



Bericht des Regierungsrats zur Anpassung der Rechtsmittelfrist im Verwaltungsverfahren

9. April 2019

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht des Regierungsrats zur Anpassung der Rechtsmittelfrist im Verwaltungsverfahren mit dem Antrag, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Christoph Amstad
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

I. Ausgangslage

Die Motion vom 26. Oktober 2016 betreffend Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren wurde von den Kantonsräten Christian Schäli und Branko Balaban als Erstunterzeichnende eingereicht. 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.

Mit Beschluss vom 6. Dezember 2016 (Nr. 217) beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat mit einer ausführlichen Begründung die Motion abzulehnen.

Der Kantonsrat stimmte am 26. Januar 2019 der Umwandlung der Motion in ein Postulat mit 46 Stimmen ohne Gegenstimmen (bei 6 Enthaltungen) und deren Überweisung mit 34 zu 14 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) zu.

II. Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss vom 5. Februar 2019 (Nr. 292) verabschiedete der Regierungsrat verschiedene Nachträge zu Erlassen zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens. Im erläuternden Bericht der Staatskanzlei wurde auch zu den Anliegen der Motionäre Stellung genommen und dargelegt, dass es der Regierungsrat als unverhältnismässig erachtet, in das bislang mit 20-tägigen Fristen gut funktionierende Rechtsmittelsystem einzugreifen. Die Vernehmlassenden wurden im Fragebogen ausdrücklich aufgefordert, zur verlangten Erhöhung der Rechtsmittelfristen von 20 auf 30 Tage Stellung zu nehmen.

Im Vernehmlassungsverfahren haben Stellung genommen die Parteien CSP, CVP, SP, FDP und SVP sowie alle Einwohnergemeinden.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer lehnte die Anliegen der Motionäre betreffend Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren ab und vertrat vorbehaltlos die Auffassung, dass eine Erhöhung der Rechtsmittelfristen von 20 auf 30 Tagen zu einer komplexeren Rechtslage führen würde (Lungern, Alpnach, Sachseln, Giswil, Kerns, Engelberg, Sarnen, SP, und FDP).

Ein Teilnehmer (SVP) stimmte der Auffassung mit Vorbehalt zu. Eine generelle Vereinheitlichung der Fristen sei anzustreben. Nicht nur der Staat habe ein Interesse, dass eine Verfügung schnell vollzogen werden können, sondern auch ein Bürger könne ein Interesse an einer kürzeren Rechtsmittelfrist haben. Um das Verfahren aber noch effizienter zu gestalten, sei zu regeln, dass auch der Kostenvorschuss innert der Rechtsmittelfrist einzubezahlen sei.

Eine Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmer (CSP, CVP) war nicht der Auffassung, dass eine Erhöhung der Rechtsmittelfristen von 20 auf 30 Tagen zu einer komplexeren Rechtslage führen würde. Die CSP könnte sich aber mit der heutigen Regelungssituation abfinden. Sie vertrat die Meinung, eine einheitliche Rechtsmittelfrist von 30 Tagen wäre zu begrüssen und würde die Rechtslage vereinfachen. Angesichts des Aufwandes, der mit einer Vereinheitlichung der Rechtsmittelfristen verbunden wäre, und der aktuellen finanziellen Sachzwänge im Kanton Obwalden, könne sich die CSP Obwalden jedoch mit der Beibehaltung des Status quo abfinden. Die CVP hat eine Interessenabwägung vermisst zwischen dem Interesse des Staates an einem

schnellen Vollzug von Verfügungen gegenüber den Interessen der Beschwerdeführer auf genügend Zeit für eine fundierte Abklärung der Prozesschancen und der Ausarbeitung einer Beschwerdeschrift. Es werde einzig und allein auf den Aufwand abgestellt, welcher eine Änderung der Fristen mit sich bringen würde. Die CVP bedauerte, dass nicht weitere Interessierte zur Vernehmlassung eingeladen worden seien (z.B. Unterwaldner Anwaltsverband) und daher keine verlässlichen Rückmeldungen vorliegen würden, ob für Beschwerdeführende mehr Zeit für den Weiterzug von Nöten wäre. Aber egal welchen Weg man wähle, es werde auch inskünftig unterschiedliche Fristen geben und die Situation bleibe unübersichtlich.

III. Begründung der Motionäre

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat beauftragt abzuklären, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob im Rahmen der Gesetzgebung die Rechtsmittelfristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung von 20 auf 30 Tagen zu erhöhen sind (vgl. Art. 57 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 21. April 2005 (KRG; GDB 132.1)).

Die Motionäre begründen ihre Eingabe im Wesentlichen damit, im Kanton Obwalden lege das Staatsverwaltungs-gesetz 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 würden, so dass sie rasch und rechtlich umfassend bearbeitet werden könnten.

IV. Die Rechtsmittelfristen im Verwaltungsverfahren haben sich bewährt

Rechtsmittelfristen haben nicht Selbstzweck, sondern sollen zur Verwirklichung des materiellen Verwaltungsrechts beitragen. 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.

