ist (vgl. § 16 Abs. 2 VRPG), kann abgesehen werden, ergibt sich doch diese bereits aus dem Gesetz zweifelsfrei und für alle nachvollziehbar.

#### **§ 19a Mediation (neu)**

<sup>1</sup> Die Behörde kann das Verfahren im Einverständnis mit den Parteien sistieren, damit sich diese über den Inhalt des Entscheids einigen können. Die Einigung soll einschliessen, dass die Parteien auf Rechtsmittel verzichten und wie sie die Kosten verteilen.

<sup>2</sup> Zur Förderung der Einigung kann die Behörde eine neutrale und fachkundige natürliche Person als Mediatorin einsetzen.

<sup>3</sup> Die Mediatorin ist nur an das Gesetz und den Auftrag der Behörde gebunden. Sie kann Beweise abnehmen; für Augenscheine, Gutachten von Sachverständigen und Zeugeneinvernahmen braucht sie eine vorgängige Ermächtigung der Behörde.

<sup>4</sup> Die Behörde macht die Einigung zum Inhalt ihres Entscheids, es sei denn, die Einigung verstosse gegen Bestimmungen des öffentlichen Rechts.

<sup>5</sup> Soweit die Einigung zustande kommt, erhebt die Behörde keine Verfahrenskosten. Misslingt die Einigung, kann die Behörde davon absehen, die Kosten für die Mediation den Parteien aufzuerlegen, wenn die Interessenlage dies rechtfertigt.

<sup>6</sup> Eine Partei kann jederzeit verlangen, dass die Sistierung des Verfahrens aufgehoben wird.

Die Mediation wird im geltenden VRPG nur rudimentär, in Zusammenhang mit der unentgeltlichen Rechtspflege (§ 34 Abs. 2<sup>bis</sup>), erwähnt. Die Mediation hat zum Ziel, einen Konflikt einvernehmlich zu lösen und den Rechtsfrieden wiederherzustellen und zu stärken. Sie kann die Akzeptanz eines Entscheids und die Zufriedenheit der Betroffenen verbessern und gleichzeitig die Behörden durch das eigenverantwortliche Streitschlichten entlasten. Ein gegebener Verhandlungsspielraum kann in der Mediation kreativ genutzt werden. Dies führt häufig zu rascheren, billigeren und besseren Entscheiden. Dementsprechend rechtfertigt es sich, die Mediation prominenter im Gesetz zu verankern. Der vorgeschlagene Gesetzestext orientiert sich an den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (Art. 33b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021]). Die gesetzliche Regelung gibt der Behörde namentlich die Kompetenz, bei Scheitern der Mediation die Kosten (allenfalls innerhalb eines bestimmten Kostendachs) zu übernehmen und bei erfolgreicher Mediation auf (eigene) Verfahrenskosten zu verzichten.

#### **§ 20a Zwischenentscheide (neu)**

<sup>1</sup> Als Zwischenentscheide gelten Entscheide, die das Verfahren weder ganz noch teilweise abschliessen.

<sup>2</sup> Zwischenentscheide über die Zuständigkeit, den Ausstand und die Ablehnung sind selbständig anfechtbar; sie können später nicht mehr angefochten werden.

<sup>3</sup> Andere Zwischenentscheide sind nur dann selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können.

#### **§ 20a Abs. 1**

Mit dieser Bestimmung wird das für die Führung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren unverzichtbare Institut des Zwischenentscheids als solches anerkannt. Zwischenentscheide betreffen insbesondere die Zuständigkeit, Ausstand und Ablehnung von Behördenmitgliedern, die Einstellung des Verfahrens, Auskunfts-, Zeugnis- und Editionsspflichten, die Akteneinsicht, Beweiserhebungen sowie vorsorgliche Massnahmen und die aufschiebende Wirkung.

## **§ 20a Abs. 2**

Die Regelung der Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden folgt neu insbesondere derjenigen des Bundes (Art. 45 f. VwVG). Die Regelung, dass (selbständig eröffnete) Zwischenentscheide über die Zuständigkeit, den Ausstand und die Ablehnung von Mitgliedern der entscheidenden Behörde und/oder Sachverständigen umgehend anzufechten sind, ansonsten verwirkt das Anfechtungsrecht, dient der Rechtssicherheit, der Transparenz und der Verfahrensökonomie. Um ein Ausstandsgesuch handelt es sich, wenn eine der in § 16 Abs. 1 VRPG abschliessend aufgezählten Ausstandsgründe geltend gemacht wird. Die Frage der Ablehnung stellt sich, wenn aus Sicht einer Partei aus anderen Gründen Voreingenommenheit oder fehlende Objektivität vorliegen soll. Ausstandsgründe sind von Amtes wegen zu beachten, Ablehnungsgründe nicht.

Welche Bedeutung diese Regelung in der Praxis erhalten wird, wird sich weisen. Insbesondere ergibt sich daraus keine Pflicht der Behörden und Gerichte, über diese Fragen selbständige Entscheide zu erlassen statt im Endentscheid mit darüber zu befinden.

## **§ 20a Abs. 3**

Diese Bestimmung entspricht ebenfalls den Regelungen des Bundes, aber auch der bisherigen Rechtsprechung und Praxis der aargauischen Behörden und Gerichte, die sich bewährt hat.

### **§ 20b Sistierung (neu)**

<sup>1</sup> Die instruierende Behörde kann das Verfahren aussetzen, wenn Gründe der Zweckmässigkeit oder der Prozessökonomie dies gebieten. Dies ist namentlich der Fall, wenn der Ausgang vom Entscheid eines anderen Verfahrens abhängt oder wesentlich beeinflusst wird, in einem anderen Verfahren über die gleiche Rechtsfrage zu entscheiden ist oder wenn sämtliche Parteien einer Sistierung des Verfahrens zustimmen.

Die Sistierung eines Beschwerdeverfahrens ist im geltenden VRPG nicht geregelt. § 47 Abs. 1 VRPG verlangt von der mit der Instruktion betrauten Person lediglich eine effiziente Durchführung des Verfahrens.

Wird von einem Verfahrensbeteiligten ein Sistierungsgesuch gestellt, so hat die Behörde, bei der das Verfahren hängig ist, darüber zu befinden, in der Regel in Form einer Zwischenverfügung oder eines Zwischenentscheids, gegebenenfalls auch gleichzeitig mit dem Endentscheid (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1999, S. 146 mit Hinweisen).

Als prozessleitende Anordnung bedarf die Sistierung keiner besonderen Rechtsgrundlage. Gemäss ständiger Rechtsprechung muss eine Sistierung aber durch zureichende Gründe gerechtfertigt sein, andernfalls läge eine mit dem Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV nicht zu vereinbarende Rechtsverzögerung vor (vgl. BGE 134 IV 43, Erw. 2.3). Eine Sistierung ausnahmsweise rechtfertigen können insbesondere Zweckmässigkeitsüberlegungen und prozessökonomische Gründe, wie etwa die Hängigkeit eines anderen Verfahrens, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist (vgl. BGE 130 V 90, Erw. 5; 123 II 1, Erw. 2/b; 122 II 211, Erw. 3/e). Die rechtsanwendende Behörde hat somit einerseits die Notwendigkeit, innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden, und andererseits das Risiko von widersprüchlichen Entscheiden beziehungsweise andere Gründe der Zweckmässigkeit gegeneinander abzuwägen, wobei nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts das verfassungsmässige Beschleunigungsgebot in der Regel stärker zu gewichten ist und die Verfahrenssistierung daher die Ausnahme bleiben muss (vgl. BGE 135 III 127, Erw. 3.4; 130 V 90, Erw. 5; 119 II 386, Erw. 1/b). Wenig problematisch ist die Sistierung, wenn alle Verfahrensbeteiligten zustimmen und die zuständige Behörde damit ebenfalls einverstanden ist. Andersfalls ist ein derartiges Begehren unter Abwägung aller dafür und dagegen sprechender Interessen zu beurteilen, wobei der Behörde ein relativ grosser Ermessensspielraum zukommt (Bundesverwaltungsgerichtsurteil A-3924/2012 vom 18. Februar 2013, Erw. 3.4). Gegen eine Sistierung lässt sich regelmässig die damit

verbundene Verlängerung der Verfahrensdauer anführen, die privaten oder öffentlichen Interessen zuwiderlaufen kann (vgl. AGVE 1999, S. 145 f. mit Hinweisen).

Aufgrund dessen, dass Verfahrenssistierungen in der Praxis sehr häufig vorkommen, soll das Instrument der Verfahrenssistierung in einem neuen § 20b VRPG rechtssatzmässig geregelt werden.

Gemäss dieser neuen Bestimmung kann die instruierende Behörde das Verfahren aussetzen, wenn Gründe der Zweckmässigkeit oder der Prozessökonomie dies gebieten. Dies ist namentlich der Fall, wenn der Ausgang vom Entscheid eines anderen Verfahrens abhängt oder wesentlich beeinflusst wird, in einem anderen Verfahren über die gleiche Rechtsfrage zu entscheiden ist oder wenn sämtliche Parteien einer Sistierung des Verfahrens zustimmen.

