



Sitzung vom: 6. Dezember 2016

Beschluss Nr.: 217

Motion betreffend Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren, welche von den Kantonsräten Christian Schäli und Branko Balaban als Erstunterzeichnende am 26. Oktober 2016 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre fordern, das Staatsverwaltungsgesetz und allfällige weitere kantonale Erlasse (mit Ausnahme der Kantonsverfassung) in dem Sinne einer Revision zuzuführen, dass gegen Verfügungen und Entscheide von Organen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung (wie Departemente, Amtsstellen, Kommissionen, zuständige Behörden etc.) eine 30-tägige Rechtsmittelfrist gilt, sofern die Spezialgesetzgebung nicht etwas anderes bestimmt.

1.2 Begründung

Die Motionäre begründen dies im Wesentlichen damit, mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung und Strafprozessordnung seien diese Verfahrensrechte vereinheitlicht worden. Einzig das kantonale Verwaltungsverfahrenrecht sei in der Regelungshoheit der Kantone geblieben.

Im Kanton Obwalden lege das Staatsverwaltungsgesetz für die Weiterziehbarkeit eines Entscheids von Organen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung eine 20-tägige Frist fest. Die Bundesgesetzgebung (z.B. VwVG, ATSG) jedoch schreibe in praktisch allen ordentlichen Verwaltungsverfahren eine 30-tägige Rechtsmittelfristen vor. Auch in der kantonalen Gesetzgebung sei vermehrt die 30-tägige Fristen zu finden (vgl. z.B. Gesundheitsgesetz). Der Grundsatz einer 20-tägigen Rechtsmittelfrist dürfe heute deshalb als überholt bezeichnet werden und sei im Sinne einer Vereinheitlichung der Rechtsmittelfristen bei den Verwaltungsverfahren anzupassen. Zudem sei eine 20-tägige (nicht erstreckbare, da gesetzliche) Frist dort zu kurz, wo keine Dringlichkeit bestehe. Sie lasse kaum hinreichend Zeit, die Sach- und Rechtslage genügend abzuklären. Dagegen sei es doch gerade im Interesse der Sache, dass allfällige Rechtsmittel nach entsprechendem sorgfältigem Abwägen nicht vorsorglich, sondern in ordentlicher Form eingereicht werden, so dass sie rasch und rechtlich umfassend bearbeitet werden könnten.

2. Rechtsmittel

2.1 Rechtsmittel auf Bundesebene

Mit der Schaffung der Zivilprozessordnung (ZPO) und der Strafprozessordnung (StPO) wurden die beiden Verfahren in der ganzen Schweiz vereinheitlicht. Inhaltlich verfolgen die beiden Pro-

zessordnungen allerdings unterschiedliche Ziele. Deshalb bestehen in Bezug auf die Rechtsmittelfristen verschiedene Regelungen. Für die Beschwerde und die Berufung sieht die StPO 10- bzw. 20-tägige Fristen vor, die ZPO für beide Rechtsmittel jedoch 30-tägige Fristen.

Das Bundesverwaltungsrecht geht im Allgemeinen von einer 30-tägigen Rechtsmittelfrist aus, doch sieht die diesbezügliche Sachgesetzgebung punktuelle Ausnahmen davon vor.

2.2 Rechtsmittel im kantonalen und kommunalen Verwaltungsrecht

Im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kanton gilt Art. 88 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101.0), wonach gegen Beschlüsse von Gemeinderat und Gemeindeversammlung binnen 20 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde eingereicht werden kann. Diese Bestimmung soll gemäss Motionsauftrag nicht angepasst werden.

Die einschlägige kantonale Spezialgesetzgebung bzw. Sachgesetzgebung (z.B. Baurecht) regelt in den meisten Fällen das entsprechende Rechtsmittel selber. Diesfalls bestimmt die Sachgesetzgebung häufig die Weiterzugsmöglichkeiten einerseits im Verhältnis zwischen der kommunalen und kantonalen Ebene, andererseits innerhalb der kantonalen Verwaltung. Die Rechtsmittelfrist beträgt meistens 20 Tage, in einzelnen wenigen Fällen mehr oder weniger Tage. Die Fristen werden entweder explizit statuiert auf oder es wird auf das Staatsverwaltungsgesetz verwiesen. Die Sachgesetzgebung soll gemäss Motionsauftrag grundsätzlich nicht angepasst werden.