In ihrer Vernehmlassung führt die CVP dazu aus, sie vermisse eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse des Staates an einem schnellen Vollzug von Verfügungen gegenüber den Interessen der Beschwerdeführer auf genügend Zeit für eine fundierte Ausarbeitung einer Beschwerdeschrift. Es werde einzig und allein auf den Aufwand abgestellt, welcher eine Änderung der Fristen mit sich bringen würde.

Soweit die Verfahrensgarantien gewährleistet bleiben, ist es ein rechtspolitischer Entscheid des Gesetzgebers, ob er mit kürzeren Rechtsmittelfristen ein schnelleres Verfahren oder mit längeren Fristen ein grösseres Zeitfenster für die Eingabe einer Beschwerdeschrift anstreben will. Der kantonale Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Rechtsmittelfristen im Staatsverwaltungsbereich einmal entschieden, dass diese Interessen mit einer 20-tägigen Rechtsmittelfrist in einer Balance gehalten werden können. Dies hat sich – wie bereits erwähnt – in der Praxis der letzten zwei Jahrzehnte bewährt, so dass sich keine nennenswerten Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsmittelgesetzgebung im Verwaltungsverfahren ergeben haben. Gleicher Auffassung scheint auch die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten zu sein, welche die 20-tägige Rechtsmittelfrist beibehalten möchte. An diesem Ergebnis würde auch die Vernehmlassung des Unterwaldner Anwaltsverbands nichts ändern.

Dass die Anpassungen des Rechtsmittelsystems einen nicht unerheblichen Aufwand generieren würden, ist eine Tatsache, aber nicht alleiniges Argument für die Ablehnung der von den Motionären geforderten Änderungen. Abgesehen davon, dass sich die heutigen Rechtsmittelfristen bewährt haben, würde eine (teilweise) Erhöhung der Rechtsmittelfristen von 20 auf 30 Tage zu einer komplexeren Rechtslage führen, was weder im Interesse des Staats noch der Beschwerdeführenden ist. Darauf wird im nachstehenden Abschnitt näher eingegangen.

V. Auswirkungen der Motionsforderung

Gemäss dem aus der Motion resultierenden Postulatsauftrag sind folgende Regelungen einer näheren Betrachtung zu unterziehen:

- a. allgemeine Rechtsmittelfristen im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren, wenn eine kantonale Behörde erstinstanzlich entscheidet (unklar, ob die Motionäre nur Einsprachen mit Rechtsmittelfunktion gemeint haben);
- b. 20- und 30-tägige Rechtsmittelfristen (ohne Berücksichtigung anderer z.B. 10-tägigen Rechtsmittelfristen);
- c. ohne Spezialgesetzgebung (unklar, was die Motionäre mit Spezialgesetzgebung gemeint haben; hier wurde darunter z.B. das Bau- und Planungsrecht verstanden, wo einheitliche Fristen sinnvoll und sachgerecht sind).

Es wurden 80 Erlasse, die eine oder mehrere Rechtsmittelfristenregelungen enthalten, einer näheren Prüfung unterzogen.

- a. 19 kantonale Erlasse statuieren 30-tägige Rechtsmittelfristen. Sechs davon sind interkantonale Vereinbarungen, neun Erlasse sind Spezialgesetzgebungen (teilweise Vollzugserlasse zu Bundesrecht) oder Vereinbarungen. Vier Erlasse statuieren eigenständige 30-tägige Fristen (u.a. Steuergesetz, Gesundheitsgesetz);
- b. 61 kantonale Erlasse haben 20-tägige Rechtsmittelfristen. Davon verweisen neun Erlasse auf die 20-tägige Frist des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts (da Art. 67 Abs. 1 StVG auch ohne Verweis gilt, dürfte diese Bestimmung noch für sehr viel weitere Erlasse gelten). 52 Erlasse statuieren explizit eine 20-tägige Rechtsmittelfrist, sieben davon sind interkantonale Vereinbarungen. Von den 45 verbleibenden Erlassen werden etwa zweidrittel der Bestimmungen von den „Postulatskriterien“ nicht erfasst, da es sich entweder um Spezialerlasse handelt oder das Rechtsmittel gegen einen kommunalen Entscheid geht.
- c. rund ein Drittel der 45 verbleibenden Erlasse enthalten Regelungen, die unter die „Postulatskriterien“ fallen und wären im Sinne der Motion mit einer 30-tägigen, anstatt einer 20-

tägigen Rechtsmittelfrist zu versehen. Die Bestimmungen finden sich etwa in folgende Erlassen:

- Art. 9 der Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Bewährungshilfe vom 19. Oktober 1989 (Strafvollzugsverordnung; GDB 330.11)
- Art. 3 Abs. 1 und 3 der Ausführungsbestimmungen zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 22. Januar 2013 (GDB 510.511)
- Art. 35 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz vom 30. November 2007 (Verordnung zum Ausländerrecht; GDB 113.21)
- Art. 67 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 8. Juni 1997 (GDB 130.1)
- Art. 41 der Fischereiverordnung vom 18. Dezember 1997 (GDB 651.21)
- Art. 43 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung über die amtliche Vermessung vom 27. April 1995 (GDB 213.11)
- Art. 3 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen über die Festlegung von Gebieten mit dauernden Bodenverschiebungen vom 9. Dezember 2014 (GDB 213.111)
- Art. 3 der Ausführungsbestimmungen zur Chemikaliengesetzgebung vom 20. Dezember 2016 (GDB 814.411)
- Art. 3 Abs. 2 und 3 der Ausführungsbestimmungen über die Stellenbewertung und Entlohnung vom 23. Juni 1998 (GDB 141.111)
- Art. 9 der Zivilstandsverordnung vom 25. Juni 2004 (GDB 211.11)
- Art. 6 der Vollziehungsverordnung zum Arbeitsvermittlungsgesetz vom 29. November 1991 (GDB 843.11)
- Art. 10 der Versteigerungsverordnung vom 04. September 1987 (GDB 220.21)
- Art. 6 Abs. 1 der Tourismusverordnung vom 03. Mai 2012 (GDB 971.31)
- Art. 19 der Ausführungsbestimmungen zum Geoinformationsgesetz vom 18. Dezember 2012 (GDB 131.511)
- Art. 5 der Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über das Messwesen vom 21.12.2004 (GDB 952.111)
- Art. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Heimarbeit vom 18. Oktober 1983 (GDB 841.311)
- Art. 18 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen über die Bewährungshilfe im Strafvollzug vom 19. Dezember 2006 (GDB 330.111)
- Art. 12 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen über die Eignungsprüfung der Jägerinnen und Jäger vom 22. Januar 2013 (GDB 651.111)

Der Überblick ist nicht abschliessend, zeigt aber die Auswirkungen der von den Motionären geforderten Anpassungen: Das Rechtsmittelsystem des kommunalen und kantonalen Verwaltungsrechts basiert grundsätzlich auf 20-tägigen Rechtsmittelfristen, wo notwendig statuiert die Sach- und Spezialgesetzgebung kürzere oder längere Fristen. Die Anpassung lediglich der Rechtsmittelfristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung ändert daran nichts. Vielmehr würde damit in die Grundsätze des heutigen Systems eingegriffen und die Rechtslage würde intransparent und unübersichtlich. Währendem die Kantonsverfassung, ein grosser Teil der Sach- und Spezialgesetzgebung sowie das kommunale Recht weiterhin von 20-tägigen Fristen ausgingen, würde innerhalb der kantonalen Verwaltung für allgemeine Bereiche 30-tägige Fristen gelten, in bestimmten Sach- und Spezialbereichen der kantonalen Verwaltung dann aber wiederum nur 20-tägige Fristen. Hinzu käme, dass dann das kantonale Recht vermehrt Gesetzgebungen aufweisen würde, die im selben Erlass ohne sichtbaren Grund 20- und 30-tägige Fristen enthalten würden, je nachdem ob es um Verfahren auf Gemeinde- oder Kantonsstufe geht.

Zudem ist das heutige Rechtsmittelsystem den Rechtsanwendern bekannt. Dazu haben einerseits unzählige Dokumentationen, Merkblätter, Internetauftritte und Prozessbeschreibungen der kantonalen und kommunalen Behörden und andererseits Entscheidpublikationen, wissenschaftliche

Literatur und Schulungen beigetragen. Die meisten dieser Grundlagen müssten bei einer Änderung der Rechtsmittelfristen entsprechend angepasst werden.

VI. Fazit

Die Begründung der Motionäre, eine 20-tägige Frist sei heutzutage überholt, kann losgelöst von anderen Aspekten nicht als Argument zählen. Das heutige kantonale Rechtsmittelsystem hat sich sehr gut bewährt und es besteht ein ausreichender Rechtsschutz. Die Umsetzung der Motion würde in die Grundsätze des bewährten Rechtsmittelsystems eingreifen und die Rechtslage intransparent und unübersichtlich machen. Grundsätzlich besteht kein Handlungsbedarf, das Rechtsmittelsystem anzupassen. Dies gilt erst recht, wenn die schweizerische Rechtslandschaft aufzeigt, dass die Frist für die Einreichung von Rechtsmitteln im Bund und in den Kantonen ganz unterschiedlich geregelt ist. Schliesslich rechtfertigt auch der damit verbundene hohe Anpassungsaufwand mit entsprechenden Kosten eine Revision nicht. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als weder notwendig noch sachgerecht noch verhältnismässig, in das bislang mit 20-tägigen Fristen gut funktionierende Rechtsmittelsystem einzugreifen.

Beilage:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss

Anhänge:

- Anhang 1: Postulat „Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren“
- Anhang 2: Auswertung der Stellungnahmen