#### **§ 24a Mündliche Übersetzung (neu)**

<sup>1</sup> Für das mündliche Übersetzen (Dolmetschen) im Auftrag der Behörde ist eine Akkreditierung notwendig.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung, namentlich

- a) die Zuständigkeiten,
- b) das Verfahren,
- c) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen,
- d) die Gebühren für den Zulassungskurs und die Akkreditierung,
- e) das Verzeichnis der akkreditierten Personen,
- f) die Entschädigung der akkreditierten Personen,
- g) die Pflichten der akkreditierten Personen,
- h) den Rechtsschutz.

#### **§ 24a Abs. 1**

Für die Rekrutierung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern für das mündliche Übersetzen an Verhandlungen führen die Gerichte Kanton Aargau eine Dolmetscherliste. Die Kantonspolizei führt eine eigene Liste von ebenfalls sicherheitsgeprüften Dolmetscherinnen und Dolmetschern, welche auch von der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft genutzt wird. Das Migrationsamt führt ebenfalls eine eigene Liste. Die Qualität der mündlichen Übersetzungen von Dolmetschenden ist unterschiedlich. Für die Verfahrensführung und die Urteilsfindung sind die Behörden auf gute Dolmetscherleistungen angewiesen. Auch für die betroffenen Parteien ist es wichtig, dass richtig und präzise übersetzt wird.

Im Kanton Aargau soll neu ein einheitliches Dolmetschersystem eingeführt werden. Damit einhergehend soll eine Professionalisierung des Dolmetscherwesens erfolgen. Dazu soll ein Zulassungssystem für Dolmetschende eingeführt und ein gemeinsames Verzeichnis für alle Gerichts- und Verwaltungsbehörden geschaffen werden. Zuständig für die Akkreditierung und die Führung des Verzeichnisses sollen dabei die Gerichte Kanton Aargau sein.

Für interessierte Kantone bietet der Kanton Zürich einen interkantonalen Zulassungskurs "Behörden- und Gerichtsdolmetschende" an. Das Angebot der Zentralstelle Sprachdienstleistungen des Obergerichts Zürich umfasst die Teilnahme am Zulassungskurs durch Dolmetschende anderer Kantone. Diese legen die für sie geltenden Voraussetzungen (Akkreditierungskriterien) für die Zulassung als Dolmetscherin oder Dolmetscher im eigenen Kanton fest. Es ist vorgesehen, dass der Kanton Aargau dieses Angebot ebenfalls in Anspruch nimmt. Dazu sollen die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Für die Einführung des Zulassungsverfahrens für Dolmetschende besteht keine gesetzliche Grundlage. Entsprechend wird vorgeschlagen, eine solche zu schaffen. Dabei ist gesetzlich zu verankern, dass für das mündliche Übersetzen (Dolmetschen) im Auftrag von kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden eine Akkreditierung notwendig ist.

Das schriftliche Übersetzen (zum Beispiel von Gutachten) soll weiterhin ohne Akkreditierung möglich sein. Nicht berücksichtigt werden zudem Anforderungen an kulturelle Belange (interkulturelles Übersetzen).

Die neu zu schaffende Regelung im VRPG ist anwendbar für die Verfahren vor den Verwaltungs- und den Verwaltungsjustizbehörden (§ 1 Abs. 1 VRPG). Für Gerichts- und Verwaltungsverfahren, welche in den folgenden Erlassen geregelt sind, sind die gesetzlichen Grundlagen für die Professionalisierung des Dolmetscherwesens mittels Fremdänderungen zu schaffen (vgl. nachfolgend, Ziffern 7.5–7.7):

- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO): für zivilrechtliche Verfahren vor den Gerichtsbehörden
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO): für strafrechtliche Verfahren vor den Gerichtsbehörden sowie die Durchführung der Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei
- Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG): für die polizeilichen Handlungen nach PolG der Kantonspolizei und der Regionalpolizeien

Eine Fremdänderung im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JStPO) für die Verfahren vor der Jugendanwaltschaft ist aufgrund des Verweises in § 1 Abs. 2 EG JStPO auf die Bestimmungen im EG StPO nicht notwendig. Dasselbe gilt für das Einführungsgesetz zum Ausländerrecht (EGAR) für die Verfahren des Amts für Migration und Integration (MIKA), da § 2 Abs. 1 EGAR auf die Vorschriften des VRPG verweist.

Ausserhalb des Anwendungsbereichs des VRPG und der weiteren oben genannten Erlasse kommen die vorgesehenen Anforderungen an die Dolmetscherinnen und Dolmetscher nicht zur Anwendung. Insbesondere gelten sie nicht für Übersetzungen im Sozialhilfe- und Integrationsbereich ausserhalb der Verfahrensordnungen des VRPG.

### **§ 24a Abs. 2**

Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, die Einzelheiten durch Verordnung zu regeln. In Absatz 2 werden in nicht abschliessender Aufzählung die in der Verordnung zu regelnden Themen aufgelistet: Zuständigkeiten, Verfahren, Voraussetzungen für die Aufnahme in das Verzeichnis (fachliche und persönliche Voraussetzungen, Prüfung), Gebühren für den Zulassungskurs und die Akkreditierung, Inhalt des Verzeichnisses, Entschädigung der Dolmetschenden und deren Pflichten sowie der Rechtsschutz.

#### **§ 31 c) Verfahrenskosten**

<sup>2</sup> Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden die Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen, willkürlich entschieden oder selbst Beschwerde erhoben haben und mit ihren Begehren ganz oder teilweise unterliegen.

<sup>5 (neu)</sup> Unnötige Kosten hat zu bezahlen, wer sie verursacht hat.

### **§ 31 Abs. 2**

Gemäss § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG werden den Behörden nur Verfahrenskosten auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben. Eine Auferlegung der Kosten an die Behörden ist aber auch in den Fällen angezeigt, in welchen ein Gemeinwesen oder eine Behörde selber Beschwerde erhebt und ganz oder teilweise unterliegt. Dies soll durch die entsprechende Ergänzung von § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG klargestellt werden.

## § 31 Abs. 5

Trölerisches Verhalten soll nicht belohnt werden. Die Rechtsanwendung und die Ermittlung des Sachverhalts von Amtes wegen (Untersuchungsgrundsatz) führen dazu, dass auch noch vor letzter kantonaler Instanz neue Beschwerdegründe vorgebracht werden dürfen. Wer allerdings unechte Noten, also Gründe, die schon früher hätten vorgebracht werden können, erst vor der nächsten Instanz geltend macht, behindert unter Umständen den verfahrensökonomischen Ablauf und handelt trölerisch. Dies soll wenigstens bei der Verlegung von Verfahrens- und Parteikosten berücksichtigt werden, indem solche vermeidbare Kosten diejenige Partei tragen muss, die sie verursacht.<sup>11</sup>

### § 32 d) Parteikosten

<sup>4 (neu)</sup> Unnötige Kosten hat zu bezahlen, wer sie verursacht hat.

Das unter § 31 Abs. 5 zu den Verfahrenskosten Gesagte gilt gleichermassen für die Parteikosten.

### 3.2 Vollständig automatisierte Verfahren (Titel neu)

Vollautomatisierte erstinstanzliche Verfahren unterliegen besonderen rechtlichen Anforderungen (vgl. Ziffer 3.2.6.4 hiervor), weshalb für sie spezielle Verfahrensvorschriften gelten. Die entsprechenden Bestimmungen werden daher unter einem separaten Titel aufgeführt.

#### § 37a Vollständig automatisierte erstinstanzliche Entscheide (neu)

a) Voraussetzungen

<sup>1</sup> Erstinstanzliche Entscheide können vollständig automatisiert ergehen, wenn

- a) dies durch Gesetz oder, bei höchstens geringen verbleibenden Risiken nach der Prüfung gemäss den Absätzen 2 und 3, durch Verordnung vorgesehen ist,
- b) bei der Entscheidung kein erheblicher Ermessensspielraum und keine erhebliche Entscheidungsfreiheit bestehen, und
- c) die vorgängig durchgeführte Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung ergab, dass für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Parteien sowie für die Verfahrensgarantien keine erhöhten Risiken bestehen oder nach der Ergreifung von geeigneten Massnahmen verbleiben.

<sup>2</sup> Die Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung umschreibt namentlich

- a) die Einsatzgebiete der geplanten vollständig automatisierten Entscheide,
- b) die eingesetzten Techniken und Verfahren,
- c) die verwendeten Trainingsdaten,
- d) die Risiken für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Parteien sowie für die Verfahrensgarantien.

<sup>3</sup> Diese Prüfung bewertet die Risiken gemäss Absatz 2 lit. d und umschreibt die Massnahmen, die vorzusehen sind, um diese Risiken auszuschliessen oder zu verringern.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat kann durch Verordnung die Inhalte der Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung, allfällige Ausnahmen bei geringfügigen Risiken gemäss Absatz 2 lit. d sowie das Verfahren regeln.