Fehlt der kantonalen Sachgesetzgebung eine Rechtsmittelbestimmung, gelangt Art. 67 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 8. Juni 1997 (StVG; GDB 130.1) als Auffangbestimmung zur Anwendung. Dies allerdings nur für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung. Insofern kann gegen Verfügungen der Amtsstellen beim Departement, gegen Verfügungen und Entscheide des Departementes oder von Kommissionen beim Regierungsrat innert 20 Tagen Beschwerde erhoben werden.

Die kommunale Verwaltungs- und Sachgesetzgebung ist der kantonalen Gesetzgebung vorangestellt. Verwaltungsverfahren beginnen oft auf kommunaler und enden auf kantonomer Ebene. Die meisten Gemeinden kennen ein internes Beschwerdeverfahren, wobei die Rechtsmittelfristen in der Regel 20 Tage betragen. Nicht nur die Gemeinden, sondern auch andere kommunale öffentlich-rechtliche Körperschaften verweisen in ihren Regelungen für die Anschlussbeschwerde häufig auf die 20-tägigen kantonalen Rechtsmittelfristen, dies damit der Bürger über die Weiterzugsmöglichkeiten an den Kanton informiert ist. Die kommunale Verwaltungs- und Sachgesetzgebung soll gemäss Motionsauftrag nicht angepasst werden.

Die Rechtsmittelmöglichkeiten im kommunalen und kantonalen Verwaltungsverfahren bilden gesamthaft betrachtet ein mehr oder weniger einheitliches und flächendeckendes kantonales Rechtspflegesystem, dem ein komplexes Wirkungsverhältnis zugrunde liegt.

2.3 Andere Kantone

Mit Ausnahme des Kantons Luzern, welcher eine 30-tägige Frist vorsieht, sehen alle Zentralschweizer Kantone für die allgemeine Verwaltungsbeschwerde eine 20-tägige Beschwerdefrist vor.

Im Kanton Nidwalden wurde per 1. Januar 2016 generell die Beschwerdefrist vereinheitlicht und auf 20 Tage gekürzt. Gemäss den Vernehmlassungsergebnissen begrüsst die Gemeinden die verkürzten und gleichzeitig neu einheitlichen Fristen im Beschwerdeverfahren. Der Anwaltsverband begrüsst die Vereinheitlichung der Fristen ebenfalls, wünscht sich aber Fristen von 30 Tagen statt von 20 Tagen. Im Landrat stellte sich eine Minderheit der vorberatenden Kommission auf den Standpunkt, dass sich eine Verlängerung der vorgesehenen Rechtsmittelfrist von

20 auf 30 Tage anbiete, weil sich rechtsunkundige Verfügungsadressaten regelmässig erst spät mit einer möglichen Beschwerde auseinandersetzen würden, weshalb es dem Rechtsanwalt oder der Rechtsanwältin wegen der verbleibenden kurzen Frist trotz Rechtskenntnissen unter Umständen nur schwer möglich sei, eine ausreichend begründete Beschwerde zu verfassen. Weiter könne mit der Verlängerung der Frist eine Harmonisierung zwischen den Fristen des Verwaltungs- und denjenigen des Zivilrechts herbeigeführt werden. Die Mehrheit der Kommission sah dies allerdings anders. Im Gegensatz zum Zivilverfahren werde das Verwaltungsverfahren von der Officialmaxime dominiert. Darüber hinaus entspreche es einem erklärten Ziel, Verfahren schlank zu halten und speditiv zu führen. Dies sei mit den kürzeren Fristen einfacher zu erreichen. Zudem gelte es zu berücksichtigen, dass die von der Verfügung Betroffenen bei einer Verlängerung der Frist während einer längeren Dauer keine Sicherheit über die Rechtskraft des Entscheides oder der Verfügung hätten. Und schliesslich habe sich die 20-tägige Frist in der Praxis etabliert und bewährt, was ebenfalls gegen eine Verlängerung spreche.