#### § 37a Abs. 1

Ein vollständig automatisierter erstinstanzlicher Entscheid liegt vor, wenn dieser durch einen vordefinierten Algorithmus im Rahmen eines IT-Systems gefällt wird, wobei in Bezug auf den Einzelfall keine inhaltliche Bewertung und darauf gestützte Entscheidung einer natürlichen Person stattfindet. Kein vollständig automatisierter Entscheid liegt vor und die §§ 37a–d VRPG sind nicht anwendbar, wenn Teile der Entscheidvorbereitung, namentlich die Sammlung oder Aufbereitung des Sachverhalts oder die Erstellung eines Entscheidentwurfs, von einem IT-System übernommen wird, indessen

---

<sup>11</sup> Vgl. Art. 66 Abs. 3 und 5 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17 Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)

das Resultat von einer natürlichen Person überprüft wird, bevor es unverändert oder verändert zum Entscheid erhoben wird.

Die §§ 37a–d VRPG sind nicht anwendbar auf erstinstanzliche Verfahren der Verwaltungsjustizbehörden sowie Beschwerdeverfahren. Solche Verfahren sind für die vollständige Automatisierung ungeeignet.

Die Voraussetzungen müssen vor Inbetriebnahme eines Systems zum Erlass von vollständig automatisierten Entscheiden geprüft und erfüllt sein. Namentlich muss eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

#### **lit. a**

Das Legalitätsprinzip erfordert eine rechtssatzmässige Grundlage für den Erlass von vollständig automatisierten Entscheiden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Einsatzgebiete vollständig automatisierter Entscheide, von einfachen Berechnungen aufgrund einer Selbstdeklaration über relativ klare Wenn-Dann-Entscheidungen bis zu etwas komplexeren Entscheidungssystemen, die eine Überprüfung von Angaben anhand verschiedener Datenquellen vorsehen, sind die Anforderungen an die Normstufe sowie an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage ebenso unterschiedlich.

Je nach Eingriffsintensität der konkret geplanten Automatisierung ist eine formell-gesetzliche Grundlage nötig oder es reicht eine Verordnungsgrundlage. Im Rahmen der Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung gemäss den Absätzen 2 und 3 wird auch die Normstufe und -dichte geprüft. Beim Erlass der notwendigen Rechtsgrundlagen können zudem flankierende rechtliche Grundlagen für die geplante Automatisierung geschaffen werden, zum Beispiel für den Zugriff auf Datensammlungen.

#### **lit. b**

Entscheide, die gestützt auf Rechtsgrundlagen ergehen, die der Behörde einen erheblichen Ermessensspielraum oder eine erhebliche Entscheidungsfreiheit eröffnen, sind für eine Automatisierung nicht geeignet. Zu denken ist namentlich an unbestimmte Rechtsbegriffe (Beispiele: "aus wichtigen Gründen", "in Ausnahmefällen" oder "berechtigte Interessen") oder andere offene Formulierungen in Rechtserlassen (Beispiel: Ästhetikklauseln im Baurecht), welche den Einbezug einer Vielzahl von Umständen und Interessen erfordern, die nur ein Mensch vernünftig und rechtskonform abzuwägen im Stande ist.

#### **lit. c**

In Anlehnung an die Datenschutz-Folgenabschätzung gemäss § 17a IDAG muss vor Inbetriebnahme eines Systems zum Erlass von vollständig automatisierten Entscheiden eine schriftlich dokumentierte Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung durchgeführt worden sein. Die mit der Automatisierung verbundenen Risiken dürfen nicht erhöht sein oder müssen durch ergriffene Massnahmen bei der Konzeption oder beim Betrieb des Systems verringert werden. Im Einzelnen geht es um die Risiken für

- die Persönlichkeit der betroffenen Parteien (u.a. Recht auf informationelle Selbstbestimmung),
- die Grundrechte betroffener Parteien (u.a. Rechtsgleichheit/Diskriminierungsverbot, Freiheitsrechte) und
- die Verfahrensgarantien (u.a. § 17 VRPG [Untersuchungsgrundsatz], § 21 VRPG [Anhörung], § 22 VRPG [Akteneinsicht]).

#### **§ 37a Abs. 2**

Im Rahmen der Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung sind die Einsatzgebiete der geplanten vollständig automatisierten Entscheide zu umschreiben (lit. a), indem eine möglichst konkrete Beschreibung der geplanten Automatisierungen erfolgt (Fachgebiet, Entscheide). Die eingesetzten Techniken und Verfahren sind allgemein zu beschreiben (lit. b; Beispiele: Berechnungsformeln,

Wenn-Dann-Entscheidungen, Einsatz von KI-Systemen, Nutzung von Datensammlungen). Die verwendeten Trainingsdaten sind zu beschreiben (lit. c). Es sind geeignete Kontrollmechanismen einzusetzen, um etwaige potenziell diskriminierende Verzerrungen (sog. Bias) in den Trainingsdaten zu eruieren. Der Algorithmus muss entsprechend trainiert und regelmässig kontrolliert werden. Das System muss zudem im Einzelfall in der Lage sein, un plausible Ergebnisse zur manuellen Bearbeitung auszusortieren. Schliesslich müssen die Risiken für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Parteien sowie für die Verfahrensgarantien beschrieben werden (lit. d).

### **§ 37a Abs. 3**

Die in Bezug auf die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen sowie für die Verfahrensgarantien bestehenden Risiken sind in Bezug auf die konkret geplanten Einsatzgebiete, der verwendeten Techniken und Verfahren sowie der verwendeten Trainingsdaten zu bewerten. Die vorgesehenen Abhilfemassnahmen, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren, durch die der Schutz der Persönlichkeit und Grundrechte der betroffenen Parteien sowie der Verfahrensgarantien sichergestellt wird, sind in ihrer Wirkung zu bewerten. Zum Beispiel kann ein Freitextfeld vorgesehen werden. Gesuche mit einem Eintrag im Freitextfeld werden vom System aussortiert und manuell bearbeitet.

Ausgehend von der Risikobewertung und der ergriffenen Massnahmen ist die Normstufe (Gesetz oder Verordnung) der Regelung zur Ermöglichung von vollständig automatisierten Entscheiden gemäss Absatz 1 lit. a festzulegen. Bei höchstens geringen verbleibenden Risiken genügt eine Regelung auf Verordnungsstufe. Ansonsten ist eine Regelung auf Gesetzesstufe notwendig (vgl. Kommentar zu Absatz 1 lit. a).

### **§ 37a Abs. 4**

Bei Bedarf kann der Regierungsrat durch Verordnung konkretisierende Bestimmungen zur Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung erlassen. Diese können die genauen Inhalte dieser Prüfung, das Verfahren sowie Ausnahmen bei geringfügigen Risiken gemäss Absatz 2 lit. d regeln. Namentlich kann der Regierungsrat für vollständig automatisierte Entscheide, die ausschliesslich auf Berechnungsformeln basieren und somit nur geringfügige Risiken bergen, Ausnahmen vom Erfordernis einer rechtlichen Grundlage (Absatz 1 lit. a) und von der Prüfung der Auswirkungen der Automatisierung (Absatz 1 lit. c) vorsehen.

#### **§ 37b (neu)**

b) Kennzeichnung und Rechtsmittelbelehrung

<sup>1</sup> Vollständig automatisierte erstinstanzliche Entscheide sind entsprechend zu kennzeichnen. In der Begründung ist die massgebliche Logik der Entscheidung kurz darzulegen.

<sup>2</sup> In der Rechtsmittelbelehrung ist auf die unentgeltliche Einsprache gemäss § 37c hinzuweisen.

### **§ 37b Abs. 1**

Aus dem Transparenzgebot fliesst, dass die Behörde vollständig automatisierte Entscheide als solche kennzeichnen muss, damit die betroffenen Parteien klar erkennen können, dass der Entscheid nicht von einer natürlichen Person gefällt wurde. Auch die massgebliche Logik der Entscheidung muss kurz ausgeführt werden, damit der Adressat des Entscheids namentlich erkennen kann, welche (ausserordentlichen) Umstände oder Grundlagen der Algorithmus nicht beachten konnte. Dabei müssen nicht unbedingt die Algorithmen mitgeteilt werden, die Grundlage der Entscheidung sind, weil es sich dabei regelmässig um Geschäftsgeheimnisse handelt. Vielmehr müssen in allgemein verständlicher Weise die Grundannahmen der Algorithmus-Logik genannt werden, auf der die automatisierte Entscheidung beruht.

Da gegen automatisierte Entscheide neu immer eine kostenlose Einsprache möglich ist (§ 37c VRPG), müssen vollständig automatisierte Entscheide grundsätzlich nicht auf den Einzelfall begründet werden (vgl. § 26 Abs. 2 lit. b VRPG). Soweit sinnvoll und möglich kann eine konkrete Begrün-

derung allerdings die Verständlichkeit und Akzeptanz des Entscheids fördern und (unnötige) Einsprachen abwenden. Es können namentlich vordefinierte Textbausteine verwendet werden. Bei Entscheiden, die auf Berechnungen basieren, empfiehlt sich der Abdruck oder die Beilage der genauen Berechnung.

Durch die Kennzeichnungspflicht sowie die Angabe der Entscheidungslogik wird die Ergreifung der unentgeltlichen Einsprache zur Überprüfung des Entscheids durch eine natürliche Person (§ 37c VRPG) erleichtert.

### **§ 37b Abs. 2**

In Ergänzung zu den allgemeinen Angaben gemäss § 26 Abs. 4 VRPG enthält die Rechtsmittelbelehrung den Hinweis auf die unentgeltliche Einsprache gemäss § 37c VRPG.

#### **§ 37c (neu)**

##### c) Einsprache

<sup>1</sup> Gegen vollständig automatisiert ergangene erstinstanzliche Entscheide kann bei der entscheidenden Behörde Einsprache geführt werden. Die Überprüfung des Entscheids erfolgt durch eine natürliche Person.

<sup>2</sup> Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteikosten ersetzt.

<sup>3</sup> Die Einsprachefrist sowie das weitere Verfahren richten sich nach § 40.

### **§ 37c Abs. 1**

Bei vollständig automatisierten Verfahren wird die Geltung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 17 VRPG) durch eine verstärkte Geltung der Mitwirkungspflicht der Parteien (§ 23 VRPG) kompensiert. Auch der Anspruch auf rechtliches Gehör kann vom Entscheidungssystem nur eingeschränkt gewährleistet werden. Die unentgeltliche Einsprache ermöglicht ein zeitlich nachgelagertes rechtliches Gehör und eine unentgeltliche Überprüfung des Entscheids durch eine natürliche Person der Behörde.

Kein vollständig automatisiertes Verfahren mit entsprechender Einsprachemöglichkeit liegt dagegen vor, wenn die betroffene Person die Möglichkeit hatte, sich Entscheid vor dessen definitiven Erstellung und Zustellung zu äussern. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Person von dieser Möglichkeit, ihr rechtliches Gehör wahrzunehmen, Gebrauch gemacht hat oder nicht. Eine Einsprachemöglichkeit ist in diesen Fällen nicht vorgesehen. Der Entscheid kann direkt bei der oberen Instanz mit dem ordentlichen Rechtsmittel der Beschwerde angefochten werden.

### **§ 37c Abs. 2**

Jede Person soll weiterhin das Recht haben, auf Verlangen unentgeltlich einen Entscheid zu erhalten, der von einer natürlichen Person gefällt wird. Im Einspracheverfahren gegen vollständig automatisierte Entscheide werden von den Parteien somit weder Verfahrenskosten erhoben (§ 31 Abs. 1 VRPG) noch werden (gegenseitige) Parteikosten ersetzt (§ 32 Abs. 1 VRPG). Dies gilt für Einsprachen gegen vollständig automatisierte Entscheide auch dann, sollte eine spezialgesetzliche Bestimmung ein Einspracheverfahren für kostenpflichtig erklären (§ 37c Abs. 3 VRPG ist somit *lex specialis*).

### **§ 37c Abs. 3**

Die Einsprachefrist richtet sich nach § 40 Abs. 1<sup>bis</sup> VRPG. Die natürliche Person der Behörde prüft die Entgegnungen und Vorbringen der einsprechenden Person und erlässt einen neuen begründeten Entscheid (§ 40 Abs. 2 VRPG).

#### **§ 37d (neu)**

##### d) Weitere Verfahrensvorschriften

<sup>1</sup> Die allgemeinen Verfahrensvorschriften gemäss den §§ 7–37 gelten sinngemäss.

Im Übrigen gelten auch für automatisierte Verfahren die allgemeinen Verfahrensvorschriften gemäss §§ 7–37 VRPG sinngemäss. Die Auswirkungen der Automatisierung, namentlich die Risiken für die Verfahrensgarantien, werden vorgängig geprüft und es werden die notwendigen Massnahmen ergriffen, um diese Risiken auszuschliessen oder zu verringern (vgl. § 37a Abs. 1 lit. c). Die Automatisierung führt insbesondere zu einer zeitlichen Verlagerung des rechtlichen Gehörs (§ 21 Abs. 1 VRPG) in ein mögliches Einspracheverfahren gemäss § 37c VRPG. Der Untersuchungsgrundsatz (§ 17 VRPG) ist durch die vordefinierte Logik des Entscheidungssystems insoweit eingeschränkt und wird namentlich durch eine verstärkte Geltung der Mitwirkungspflichten der Partei (§ 23 VRPG) sowie die Einsprachemöglichkeit kompensiert.

#### **4. Rechtsschutz**

##### **4.2 Rechtsmittel**

###### **4.2.2 Allgemeine Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren**

###### **§ 47 Verfahrensleitung**

<sup>3</sup> Endet das Verfahren durch (...) Beschwerderückzug oder aus anderen Gründen ohne Sachentscheid, schreibt sie es ab.

Gemäss § 19 VRPG wird bei einvernehmlicher Lösung das Verfahren durch Sachentscheid abgeschlossen, währenddem § 47 VRPG von Abschreibung des Verfahrens (ohne Sachentscheid) spricht, wenn ein Vergleich zustande kommt. Die beiden Bestimmungen widersprechen sich. Insbesondere sind der Vergleich und die Klageanerkennung aus der Bestimmung von § 47 VRPG zu streichen, da in beiden Fällen eine materielle Änderung bewirkt wird und somit ein Sachentscheid zu ergehen hat. Umgekehrt liegt der Rückzug einer Beschwerde in der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Partei und lässt den angefochtenen Entscheid rechtskräftig werden. Somit erfolgt in solchen Fällen die Verfahrenserledigung mit blossem Abschreibungsbeschluss.

###### **4.2.6 Beschwerde an das Versicherungsgericht**

###### **§ 58 Geltungsbereich und Verfahren**

<sup>2</sup> Das Verfahren richtet sich nach den Art. 56–61 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000, im Übrigen nach den Regeln über das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren. Sonderbestimmungen in anderen Erlassen bleiben vorbehalten.

Die bisherige Bestimmung in § 58 Abs. 2 VRPG lautet: *"Wenn das Verfahren nicht bundesrechtlich geregelt ist, richtet es sich nach den Art. 27–54 und 56–61 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000, im Übrigen nach den Regeln über das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren. Sonderbestimmungen in anderen Erlassen bleiben vorbehalten."*

Diese Bestimmung ist einerseits verwirrend und andererseits auch unzutreffend: Das Verfahren richtet sich gemäss Art. 61 ATSG grundsätzlich nach kantonalem Recht. Diesbezüglich genügt der Hinweis, dass sich das Verfahren nach den Regeln über das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren richtet. Der Verweis auf die Art. 27-54 ATSG ist in diesem Zusammenhang unangebracht, denn diese Bestimmungen regeln das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden beziehungsweise Versicherungsträgern. Die Verwaltungsjustiz ist davon nicht betroffen. Massgebend sind einzig die Art. 56 ff. ATSG.

#### **5. Überprüfung von Erlassen durch das Verwaltungsgericht**

##### **§ 70 Grundsatz**

<sup>1 bis (neu)</sup> Das Verwaltungsgericht entscheidet abschliessend, wenn die Überprüfung nicht innert 30 Tagen nach Inkrafttreten des Erlasses verlangt wird.

Wie aus § 70 VRPG hervorgeht, kann ein prinzipaler (abstrakter) Normenkontrollantrag jederzeit gestellt werden. Er ist an keine Frist gebunden. Das Fehlen einer Frist birgt jedoch die Gefahr in sich,

dass Rechtssuchende die Möglichkeit eines Weiterzugs des Normenkontrollentscheids des Verwaltungsgerichts an das Bundesgericht verirken, ohne sich dessen bewusst zu sein. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis können Urteile betreffend kantonale Erlasse oder Erlassbestimmungen vor Bundesgericht nämlich nur angefochten werden, wenn das kantonale Normenkontrollverfahren innert der "üblichen Rechtsmittelfrist" von 30 Tagen nach Inkrafttreten des beanstandeten Erlasses angehoben worden ist. Diese Praxis wird in erster Linie mit der Rechtssicherheit begründet: Die abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht soll nicht mehr stattfinden können, wenn das kantonale Normenkontrollverfahren "erst Monate oder Jahre nach der Publikation des angefochtenen Erlasses" beziehungsweise "viele Monate oder gar Jahre nach Inkrafttreten des Erlasses" eingeleitet worden ist. Will der Antragsteller oder die Antragstellerin den Normenkontrollentscheid des Verwaltungsgerichts an das Bundesgericht weiterziehen, muss der kantonale Erlass deshalb 30 Tage nach Inkrafttreten beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Diese Praxis hat das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 2017 (2C\_1013/2016 vom 21. September 2017) ein weiteres Mal bestätigt. Im Sinne der Rechtssicherheit ist es angezeigt, auf diesen Umstand im Gesetz explizit hinzuweisen.