2.4 Rechtsmittelfristen und Beschwerdeverfahren

Die Fristen in einem verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren sehen – ohne kommunales Verfahren und ohne allfällige Zwischenentscheide – in der Regel etwa wie folgt aus:

Beschwerdefrist	20 Tage
Kostenvorschuss	20 Tage
Vernehmlassungsfrist	20 Tage
Replik	20 Tage
<u>Duplik</u>	<u>20 Tage</u>
Total	100 Tage

Würde also die Verfügung des Amts bis zum Regierungsrat angefochten, müsste in der Regel mit Fristen von 200 Tagen gerechnet werden (Amt – Departement – Regierungsrat). Bei einer Anpassung der Beschwerdefrist im Staatsverwaltungsgesetz auf 30 Tage, würden sich jedenfalls die Fristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung auf mindesten 240 Tage verlängern. Dies weil unter dem Gesichtspunkt der „Waffengleichheit“ wohl auch der betroffenen Behörde eine Frist für die Vernehmlassung von 30 Tagen einzuräumen wäre.

3. Rechtsmittelfristen dienen der effizienten Verwirklichung des Rechts

3.1 Entstehung des Staatsverwaltungsgesetzes

Schon bei der Erarbeitung des Staatsverwaltungsgesetzes in den 90er-Jahren hat sich die vorberatende Kommission mit der Frage der Beschwerdefrist auseinandergesetzt. Damals schlug man im Gesetz die 20-tägige Frist vor, da diese sich aus dem Bundesrecht ergebe. Es wurde in der Beratung aber darauf hingewiesen (Votum Küchler), dass man „im Kanton noch alte Gesetze habe, die eine spezielle Regelung, wie z.B. 14 Tage, neun Tage, enthalten. Diese müssten durchgearbeitet und entsprechend angepasst werden.“ Es wurde damals vom Rechtskonsulenten vorgeschlagen, eine entsprechende Anpassung im Rahmen der Schaffung des Staatsverwaltungsgesetzes oder aber allenfalls über eine Bereinigung des Landbuchs vorzunehmen. Die Anpassung sei eine logische Folge, andernfalls würde keine Vereinheitlichung stattfinden (Protokoll der zehnten Sitzung der kantonsrätlichen Kommission zur Vorbereitung eines Verfassungsnachtrags und eines Staatsverwaltungsgesetzes, S. 16).

3.2 Zweck von Rechtsmittelfristen

Das Verwaltungsverfahrensgesetz dient der Verwirklichung des materiellen Verwaltungsrechts. Es ist das Instrument, welches dafür sorgt, dass das materielle Recht richtig und auch zweckmässig angewendet wird. Der Bürger kann sich mit einem Rechtsmittel wehren, falls staatliche Organe Recht verletzen oder unangemessen handeln. Das Ziel besteht darin, den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen bzw. rechtswidrige Behördenanordnungen rückgängig zu machen.

Die optimale Verwirklichung des materiellen Rechts ist nicht nur eine Frage der Qualität, sondern auch der Effizienz. Die Anwendung des Rechts kann noch so sorgfältig und gewissenhaft erfolgen, sie bleibt unbefriedigend oder gar wirkungslos, wenn sich Verfahren allzu lange hinziehen. Das materielle Recht ist nicht nur auf inhaltlich richtige Umsetzung angewiesen, sondern auch darauf, dass Verfahren rechtzeitig und mit vernünftigem Aufwand zum Abschluss gebracht werden. Diese beiden Anliegen – Qualität und Effizienz der Rechtsanwendung – müssen bei der Ausgestaltung und Handhabung der einzelnen Verfahrensordnungen in eine Balance gebracht werden. Dabei ist jede Verfahrensordnung auf Fristen angewiesen, damit Streitigkeiten effizient abgewickelt werden können; diese Anforderungen dürfen jedoch nicht derart streng sein, dass dadurch die richtige Rechtsanwendung gefährdet wird.