Eine Überprüfung durch das Verwaltungsgericht soll weiterhin jederzeit möglich sein. Eine Klagefrist wird nach wie vor nicht eingeführt. Es besteht jedoch keine Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht, wenn die Überprüfung durch das Verwaltungsgericht nicht innert 30 Tagen nach der Publikation des Erlasses verlangt worden ist.

## **7. Fremdänderungen**

### **7.2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)**

#### **5. Rechtspflege und Strafbestimmungen**

##### **5.2 Beschwerden**

###### **§ 68 Frist**

<sup>1</sup> Die Beschwerden sind innert 3 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tage nach der Veröffentlichung des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung (...) bei der zuständigen Beschwerdeinstanz einzureichen.

<sup>2</sup> <sup>(neu)</sup> Die Beschwerden in kommunalen Angelegenheiten sind innert 10 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am zehnten Tag nach der Veröffentlichung des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung bei der zuständigen Beschwerdeinstanz einzureichen.

###### **§ 68 Abs. 1**

In diesem Zusammenhang soll in Abs. 1 der Terminus "eingeschrieben" gestrichen werden, da er einer allfälligen digitalen Einreichung der Beschwerde entgegensteht. Postalisch eingereichte Beschwerden werden zu Beweis Zwecken für die Fristwahrung wohl in der Regel weiterhin eingeschrieben eingereicht werden. Selbstverständlich bleibt die Beweislast für die Fristwahrung weiterhin bei den Beschwerdeführenden, wenn auf einen eingeschriebenen Versand verzichtet werden sollte.

###### **§ 68 Abs. 2**

Der Regierungsrat hat bereits in der Beantwortung des Vorstosses (20.303) ausgeführt, dass er eine Verlängerung der Fristen für Wahlen und Abstimmungen auf kantonaler Ebene ablehne. Eine Verlängerung der Beschwerdefristen auf kommunaler Ebene auf 10 Tage erachte er dagegen als sachgerecht. In diesem Sinne hat der Grosse Rat den Vorstoss als Postulat stillschweigend überwiesen.

Auf kommunaler Ebene ist – auch für Wahlen – keine vergleichbare Dringlichkeit für rechtskräftige Resultate gegeben wie auf kantonaler Ebene. Zweite Wahlgänge bei Gesamterneuerungswahlen finden in der Regel spätestens am letzten Blankoabstimmungstermin des Bundes im November statt. Amtsantritt ist der 1. Januar des folgenden Jahrs. Bei Ersatzwahlen erfolgt der Amtsantritt zwar meist

unmittelbar nach der Wahl. Eine Inpflichtnahme ist indes nicht zwingende Voraussetzung für die Ausübung des Amts. Insofern können die Fristen ohne weitere Nachteile auf 10 Tage erweitert werden. Damit würden betreffend Fristen für Beschwerden nach den §§ 65 ff. GPR die gleiche Regelung gelten wie für Gemeindebeschwerden. Gemäss § 106 Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100) beträgt die Frist bei diesen 10 Tage seit Veröffentlichung der Beschlüsse. Das heisst, für eine Beschwerde gegen einen Versammlungsbeschluss wäre neu die gleiche Frist vorgesehen wie für eine Abstimmungsbeschwerde gegen einen Beschluss, über den an der Urne entschieden wurde.

Bei kommunalen Abstimmungen müssen die Unterlagen den Stimmberechtigten spätestens 14 Tage vor dem Wahltermin zugestellt sein. Bei Wahlen beträgt diese Frist sogar nur 10 Tage (auf allen Ebenen). Offensichtlich würde eine Verlängerung der Beschwerdefrist auf 10 Tage dazu führen, dass vor einem Wahl- oder Abstimmungstermin allfällige Mängel nicht mehr vorgängig und damit rechtzeitig behoben werden können. Diesem Umstand ist jedoch nicht weiter Beachtung zu schenken, da diese Situation in der überwiegenden Mehrheit der Fälle heute schon, mit der dreitägigen Beschwerdefrist, besteht. Es besteht faktisch keine Möglichkeit, Fehler noch vor dem Urnengang zu korrigieren. In einem Beschwerdeverfahren muss der Gemeinde das rechtliche Gehör gewährt werden, was auch bei Ansetzung einer Kürzestfrist dazu führt, dass ein Entscheid kaum vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin gefällt werden kann. Und seit der Einführung der Möglichkeit zur schriftlichen Stimmabgabe haben sich die Verhältnisse insofern grundlegend verändert, als dass ab dem zweiten Tag nach dem Versand der Unterlagen erfahrungsgemäss schon die ersten Stimm- respektive Wahlzettel eingereicht werden. Ein "rechtzeitiger" Entscheid in dem Sinne, dass er vor jeglicher Stimmabgabe erfolgt, ist damit in jedem Fall nicht mehr möglich.

Mit der Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 65 GPR werden insbesondere Verletzungen des Stimmrechts hinsichtlich der Feststellung des Zustandekommens von Initiative und Referendum gerügt. Diesbezüglich galt in der aufgehobenen Verordnung über die Initiative und das Referendum in Gemeindeangelegenheiten vom 29. Juni 1981 eine Frist von sechs Tagen (§ 14 dieser Verordnung). Erst seit der Integration dieses Erlasses in die Gesetzgebung über die politischen Rechte beträgt die Frist drei Tage. Diese Frist ist sehr kurz. Insbesondere betreffend die materielle Gültigkeit von Initiativen können sich je nachdem auch eher komplexe Fragen stellen, für deren vertiefte Überprüfung mehr als drei Tage zur Verfügung stehen sollten. Das Bundesgericht hat denn auch entschieden, dass die bestehende dreitägige Frist bei Stimmrechtsbeschwerden zu verfassungswidrigen Einschränkungen führen kann. Eine Verlängerung der Frist auf 10 Tage ist hier durchaus angebracht. Der Nachteil, dass mit 10 Tagen gegenüber Bund und Kanton eine andere Frist gilt, ist dabei in Kauf zu nehmen. Somit ist in einem neuen Absatz 2 die Frist für Beschwerden in kommunalen Angelegenheiten zu regeln als Abweichung des Grundsatzes von 3 Tagen gemäss Abs. 1. Diese gilt für kommunale Wahlen und Abstimmungen sowie für die Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts auf kommunaler Ebene.

### **7.3 Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG),**

#### **§ 48 Rechtsschutz für Personal von Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften**

<sup>1</sup> Bei Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Ausnahme der Landeskirchen gelten die Bestimmungen über das gerichtliche Klage- und Beschwerdeverfahren gemäss den §§ 39 ff. Das Schlichtungsverfahren gemäss § 37 ist durchzuführen.

#### **§ 48 Abs.1**

Gemäss geltendem § 48 Abs. 1 Personalgesetz gelten bei Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Ausnahme der Landeskirchen die Bestimmungen über das gerichtliche Klage- und Beschwerdeverfahren. Das Schlichtungsverfahren nach § 37 PersG entfällt.

Dies führt dazu, dass diese Streitigkeiten direkt beim kantonalen Verwaltungsgericht eingereicht werden müssen. Im Klageverfahren vor Verwaltungsgericht als erster Instanz tauschen die Parteien daraufhin die jeweiligen Standpunkte aus, legen den Sachverhalt dar, usw. Bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.– ist das Verfahren unentgeltlich; darüber fallen Kosten gemäss Gerichtstarif an. Zudem werden je nach Obsiegen oder Unterliegen Parteikosten (Anwaltskosten) zugesprochen. Weil das Verwaltungsgericht die erste Instanz ist, welche sich mit dem Fall beschäftigt, ist dies auch die erste Gelegenheit für die Parteien, mit behördlicher Unterstützung allenfalls doch noch eine Einigung (Vergleich) zu erzielen.

Privatrechtlich angestellte Mitarbeitende können an das Arbeitsgericht gelangen, welches zwingend eine Einigungsverhandlung durchzuführen hat (Art. 197 ZPO). Das Verfahren vor Arbeitsgericht ist bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.– kostenlos (vgl. Art. 113 Abs. 2 lit. d und Art. 114 lit. c ZPO). Gemäss der Erfahrung mit bestehenden Schlichtungseinrichtungen können mit einem Schlichtungsverfahren ein Teil der Gerichtsverfahren vermieden werden. Dies selbstredend in denjenigen Fällen, in denen eine Einigung zustande kommt, zum Teil auch in Fällen, in denen die klagende respektive beschwerdeführende Partei im Rahmen und aufgrund des Schlichtungsverfahrens zum Schluss kommt, dass ihre Prozesschancen zu gering sind, als dass sich ein Weiterzug lohnen würde. In diesen Fällen kann eine Kostenersparnis erreicht werden.

Interne statistische Erhebungen der Schlichtungskommission für Personalfragen weisen auf das Bedürfnis der Gemeinden und deren Personal nach einem dem Gericht vorgelagerten kostenlosen Schlichtungsverfahren hin. Schriftliche Gesuche und telefonische Anfragen an die Schlichtungskommission für Personalfragen nehmen stetig zu und würden die Anzahl Gesuche grob betrachtet um einen Drittel anwachsen lassen, würden diese formell erfasst und materiell bearbeitet. Nicht einberechnet sind dabei diejenigen Gesuche, die zuständigkeitshalber dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau direkt zur Beurteilung vorgelegt werden (vgl. untenstehende Fallzahlen Verwaltungsgericht des Kantons Aargau).

Kann diese Zahl durch schnelle und einfache Schlichtungsverfahren verringert werden, ergibt sich ein beträchtliches Sparpotenzial, fallen bei dieser Kostenrechnung doch auch die unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Besoldungen deutlich ins Gewicht.

Das Mengengerüst der personalrechtlichen Beschwerde- und Klageverfahren von Gemeindeangestellten präsentiert sich in den Jahren 2016–2021 wie folgt:

	Klageverfahren	Beschwerdeverfahren
2016	8	2
2017	12	0
2018	7	10
2019	9	4
2020	4	0
2021	10	0
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>16</b>

Auch für Personen mit einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis auf kommunaler Ebene und von anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften soll neu vor dem Einreichen einer Klage oder einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein vorgelagertes Schlichtungsverfahren durchgeführt werden. Die kantonale Schlichtungskommission für Personalfragen (Schliko) soll künftig also nicht mehr nur für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und die Lehrpersonen zuständig sein, sondern auch für die Behandlung von Streitigkeiten aus den oben erwähnten Anstellungsverhältnissen.

## 7.4 Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG)

### 6. Rechtsmittel

#### § 107 2. Legitimation, weitere Bestimmungen

<sup>3bis (neu)</sup> Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteientschädigungen zugesprochen. Von der Kostenbefreiung ausgenommen sind mutwillige und trölerische Beschwerden.

Unter dem alten Gemeindegesezt (vor 1981) bestand im Gesetzesrecht eine Lücke bei den Beschwerdemöglichkeiten. So stand etwa für Verfahrensfehler anlässlich von Gemeindeversammlungen kein Rechtsmittel zur Verfügung. Diese Beschwerden wurden deshalb im Aufsichtsverfahren behandelt. Mit dem neuen Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 wurde die Gemeindebeschwerde eingeführt, um diese Lücke zu schliessen. Im Rahmen der Gesetzesberatungen wurde deshalb in diesem Zusammenhang auch von der Gemeindebeschwerde als formalisierter Aufsichtsanzeige gesprochen.

Die Gemeindebeschwerde dient der Wahrung öffentlicher Interessen. Sie ist in dreifacher Hinsicht eingeschränkt. Sie steht nur gegen allgemein verbindliche kommunale Erlasse sowie gegen Verwaltungsakte, welche nicht in persönliche Verhältnisse eingreifen, zur Verfügung. Es können nur Verfahrensfehler beanstandet werden und sie ist schliesslich auch nur subsidiär anwendbar. Das bedeutet, wenn ein anderes ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht, etwa eine Verwaltungsbeschwerde, kommt sie nicht zur Anwendung.

Wie aus den Gesetzesmaterialien hervorgeht, sollte die Gemeindebeschwerde ebenfalls ein kostenloses Verfahren sein. Mit dem Hinweis, dass die Bestimmungen des VRPG nur anwendbar sind, soweit diese mit der besonderen Natur der Gemeindebeschwerde vereinbar sind, war insbesondere die Kostenfolge einer Gemeindebeschwerde gemeint. Dies ist insofern stimmig, als Aufsichtsanzeigen (§ 38 VRPG) und Stimmrechtsbeschwerden (§ 72 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR] vom 10. März 1992) auch heute noch kostenlose beziehungsweise kostenbefreite Verfahren sind. Der Regierungsrat hat in mehreren Entscheiden die Kostenbefreiung auch damit begründet, dass die Gemeindebeschwerde die Funktion einer Stimmrechtsbeschwerde übernimmt.

Mit dem neuen VRPG im Jahre 2007 wurden die Rechtsmittelinstanzen auf zwei reduziert. Als zweite Beschwerdeinstanz fungiert jetzt das Verwaltungsgericht. In Anwendung des VRPG auferlegt dieses die entsprechenden Kosten. Um den vorher geltenden Rechtszustand, welcher auch dem Willen des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Einführung der Gemeindebeschwerde entspricht (vgl. auch § 107 Abs. 3 GG), wiederherzustellen, ist die Kostenlosigkeit explizit zu regeln.

## 7.5 Einführungsgesezt zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO)

### § 18a Mündliche Übersetzung (neu)

<sup>1</sup> Für das mündliche Übersetzen (Dolmetschen) im Auftrag der Behörde ist eine Akkreditierung notwendig.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung, namentlich

- a) die Zuständigkeiten,
- b) das Verfahren,
- c) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen,
- d) die Gebühren für den Zulassungskurs und die Akkreditierung,
- e) das Verzeichnis der akkreditierten Personen,
- f) die Entschädigung der akkreditierten Personen,
- g) die Pflichten der akkreditierten Personen,
- h) den Rechtsschutz.

In § 18a EG ZPO soll die Professionalisierung des Dolmetscherwesens für die zivilrechtlichen Verfahren vor den Gerichtsbehörden geregelt werden. Es kann auf die Erläuterungen zu § 24a VRPG verwiesen werden.

## **7.6 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO)**

### **§ 26a Mündliche Übersetzung (neu)**

<sup>1</sup> Für das mündliche Übersetzen (Dolmetschen) im Auftrag der Behörde ist eine Akkreditierung notwendig.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung, namentlich

- a) die Zuständigkeiten,
- b) das Verfahren,
- c) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen,
- d) die Gebühren für den Zulassungskurs und die Akkreditierung,
- e) das Verzeichnis der akkreditierten Personen,
- f) die Entschädigung der akkreditierten Personen,
- g) die Pflichten der akkreditierten Personen,
- h) den Rechtsschutz.

In § 26a EG StPO soll die Professionalisierung des Dolmetscherwesens für die strafrechtlichen Verfahren vor den Gerichtsbehörden sowie die Durchführung Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei geregelt werden. Es kann auf die Erläuterungen zu § 24a VRPG verwiesen werden.

## **7.7 Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG)**

### **2.5. Übersetzung (neu)**

#### **§ 56a Mündliche Übersetzung**

<sup>1</sup> Für das mündliche Übersetzen (Dolmetschen) im Auftrag der Polizei ist eine Akkreditierung notwendig.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung, namentlich

- a) die Zuständigkeiten,
- b) das Verfahren,
- c) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen,
- d) die Gebühren für den Zulassungskurs und die Akkreditierung,
- e) das Verzeichnis der akkreditierten Personen,
- f) die Entschädigung der akkreditierten Personen,
- g) die Pflichten der akkreditierten Personen,
- h) den Rechtsschutz.

In § 56a PolG soll die Professionalisierung des Dolmetscherwesens für die polizeilichen Handlungen nach PolG der Kantonspolizei und der Regionalpolizeien geregelt werden. Die gesetzliche Grundlage soll im neuen Kapitel "2.5. Übersetzung" geschaffen werden. Es kann auf die Erläuterungen zu § 24a VRPG verwiesen werden.

## **7.8 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG)**

### **§ 3a Publikation von Akten und öffentliche Auflage (neu)**

<sup>1</sup> Baugesuche und Nutzungspläne können in elektronischer Form publiziert und öffentlich aufgelegt werden.

Während der Corona-Pandemie hat eine Sonderverordnung die Gemeinden ermächtigt zu verlangen, dass Baugesuche elektronisch einzureichen und aufzulegen sind.<sup>12</sup> Diese elektronische Ver-

---

<sup>12</sup> § 10 der Sonderverordnung 1 zur Begegnung von Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen infolge des Coronavirus vom 1. April 2020 (SonderV 20-1); AGS 2020/3-02

fahrensabwicklung hat sich bewährt. In den Gemeinden ist deshalb der Wunsch aufgekommen, diese Lösung auch nach Aufheben der Sonderverordnung zuzulassen.

Die vorgeschlagene Regelung ermächtigt den Gemeinderat und den Kanton, die Publikation und die Aktenauflage elektronisch durchzuführen. Sie ersetzt allerdings nicht die Pflicht zur Publikation im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde nach kommunalem Recht.

Die elektronische Veröffentlichung soll das Einsichtsrecht erleichtern, schränkt es aber nicht ein. Die Einsichtnahme vor Ort bleibt uneingeschränkt zulässig. Auch kann eine Bauherrschaft nicht verpflichtet werden, das Baugesuch (zusätzlich) auf einem elektronischen Datenträger einzureichen.

#### **§ 4 Einwendungsverfahren und Rechtsschutz**

<sup>2bis (neu)</sup> Die Anträge der Einwendung können nicht mehr erweitert werden.

Die bestehende Regelung in § 60 Abs. 2 BauV<sup>13</sup>, dass die im Einwendungsverfahren gestellten Anträge später nicht mehr erweitert werden dürfen, wird auf eine höhere Erlassstufe gehoben.