Wenn also über die Anpassung von Beschwerdefristen diskutiert wird, stellt sich nicht nur die Frage, ob die Fristen im Vergleich zu anderen Rechtsordnungen als überholt erscheinen, sondern ob die Anpassung der Fristen der besseren Verwirklichung des materiellen Rechts dient. Soll für den Rechtsbetroffenen schneller klar sein, ob eine Verfügung unangefochten bleibt (z.B. eine Bewilligung), oder besteht tatsächlich kaum hinreichend Zeit, die Sach- und Rechtslage genügend abzuklären? Solche und andere Fragen gilt es sorgfältig zu prüfen, um nicht ohne Not in ein funktionierendes Rechtsmittelsystem einzugreifen (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, § 1 N 21 ff. und 29 f.).

4. Stellungnahme des Regierungsrats

Mit der Motion soll dem Regierungsrat der Gesetzgebungsauftrag erteilt werden, die Rechtsmittelfristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung von 20 auf 30 Tagen zu erhöhen. Die Anpassungen würden primär das Staatsverwaltungsgesetz, aber auch verschiedene Sachgesetzgebungen betreffen.

Rechtsmittelfristen haben nicht Selbstzweck, sondern tragen zur Verwirklichung des materiellen Verwaltungsrechts bei. Die Begründung der Motionäre, eine 20-tägige Frist sei heutzutage überholt, kann losgelöst von anderen Aspekten nicht als Argument zählen, in ein Rechtsmittelsystem einzugreifen. Dies gilt erst recht, wenn die geltende Rechtslandschaft aufzeigt, dass die Frist für die Einreichung von Rechtsmitteln im Bund und in den Kantonen ganz unterschiedlich geregelt ist.

Wie das materielle Verwaltungsrecht verwirklicht werden soll, ist eine Frage der damit einhergehenden Interessen. Der Staat hat je nach Sachbereich ein Interesse, dass seine Verfügungen schnell vollzogen werden können. Der Verfügungsadressat wartet darauf, bis die Verfügung in Rechtskraft erwächst, damit er Sicherheit über die für ihn geltende Rechtssituation gewinnt. Dagegen wünschen sich die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer bzw. die beauftragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte verständlicherweise genügend Zeit für die Erarbeitung der Beschwerdeschrift.

Diese Interessen müssen auch bei einer Ausgestaltung der Rechtsmittelfristen im Staatsverwaltungsbereich in eine Balance gebracht werden. Dabei ist nicht unwesentlich, dass das Staatsverwaltungsgesetz über Verweise auch die Rechtsmittelfristen der Sachgesetzgebung bestimmt. Der Motionsauftrag könnte also nicht umgesetzt werden, ohne dass auch die Sachgesetzgebung erheblich betroffen wäre. Ebenso wäre die kommunale Gesetzgebung in grossem Umfang betroffen.

Das Rechtsmittelsystem des kommunalen und kantonalen Verwaltungsrecht basiert grundsätzlich auf einer 20-tägigen Rechtsmittelfrist, wo notwendig statuiert die Sachgesetzgebung kürzere oder längere Fristen. Die Anpassung lediglich der Rechtsmittelfristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung würde dieses System nicht vereinheitlichen, sondern im

Gegenteil zerreißen. Währenddem die Kantonsverfassung, ein grosser Teil der Sachgesetzgebung sowie das kommunale Recht von einer 20-tägigen Frist ausgingen, würde innerhalb der kantonalen Verwaltung ein 30-tägiges System gelten. Ob die Erhöhung der Beschwerdefrist um 10 Tage tatsächlich den gewünschten Nutzen erbringt und die anderen Interessen überwiegt, sodass sich eine Anpassung des heutigen Rechtsmittelsystems rechtfertigt, ist fraglich. Jedenfalls werden heute praktisch keine Beschwerden abgelehnt mit der Begründung, die 20-tägige Frist sei nicht eingehalten.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als nicht geboten, die Frage der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Anpassung der Rechtsmittelfristen eingehender zu prüfen. Sollte sich zu einem späteren Zeitpunkt ein ausgewiesener Bedarf und Nutzen abzeichnen, kann eine Anpassung im Rahmen einer allgemeinen „Landbuchbereinigung“ an die Hand genommen werden.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion abzulehnen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats


Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Versand: 14. Dezember 2016