Einwendungsverfahren finden vor dem erstinstanzlichen Entscheid (beispielsweise der Baubewilligung) statt. § 4 Abs. 2 BauG regelt das Verfahren für Baugesuchs- und Planungsverfahren. Der Kanton Aargau sieht dabei ein förmliches Einwendungsverfahren vor, das durch die öffentliche Auflage eingeleitet wird.<sup>14</sup> Einwendungen sind (innert 30-tägiger Frist<sup>15</sup>) schriftlich einzureichen und haben einen Antrag und eine Begründung zu enthalten. Wer es unterlässt, Einwendungen zu erheben, obwohl Anlass dazu bestanden hätte, kann den ergehenden Entscheid nicht anfechten.

Diese Rechtsfolge wird in § 60 BauV konkretisiert: Auf Einwendungen, die keinen Antrag oder keine Begründung enthalten und innert Nachfrist nicht verbessert werden, darf nicht eingetreten werden (vgl. Absatz 1). Die Anträge können später (d.h. nach Ablauf der Einwendungsfrist und im Beschwerdeverfahren) nicht mehr erweitert werden (Absatz 2).

Die erste Rechtsfolge (Nichteintreten; sogenannte Ausschlusswirkung) ist unbestritten, während bei der zweiten (Verbot der Erweiterung der Anträge) in der neueren Rechtsprechung und der Literatur bemängelt wird, die Bestimmung sei durch Verwaltungsrecht ungenügend abgestützt.<sup>16</sup> Die Konkretisierung der Rechtsfolge des – seit bald 30 Jahren gesetzlich verankerten – Erfordernisses eines Antrags wird deshalb auf Gesetzesstufe angehoben.

Dies stärkt die Rechts- und die Investitionssicherheit für die Bauherrschaft und entspricht der Stossrichtung einer laufenden Gesetzesrevision des Bundes zur Verfahrensbeschleunigung bei Energieanlagen.

Mit dem Einwendungsantrag wird somit der Streitgegenstand bestimmt.<sup>17</sup> Dies gilt auch in den im Bundesrecht geregelten Planbewilligungsverfahren (Bau von Eisenbahnen, Autobahnen, Hochspannungsanlagen, Wasserkraftanlagen oder Rohrleitungen). Eine spätere Beschwerde setzt auch im Bundesrecht voraus, dass die sogenannte formelle Beschwerde, also ein entsprechender Einwendungsantrag gegeben ist.<sup>18</sup> Für eine Beschwerde genügt also die Teilnahme am Einwendungsverfahren nicht; zusätzlich ist erforderlich, dass die Partei mit ihrem Einwendungsantrag ganz oder teilweise unterlegen ist.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Bauverordnung vom 25. Mai 2011 (SAR 713.121)

<sup>14</sup> BGer 1C\_441/2015 vom 18. November 2015, E. 5

<sup>15</sup> §§ 24 Abs. 1, 60 Abs. 2 und 95 Abs. 2 f. BauG

<sup>16</sup> MARTIN GOSSWEILER, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2013, § 4 N 31

<sup>17</sup> vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts (VGE) III/101 vom 19. August 2015 (WBE.2015.103), S. 8 (unter Hinweis auf § 60 Abs. 2 BauV)

<sup>18</sup> vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG

<sup>19</sup> Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Freiburg vom 7. Februar 2017, publ. in: FZR 2017 S. 272 ff., 277 f. Nr. 28, Erw. 2c/d

Dieser Antrag kann im Beschwerdeverfahren daher nicht mehr erweitert werden. Hingegen darf die Begründung der Begehren geändert werden. Eine neue Begründung ist insofern zu berücksichtigen, als sie ausschlaggebend erscheint, den Streitgegenstand nicht erweitert und ihre Verspätung nicht auf eine nachlässige Prozessführung oder eine Verfahrensverschleppung zurückzuführen ist.<sup>20</sup>

Das Bundesgericht hat dazu in einem Leitsatz zu einem Projekt im Kanton Aargau in der Regele (Leitsatz) festgehalten, dass sich der Streitgegenstand im Plangenehmigungsverfahren anhand der während der Auflagefrist (Einwendungsfrist) gestellten Begehren bestimmt und im Beschwerdeverfahren nicht erweitert werden kann.<sup>21</sup> Es verwarf ausdrücklich die Auffassung des vorinstanzlichen Gerichts, das Einwendungsverfahren diene in erster Linie der formalisierten Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Anträge würden den Streitgegenstand für das nachfolgende Beschwerdeverfahren nicht bestimmen.

Das Verbot, die Einwendungsanträge später zu erweitern, bedeutet anhand von bisherigen Praxisfällen dargestellt Folgendes:

- Wer eine Verlängerung der geplanten Lärmschutzwand verlangt, kann im Beschwerdeverfahren nicht neu eine Erhöhung der geplanten Wand verlangen.<sup>22</sup>
- Verlangen die Nachbarn im Einwendungsbegehren lediglich den Schutz der bestehenden Hecken, sind sie im Beschwerdeverfahren nicht legitimiert zu beantragen, die gesamte Sondernutzungsplanung aufzuheben.<sup>23</sup>
- Wird in der Einwendung nur die Sprossierung der Fenster bemängelt oder nur beantragt, es sei die Baubewilligung mit der Auflage zu erteilen, dass mit den Bauarbeiten erst begonnen werden darf, wenn der auf dem Nachbargrundstück ausgewiesene Besucherparkplatz dinglich gesichert ist, kann im Beschwerdeverfahren nicht die vollständige Aufhebung der Baubewilligung verlangt werden.<sup>24</sup>
- Wer seine Einwendung als "Einwendung gegen das Schutzobjekt X." betitelt und lediglich eine Begründung gegen die Aufnahme des Schutzobjekts X. in eine Schutzverordnung beziehungsweise in die BNO anführt, dem bleibt es verwehrt, im Beschwerdeverfahren die Aufnahme des Schutzobjekts Y. zu rügen.<sup>25</sup>

Mit der vorgesehenen Änderung wird diese Rechtsfolge aus rechtsetzungstechnischen Gründen von der Verordnungsstufe auf die Gesetzesstufe gehoben.

---

<sup>20</sup> HÄNER ISABELLE, in: AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 48 N 6 f. mit Hinweisen

<sup>21</sup> Amtliche Sammlung der Bundesgerichtsurteile (BGE) 133 II 30 (in den Plangenehmigungsverfahren des Bundes werden die vorgängigen Einwendungen "Einsprachen" genannt, wie die nachträglichen Einsprachen gegen einen ergangenen Entscheid)

<sup>22</sup> BGE 133 II 30 ff.

<sup>23</sup> anders (vor Inkrafttreten der BauV mit § 60 Abs. 2): VGE III/97 vom 21. Dezember 2009 (WBE.2009.14), Erw. II/2 (mit Verweis auf AGVE 2008, S. 153) – entgegen den Vorinstanzen

<sup>24</sup> wiedergegebene Fälle in: RRB 2016-000919 vom 17. August 2016 (publ. in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2016, S. 395–397)

<sup>25</sup> vgl. Entscheid des Baudepartements des Kantons St. Gallen vom 24. August 2020 in: BDE 2020 Nr. 80, Erw. 1.3 und 1.4 (publ. auf: [www.ent.scheidsuche.ch](http://www.ent.scheidsuche.ch))

## 7.9 Wassernutzungsgesetz (WnG)

### 1. Nutzung der Gewässer im Allgemeinen

#### 1.5. Verfahren

##### § 28 Gesuch, Auflage und Einwendungen

<sup>5</sup> Wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse besitzt, kann innerhalb der Auflagefrist Einwendung bei der Konzessions- oder Bewilligungsbehörde erheben. Wer keine Einwendung erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Die Anträge der Einwendung können nicht mehr erweitert werden.

Das WnG (2008) ist kurz vor Inkrafttreten des VRPG (2009) beschlossen worden und enthält noch die alte (heute falsche) Bezeichnung "Einsprache" statt "Einwendung", was zu korrigieren ist.

Das Einwendungsverfahren bei Bau- und Planbewilligungen auf kantonaler Ebene ist im BauG und – für Wasserkraftwerke – im WnG geregelt. Die für § 4 BauG vorgesehene Präzisierung zum Einwendungsverfahren (vgl. Ziffer 7.8) ist auch hier vorzunehmen.

## 8. Auswirkungen

### 8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

#### Digitalisierungsthemen

Durch die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für den elektronischen Verkehr in Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren und der entsprechenden technischen Umsetzung dürfte sich die Nachfrage für die Inanspruchnahme von digitalen Dienstleistungen in den kommenden Jahren wesentlich erhöhen. Dies insbesondere dann, wenn für Geschäfte mit hohen Anforderungen an die Identifizierung der Person anstelle einer elektronischen Signatur eine E-ID als Identifizierungsmittel verwendet werden kann. Zudem ermöglicht die digitale Transformation der kantonalen Verwaltung vor allem bei Massengeschäften beziehungsweise -versänden eine wesentliche Einsparung von Druck und Portokosten. Darüber hinaus ist längerfristig von einer nennenswerten Kosten- beziehungsweise Arbeitszeitreduktion für die Verwaltung zu rechnen, wenn es den nutzenden Behörden gelingt, den elektronischen Geschäftsverkehr möglichst nahtlos in ihre anderen elektronischen Geschäftsprozesse (zum Beispiel eine elektronische Geschäftsverwaltung) zu integrieren und damit die letzten grossen Medienbrüche zu eliminieren. Zusätzlich kann durch die vollständige Automatisierung von relativ klaren Wenn-Dann-Entscheidungen eine höhere Effizienz der Verwaltung erreicht werden. Mindestens übergangsweise wird jedoch ein Parallelbetrieb von digitalen und papiergebundenen Abläufen bestehen, der entsprechende Mehrkosten verursacht.

Digitalisierungsprojekte und damit auch ein in Zukunft zu erwartender höherer Finanzbedarf für Digitalisierungsvorhaben, die sich aus neuen Rechtsgrundlagen ergeben, sind durch die jeweils federführenden Departemente zu finanzieren. Die Kosten sind aus heutiger Sicht nicht abschätzbar und sind im Verlauf der weiteren Prozesse zu eruieren. Vorliegend werden keine zwingenden Kosten präjudiziert. Vielmehr werden diese im Zusammenhang mit den zu gegebener Zeit zu realisierenden Projekten zu beschliessen sein.

#### Andere Anpassungsvorschläge

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Schlichtungskommission für Personalfragen auf öffentlich-rechtlich Angestellte bei den Gemeinden dürfte bescheidene zusätzliche personelle Ressourcen bedingen (aktueller Personalbestand umfasst 90 Stellenprozente). Diese Mehrkosten können vermutlich durch Einsparungen beim Verwaltungsgericht kompensiert werden.

Die mit dem geplanten Inkrafttreten der Verordnungsbestimmungen per Oktober 2024 neu vorgesehene Akkreditierung von Dolmetschenden führt zu folgendem Mehraufwand bei den Gerichten:

Heute werden vom Amt für Migration und Integration, der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Jugendanwaltschaft sowie den Gerichten separate Dolmetscherlisten geführt, wobei keine Akkreditierung vorgenommen wird. Künftig soll ein zentrales Register mit akkreditierten Dolmetschenden für die Strafverfolgungsbehörden, das Amt für Migration und Integration und die Gerichte bei einer den Gerichten angegliederten "Fachstelle Dolmetscherwesen" geführt und bewirtschaftet werden. Die "Fachstelle Dolmetscherwesen" wird – nebst der Bewirtschaftung der nach derzeitiger Prognose rund 350–400 Personen<sup>26</sup> umfassenden Dolmetscherliste – für die Entgegennahme und Prüfung der Anträge auf Akkreditierung, die Koordination mit dem Kanton Zürich betreffend die Durchführung der Zulassungskurse sowie als erste Anlaufstelle für die Anliegen von Dolmetschenden und Auftraggebern zuständig sein. Weiter ist die Bildung einer Fachgruppe (mit Vertretungen aus den erwähnten Einheiten) mit Entscheidkompetenz geplant, die strittige Gesuche um Akkreditierung beurteilt und über den Entzug der Akkreditierung entscheidet. Das Sekretariat dieser Fachgruppe soll ebenfalls bei der genannten "Fachstelle Dolmetscherwesen" liegen. Einzig die Zuständigkeit für das Aufgebot und die Abrechnung der Dolmetschereinsätze verbleibt beim jeweiligen Auftraggeber.

Die zusätzlichen Aufgaben für die Führung des Registers und Beaufsichtigung der Dolmetschenden sind mit den derzeitigen Ressourcen der Gerichte nicht zu bewältigen. Ausgehend von 350–400 akkreditierten Dolmetschenden ist von einem zusätzlichen Personalbedarf von mindestens 20 Stellenprozenten für die Sachbearbeitung im Generalsekretariat auszugehen.

	<b>Pensum (in %)</b>	<b>Lohnkosten (in Franken)</b>	<b>Arbeitgeberbeiträge (in Franken)</b>
Sachbearbeitung	20	16'000.–	3'200.–
<b>Total</b>		<b>16'000.–</b>	<b>3'200.–</b>

Der finanzielle Mehraufwand von rund Fr. 20'000.– pro Jahr und die 20 Stellenprocente sind im AFP 2023–2026 noch nicht eingestellt. Sie sollen in den AFP 2024–2027 (aufgrund der Vorbereitungsarbeiten bereits ab 1. Juli 2024) aufgenommen werden.

Die weiteren Anpassungsvorschläge führen zu keinen nennenswerten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Kanton.

## 8.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft

### Digitalisierungsthemen

Die Verfügbarkeit von digitalen Angeboten ist ein zunehmend wichtiger Standortfaktor für Unternehmen und entspricht einer zunehmenden Erwartung der Bevölkerung. Mit einer Integration des elektronischen Behördenverkehrs in die digitalen Angebote der Behörden aller Stufen erhalten diese die Möglichkeit, ihrer Kundschaft durchgehend elektronische Geschäftsprozesse anzubieten, was die Attraktivität des Kantons als Wirtschafts- und Wohnstandort steigert.

### Andere Anpassungsvorschläge

Die weiteren Anpassungsvorschläge führen zu keinen nennenswerten Auswirkungen auf die Wirtschaft oder die Gesellschaft.

---

<sup>26</sup> Gemäss einer Umfrage der aktuell im Einsatz stehenden Dolmetschenden haben rund 340 Dolmetschende ihr Interesse an der Weiterführung der Tätigkeit als Dolmetschende – nach Einführung einer Akkreditierung – angezeigt. Es ist davon auszugehen, dass weitere Dolmetschende hinzukommen – u.a. auch bereits in den Nachbarkantonen akkreditierte Dolmetschende.

### 8.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

#### Digitalisierungsthemen

Die Gemeinden erhalten die Gelegenheit, proaktiv auf kommunalen oder interkommunalen Portalen ihre spezifischen digitalen Dienstleistungen abzuwickeln.

#### Andere Anpassungsvorschläge

Die Gemeindebehörden nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Als Verwaltungsbehörde haben die vorgesehenen Anpassungen auch für sie Geltung (§ 1 Abs. 1 und 2 VRPG). Dass ihnen auch Verfahrenskosten auferlegt werden können, wenn sie selber Beschwerde erheben und dabei ganz oder teilweise unterliegen, soll nun gesetzlich klargestellt werden.

Neu soll den öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden der Gemeinden mit der Schlichtungskommission für Personalfragen eine Schlichtungsstelle für personalrechtliche Streitigkeiten zur Verfügung stehen. Damit wird eine Gleichbehandlung mit den kantonalen Angestellten erreicht. Das Verfahren ist auch in diesen Fällen kostenlos. Privatrechtlich angestellte Mitarbeitende bei den Gemeinden haben sich bei Streitigkeiten aus dem Anstellungsverhältnis an das Arbeitsgericht zu wenden. Dieses führt (ebenfalls) zwingend zunächst eine Einigungsverhandlung durch. An die Kosten der (Arbeits-)Gerichte haben die Gemeinden keinen Beitrag zu leisten. Um auch diesbezüglich eine Gleichbehandlung aller Gemeinden in Bezug auf alle Mitarbeitenden zu erwirken, soll den Gemeinden keine Kostenbeteiligung an der Schlichtungskommission für Personalfragen auferlegt werden.

### 8.4 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

#### Digitalisierungsthemen

Die Realisierung der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung des Kantons Aargau bewirkt nicht nur eine kundenfreundlichere Leistungserbringung zugunsten der Bevölkerung und Privatwirtschaft. Der Bund und die anderen Kantone forcieren ebenfalls ihr digitales Leistungsangebot. Es wird daher zukünftig auch zentral sein, den Verkehr zwischen den unterschiedlichen Behörden digital realisieren zu können. Dies wird von den derzeit auf Bundesebene in Gang gesetzten Digitalisierungsprojekten angestrebt (E-ID, BEKJ, EMBaG).

#### Andere Anpassungsvorschläge

Die weiteren Anpassungsvorschläge führen zu keinen nennenswerten Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund oder anderen Kantonen.

### 8.5 Auswirkungen auf Umwelt

Die Vorlage führt zu keinen nennenswerten Auswirkungen auf die Umwelt.

## 9. Weiteres Vorgehen / Zeitplan

Was	Wann
Anhörung	August – November 2022
<b>RRS Botschaft 1. Beratung</b>	<b>April 2023</b>
1. Beratung Grosser Rat	2./3. Quartal 2023
<b>RRS Botschaft 2. Beratung</b>	<b>Dezember 2023</b>
2. Beratung Grosser Rat, inkl. Redaktionslesung	1./2. Quartal 2024
Referendumsfrist	2./3. Quartal 2024
<b>Inkraftsetzung</b>	<b>1. Januar 2025</b>

## Beilage

- Synopse Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG)