

An den Landrat

Glarus, 3. September 2019

Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

(Motion SP-Fraktion «Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten»)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Anstoss für die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; GS III G/1) bildete eine im Februar 2018 durch den Landrat überwiesene Motion der SP-Fraktion, die auf eine Beschleunigung von Beschwerdeverfahren in baurechtlichen Angelegenheiten hinzielte. In Erfüllung der Motion beantragt nun der Regierungsrat dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde, die Vorschriften über die Erstreckung und über den Stillstand von Fristen im VRG anzupassen. Künftig sollen in einem Verwaltungsverfahren behördlich angesetzte Fristen nur noch einmal erstreckt werden können. Zudem wird der Geltungsbereich des Fristenstillstandes beschränkt. Er gilt neu nur noch für Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren) und nicht mehr für Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und den Departementen oder in Verfahren vor verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen. Hingegen lehnt es der Regierungsrat ab, für baurechtliche Streitigkeiten von den allgemeinen Fristenregelungen im VRG abweichende, spezialgesetzliche Vorschriften zu erlassen. Das Inkrafttreten der Änderungen ist auf den 1. Oktober 2020 vorgesehen. Für dannzumal bereits hängige Verfahren gilt das bisherige Recht.

2. Ausgangslage

2.1. Anstoss

Die SP-Fraktion reichte am 16. August 2017 die Motion «Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten» ein. Die Rechtsschutzbestimmungen im Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG; GS VII B/1/1) seien zu ergänzen, sodass in baurechtlichen Beschwerdeverfahren der Fristenstillstand nach Artikel 90 VRG nicht anwendbar sei. Die Motionäre begründeten ihre Forderung unter anderem damit, dass Verfahrensverzögerungen in Baubewilligungsverfahren bei Bauherren Mehrkosten verursachen würden. Eine zur Einsprache berechtigte Person könne Beschwerdeverfahren in baurechtlichen Angelegenheiten über Monate verzögern, indem sie jeweils eine oder mehrere Fristerstreckungen in Anspruch nehme. Dazu käme dann noch der Stillstand der Fristen nach Artikel 90 VRG.

In seiner Stellungnahme vom 23. Januar 2018 begrüsst der Regierungsrat die Stossrichtung der Motion und beantragte dem Landrat deren Überweisung. Gleichzeitig lehnte er es jedoch ab, eine spezialgesetzliche Regelung im Rahmen des Baurechts zu schaffen, die von den allgemeinen Bestimmungen des VRG abweicht. Stattdessen stellte er in Aussicht, im Rahmen der Erfüllung der Motion verschiedene Möglichkeiten im Zusammenhang mit den Fristenregelungen im VRG zu prüfen. In der Folge überwies der Landrat am 28. Februar 2018 die Motion an den Regierungsrat.

2.2. *Geltendes Recht und Praxis*

Die geltende Bestimmung über den Fristenstillstand im VRG sieht vor, dass Fristen während drei Zeitspannen – gemeinhin auch als Gerichtsferien bezeichnet – stillstehen: vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um gesetzliche oder behördlich angesetzte Fristen handelt. Unterliegt eine Frist dem Stillstand, läuft sie nicht weiter. Der Ablauf der Frist verlängert sich um dessen Dauer. Beim Fristenstillstand nach Artikel 90 VRG handelt es sich nicht um einen umfassenden, sondern lediglich um einen partiellen. Er gilt nur in streitigen Verfahren, also in Beschwerdeverfahren (Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde) sowie in Verfahren vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen, nicht jedoch in nichtstreitigen, erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren (z. B. Baubewilligungsverfahren).

Neben Artikel 90 VRG finden sich in den Artikeln 32–36 VRG weitere allgemeine Bestimmungen zu den Fristen in verwaltungsrechtlichen Verfahren, insbesondere auch zur Fristerstreckung. Während nach Artikel 33 Absatz 1 VRG gesetzliche Fristen nicht erstreckt werden können, können nach Absatz 2 derselben Bestimmungen behördlich angesetzte Fristen auf entsprechendes Gesuch hin erstreckt werden, unter gewissen Voraussetzungen sogar mehrfach. Die Erfahrungen des Verwaltungsgerichtes, des Rechtsdienstes der Staatskanzlei und der zwei an der Ausarbeitung der Vorlage beteiligten Departemente zeigen, dass in der Praxis regelmässig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, Fristen zu erstrecken. Fristerstreckungen tragen aus Sicht der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden massgeblich zur Verfahrensverlängerung bei. Gerade in Beschwerdeverfahren werden Fristerstreckungen mitunter mehrfach beantragt und in der Regel auch genehmigt. Dies, obwohl bereits der geltende Artikel 33 Absatz 2 VRG die weitere Erstreckung an strenge Vorgaben knüpft (unvorhergesehene, nicht selbst verschuldete Gründe). Im Ergebnis führt die grosszügige Handhabung der Fristerstreckung dazu, dass sich die Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren verdreifacht. Ein Schriftenwechsel kann bis 90 Tage dauern.

2.3. *Zielsetzungen*

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des VRG soll dem Anliegen der Motion Rechnung getragen werden, ohne für baurechtliche Streitigkeiten spezialgesetzliche Regelungen zu schaffen. Mit der Neuregelung der Fristerstreckung soll die Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren von heute faktisch 90 Tagen auf neu maximal 60 Tage verkürzt werden. Hinzu kommt eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des Fristenstillstandes. Im Sinne des Beschleunigungsgebotes bezwecken die zwei vorgeschlagenen Massnahmen eine effizientere Verfahrensführung vor kantonalen und kommunalen Behörden. Übermässig lange Fristen werden verhindert, erstinstanzliche wie auch strittige Verfahren beschleunigt.

2.4. Inhalt

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen folgende zwei Regelungsbereiche:

- *Erstreckung von Fristen*: Künftig sollen Fristen in verwaltungsrechtlichen Verfahren nur noch einmal erstreckt werden können. Eine weitere Erstreckung ist nicht mehr vorgesehen (Art. 33 E-VRG).
- *Stillstand der Fristen*: Der Geltungsbereich des Fristenstillstandes wird auf Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren beschränkt. In Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor den Departementen und dem Regierungsrat sowie in Verfahren vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen findet er keine Anwendung mehr. Zusätzlich profitieren künftig bereits erstreckte Fristen nicht mehr vom Stillstand der Fristen. Sie sind davon ausgenommen (Art. 108a E-VRG).

2.5. Ausarbeitung

Zur Ausarbeitung der Vorlage setzte der Regierungsrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe bestehend aus der Departementssekretärin Bau und Umwelt, dem Departementssekretär Sicherheit und Justiz und dem Rechtsdienst der Staatskanzlei ein. Als Vertreter der Gerichte nahm der Verwaltungsgerichtspräsident an den Beratungen teil.

Die Arbeitsgruppe diskutierte verschiedene Massnahmen bezüglich der Ausgestaltung, Erstreckung und dem Stillstand von Fristen. Dabei verwarf sie den Vorschlag, die behördlich anzusetzende und daher erstreckbare Frist für Schriftenwechsel in Beschwerdeverfahren (vgl. Art. 96 Abs. 1 VRG) durch eine gesetzliche, nicht erstreckbare Frist zu ersetzen, wie dies im Kanton Zürich der Fall ist (s. § 26b VRG ZH; LS 175.2). Ebenfalls verfolgte sie den Ansatz nicht weiter, die Regelbeschwerdefrist von 30 Tagen (vgl. Art. 89 Abs. 1 VRG) auf 20 Tage zu reduzieren, wie dies das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zug vorsieht (s. § 43 VRG ZG; BGS 162.1). Dies hätte aufgrund des Prinzips der Waffengleichheit auch eine Reduktion der Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren auf 20 Tage zur Folge gehabt. Die Qualifikation der Vernehmlassungsfrist als gesetzliche und damit nicht erstreckbare Frist sowie die Kürzung der Beschwerde- und Vernehmlassungsfrist erachtete die Arbeitsgruppe als nicht zu vertretende Verschlechterung des Rechtsschutzes. Schliesslich fand auch der Vorschlag, den Fristenstillstand auf Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, zu beschränken, wie das beim Bund der Fall ist, keine Unterstützung. Stattdessen unterbreitete die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat die nun vorgeschlagenen Änderungen.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Vorgehen und Rücklauf

Mit Beschluss vom 26. März 2019 nahm der Regierungsrat vom Entwurf der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes Kenntnis und gab ihn für die Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassung wurde im Amtsblatt vom 28. März 2019 öffentlich angezeigt und dauerte bis am 28. Mai 2019. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden, die kantonalen Parteien, die Landeskirchen, die Verwaltungskommission der Gerichte (VKG), der Glarner Anwalts- und Notarenverband (Anwaltsverband) sowie alle Departemente der kantonalen Verwaltung.

Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist gingen insgesamt 18 Stellungnahmen ein. Alle drei Gemeinden, sieben politische Parteien (BDP, CVP, FDP, Grüne, JSVP, SP, SVP), die VKG, die Evangelisch-reformierte Landeskirche, der Anwaltsverband sowie sämtliche Departemente der kantonalen Verwaltung haben sich zur Vorlage geäussert. Der Evangelisch-reformierte Kirchenrat sowie drei Departemente (DBK, DBU, DFG) verzichteten dabei auf eine (vertiefte) inhaltliche Auseinandersetzung mit der Vorlage, wobei das DBU auf seine Vertretung in der Arbeitsgruppe verwies.

3.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die meisten Teilnehmenden stehen dem Entwurf offen und positiv gegenüber, indem sie den Handlungsbedarf anerkennen sowie die Ziele der Motion und des Umsetzungsvorschlags des Regierungsrates teilen. Grundlegendere Vorbehalte werden einzig von den Grünen, der Gemeinde Glarus Süd sowie vonseiten des Anwaltsverbandes vorgebracht.

Die Stellungnahmen lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Absicht, keine Sonderregelungen für baurechtliche Verfahren im RBG zu erlassen, sondern die allgemeinen Bestimmungen im VRG anzupassen, wird begrüsst (BDP, Gemeinde Glarus, DVI). Es sei festzustellen, dass sich die Verfahrensdauer nicht nur im Verwaltungsprozess, sondern auch im Zivil- und Strafprozess eher verlängere als verkürze (Anwaltsverband). Eine Beschleunigung der verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren sei deshalb angezeigt (JSVP). Lange Verfahrensdauern seien für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger störend und häufig auch kaum nachvollziehbar. Eine Beschränkung auf den baurechtlichen Bereich wird – im Rahmen der Stellungnahme des DSJ – einzig von der Hauptabteilung Justiz gefordert. Zudem sind die Grünen der Ansicht, dass die Problematik von schikanösen Beschwerden weit weniger gross sei, als es gewisse Kreise glauben machen möchten, weshalb sie Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, die einseitig zulasten der betroffenen Personen gehen, ablehnen würden.
- Mehrere Teilnehmende weisen darauf hin, dass die beabsichtigten gesetzgeberischen Massnahmen lange Verfahrensdauern nicht per se bzw. nur teilweise verhindern würden. Es gelte, die Behandlungsdauer vor den Beschwerdeinstanzen nach Abschluss des Schriftenwechsels kritisch zu betrachten. Dort liege das Kernproblem. Nach Abschluss des Schriftenwechsels könne es bis zu einem Jahr gehen, bis ein Beschwerdeentscheid vorliege. Vor diesem Hintergrund sei es wünschenswert, Auskunft über die Behandlungsdauer zu erhalten, insbesondere hinsichtlich baurechtlicher Beschwerdeverfahren vor dem DBU (Grüne, Gemeinde Glarus Süd, Anwaltsverband).
- Die beabsichtigte Änderung bei der Fristerstreckung (Art. 33 E-VRG) wird von zahlreichen Teilnehmenden ausdrücklich begrüsst (SP, SVP, Gemeinde Glarus, Gemeinde Glarus Nord, Gemeinde Glarus Süd, Anwaltsverband) und als geeigneter Beitrag zur Verkürzung von Verfahren betrachtet. Die Grünen stehen der Änderung hingegen kritischer gegenüber.
- Im Gegensatz zur Fristerstreckung wird die beabsichtigte Änderung beim Fristenstillstand (Art. 90, Art. 108a E-VRG) von den Teilnehmenden kontroverser beurteilt. Während ein Teil die Beschränkung des Fristenstillstandes auf Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren begrüsst (SVP, Gemeinde Glarus, Gemeinde Glarus Nord), lehnen andere die Änderung aus unterschiedlichen Gründen ausdrücklich ab und fordern den Verzicht auf die Einschränkung des Fristenstillstandes (Grüne, Gemeinde Glarus Süd, Anwaltsverband). Umgekehrt fordert die JSVP zusätzlich eine Verkürzung der Gerichtsferien im Sommer um zehn Tage. Für die SP stellt sich die Frage, ob sich die Ausdehnung der Regelung über den Fristenstillstand auf alle Bereiche des Verwaltungsrechts rechtfertige oder ob nicht besser eine bereichsspezifische, spezialgesetzliche Lösung für baurechtliche Beschwerdeverfahren angestrebt werden solle.

3.3. Berücksichtigte Hauptanliegen

Im Zusammenhang mit der Beschränkung des Fristenstillstandes auf verwaltungsgerichtliche Verfahren (Art. 90, Art. 108a E-VRG) weisen die VKG und die SP in ihren Vernehmlassungsantworten darauf hin, dass im Bereich der direkten Bundessteuer die Gerichtsferien nicht gelten würden. Demgegenüber verweise das kantonale Steuerrecht im Zusammenhang mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht allgemein auf das VRG. Der Verweis könne dahingehend verstanden werden, dass im Verfahren betreffend Kantons- und Gemeindesteuern der Fristenstillstand gelte. Eine «gesplittete» Fristenregelung mache jedoch keinen Sinn und sei nicht praktikabel, da Beschwerden regelmässig die direkte Bundessteuer wie auch die Kantons- und Gemeindesteuern betreffen würden. Deshalb seien steuerrechtliche Ver-

fahren gänzlich vom Fristenstillstand auszunehmen. Der Regierungsrat hat das Anliegen geprüft und schlägt vor, im kantonalen Steuerrecht eine spezialgesetzliche Ausnahme zu statuieren. Auf eine Aufzählung bereichsspezifischer, besonderer Ausnahmen im VRG soll verzichtet werden (s. zum Ganzen Ziff. 4.2).

Ebenfalls auf Antrag der VKG soll Artikel 108a E-VRG mit einem zusätzlichen Absatz 4 ergänzt werden, worin das Verwaltungsgericht verpflichtet wird, die Parteien auf die Ausnahmen nach Absatz 3 hinzuweisen. Eine analoge Fairnessregel findet sich für den Zivilprozess in Artikel 145 Absatz 3 der Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272).

3.4. Nicht berücksichtigte Hauptanliegen

Die JSVP begrüsst zwar die restriktivere Regelung bezüglich Fristerstreckung (Art. 33 E-VRG), beantragt jedoch zusätzlich, dass Fristerstreckungsgesuche begründet werden müssen bzw. nur bewilligt werden, wenn unvorhergesehene und von der Partei nicht verschuldete Gründe geltend gemacht werden. Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Arbeitsgruppe, wonach sich eine entsprechende Regelung als kontraproduktiv erweisen könnte. Die Entscheidungsinstanzen müssten bei einer strikten Anwendung prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Fristerstreckung gegeben wären und – falls nicht – eine formelle Verfügung erlassen. Dies wäre mit zusätzlichem Aufwand für die Entscheidungsinstanzen, aber auch für die Parteien verbunden und würde die Verfahren zusätzlich verlängern. Zudem müsste im ablehnenden Fall der betroffenen Partei trotzdem noch eine sogenannte Notfrist eingeräumt werden. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die vorgeschlagene Änderung ab.

Ebenfalls abgelehnt wird der Vorschlag der JSVP, die Dauer der Gerichtsferien im Sommer zusätzlich um zehn Tage zu verkürzen (Art. 108a E-VRG). Die Dauer des Fristenstillstandes nach VRG entspricht den üblichen Gerichtsferien in der Schweiz. Davon soll nicht abgewichen werden.

Schliesslich lehnt der Regierungsrat auch den Antrag des DVI ab, Verfahren im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich gänzlich, das heisst auch in Verfahren vor Verwaltungsgericht, vom Fristenstillstand auszunehmen. Anders als im Bereich der Steuern, wo die spezialgesetzlichen Ausnahmen im Sinne einer Harmonisierung mit dem Bundesrecht erfolgen, soll das EG ZGB nicht entsprechend angepasst werden.

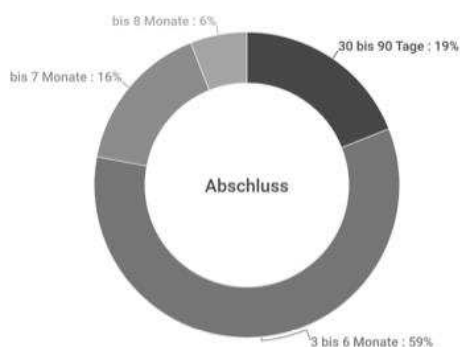
3.5. Abschliessende Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die vorgeschlagenen Änderungen des VRG im Bereich der Erstreckung von Fristen (Art. 33 E-VRG) und des Fristenstillstandes (Art. 90, 108a E-VRG) lange Verfahrensdauern nicht per se verhindern. Doch ist er überzeugt, dass die gesetzlichen Massnahmen einen Beitrag zur Verkürzung von Beschwerdeverfahren leisten und sich zur Erreichung des Ziels eignen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Motionäre diese zwei Bereiche bereits in ihrem parlamentarischen Vorstoss explizit angesprochen haben. Die Massnahmen treffen nicht einseitig die Parteien und ihre Rechtsvertreter, sondern auch die an den Verfahren beteiligten Vorinstanzen sowie die instruierenden Behörden und Verwaltungseinheiten.

Gleichzeitig nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis, dass die von ihm zur Erarbeitung der Vorlage eingesetzte Arbeitsgruppe diverse weitere Optimierungsmöglichkeiten besprochen hat. Diese gilt es nun verwaltungsintern umzusetzen, sei es, dass der Schriftenwechsel in Beschwerdeverfahren bereits mit der Aufforderung zur Leistung des Kostenvorschusses eingeleitet wird, sei es, dass vermehrt auf einen zweiten Schriftenwechsel oder in klaren Fällen gar gänzlich darauf verzichtet wird, wie dies vom Anwaltsverband in der Vernehmlassung eingebracht worden ist. Diesbezügliche weitere gesetzgeberische Massnahmen lehnt der Regierungsrat jedoch ab.

Was die Dauer baurechtlicher Beschwerdeverfahren vor dem DBU im Besonderen betrifft, so zeigt eine Auswertung, dass 78 Prozent aller Beschwerden durch das DBU in der durch den Landrat in der Bauverordnung (GS VII B/1/2) vorgegebenen sechsmonatigen Bearbeitungsfrist ab Abschluss des Schriftenwechsels entschieden werden. 22 Prozent halten diese Ordnungsfrist nicht ein, wobei es sich bei der überwiegenden Mehrheit nur um Überschreitungen von wenigen Tagen handelt. Seit Januar 2017 kam es in 6 Prozent der Fälle zu einer grösseren Überschreitung; die Bearbeitungszeit lag jedoch auch in diesen Fällen immer unter acht Monaten ab Abschluss des Schriftenwechsels. Betrachtet man die gesamte Verfahrensdauer ab Rechtshängigkeit der Beschwerde bis zum Erlass des Beschwerdeentscheides durch das DBU, so wurden 45 Prozent der Beschwerden innert neun Monaten bzw. 69 Prozent innert einem Jahr ab Beschwerdeeingang erledigt.

Grafik 1. Behandlungsdauer Beschwerden DBU ab Abschluss Schriftenwechsel¹



Grafik 2. Gesamtbehandlungsdauer Beschwerden DBU



Abschliessend hält der Regierungsrat daran fest, keine spezialgesetzliche Regelung für baurechtliche Beschwerdeverfahren schaffen zu wollen. Die Motion wurde durch den Landrat mit dem Grundgedanken überwiesen, dass eine umfassende Betrachtung erfolgen sollte – ohne Beschränkung auf baurechtliche Verfahren. Betroffen sind deshalb alle Verfahren, welche dem VRG unterliegen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die vorgeschlagenen Änderungen des VRG sowie die verwaltungsintern umzusetzenden weiteren Optimierungsmöglichkeiten Einfluss auf die Gesamtbehandlungsdauer haben und zu deren Verkürzung beitragen werden.

¹ In der Auswertung berücksichtigt wurden sämtliche, beim DBU anhängig gemachte Beschwerden, die zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. Juli 2019 entschieden wurden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Artikel 33; Erstreckung von Fristen

Absatz 2 regelt die Erstreckung von behördlich angesetzten Fristen in nichtstreitigen und streitigen Verwaltungsverfahren. Neu sollen diese nur noch einmal erstreckt werden können. Weitere Erstreckungen sind ausgeschlossen. Dadurch reduziert sich insbesondere die Vernehmlassungsfrist in Beschwerdeverfahren von heute 90 bei zwei gewährten Fristerstreckungen auf neu maximal 60 Tage bei einer Fristerstreckung. Die Voraussetzungen für die Gewährung der einmaligen Fristerstreckung bleiben gleich. Es genügt, wenn vor Ablauf der Frist ein entsprechendes Gesuch gestellt wird. Eine Begründung ist weiterhin nicht erforderlich.

Die mit der Änderung vorgeschlagene Regelung orientiert sich an derjenigen des Kantons Graubünden (Art. 9 Abs. 2 VRG GR; BR 370.100), wonach behördlich gesetzte Fristen «in der Regel nur einmal erstreckt werden können». Zugunsten einer einheitlichen Praxis soll jedoch im Kanton Glarus auf unbestimmt formulierte Ausnahmen für eine weitere Erstreckung verzichtet werden.

An die Stelle einer weiteren Erstreckung tritt im Säumnisfall die Wiederherstellung der Frist nach Artikel 36 VRG. Die Wiederherstellung setzt materiell voraus, dass «eine Partei oder ihr Vertreter unverschuldet davon abgehalten worden ist, rechtzeitig zu handeln». Eine unverschuldete Verhinderung wird angenommen, wenn objektive oder subjektive Gründe für die Unmöglichkeit der rechtzeitigen Ausführung einer fristgebundenen Handlung vorliegen und der Partei oder ihrem Vertreter keine Nachlässigkeit vorgeworfen werden kann. Taugliche Entschuldigungsgründe sind etwa Naturkatastrophen, Militärdienst, Tod oder schwerwiegende Erkrankung, nicht dagegen Arbeitsüberlastung, organisatorische Unzulänglichkeiten oder Ferien. Auch Unkenntnis von Rechtsregeln oder eine falsche behördliche Auskunft kann unter Umständen Anlass zur Fristwiederherstellung geben.

Artikel 90; Stillstand der Fristen

Die Bestimmung gehört zu den allgemeinen Bestimmungen für das streitige Verfahren und gilt somit sowohl im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren als auch in den Verfahren vor Verwaltungsgericht und vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen. Künftig soll der Fristenstillstand jedoch nur noch im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zum Tragen kommen, womit die Bestimmung über den Fristenstillstand in der Gesetzessystematik an falscher Stelle steht. Artikel 90 wird deshalb aufgehoben. Sein Inhalt wird in eine neue Norm, welche sich – wie dies z. B. auch im Kanton Graubünden der Fall ist (s. Art. 39 VRG GR) – systematisch bei den Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde befindet, überführt (Art. 108a E-VRG).

Artikel 108a; Stillstand der Fristen

Der neue Artikel 108a übernimmt den Inhalt des aufgehobenen Artikels 90. Der Geltungsbereich ist neu jedoch auf das Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren beschränkt (Abs. 1). Der Fristenstillstand findet somit im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor den Departementen und dem Regierungsrat sowie in den Verfahren vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen keine Anwendung mehr. Ausserdem stehen neu auch Fristen, die nach Artikel 33 Absatz 2 E-VRG erstreckt worden sind, nicht mehr still (Abs. 3 Bst. d). Des Weiteren sieht Absatz 2 neu vor, dass selbst während des Fristenstillstandes Termine angesetzt werden dürfen, wenn die Parteien damit einverstanden sind. Aufgrund der Vernehmlassung wird die Bestimmung schliesslich mit einem neuen Absatz 4 ergänzt, der – im Sinne einer Fairnessregel – eine Hinweispflicht des Verwaltungsgerichts auf die allgemeinen Ausnahmen vom Fristenstillstand nach Absatz 3 vorsieht. Eine analoge Regelung findet sich für den Zivilprozess in Artikel 145 Absatz 2 ZPO.

Artikel 140a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom

Ohne spezielle Regelung würden die neuen Verfahrensvorschriften ab dem Inkrafttreten sofort, das heisst auch für laufende Verfahren gelten. Dies wird mit der Übergangsbestimmung verhindert. Massgebend ist, ob ein Verfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens, also am 1. Oktober 2020, vor der jeweiligen Instanz bereits rechtshängig ist oder nicht. Ist dies der Fall, richten sich die Fristerstreckung und der Fristenstillstand nach bisherigem Recht.

Während für die Rechtshängigkeit im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren der Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde massgebend ist, ist der Zeitpunkt der Eröffnung eines erstinstanzlichen Verfahrens nicht immer ganz einfach zu bestimmen. Dies, weil erstinstanzliche Verfahren nicht nur auf Gesuch hin, sondern auch von Amtes wegen eingeleitet werden. Im letzteren Fall sind Vorkehrungen der Behörde massgebend, welche den Erlass einer Verfügung erwarten lassen. Die Rechtshängigkeit endet mit dem förmlichen Abschluss des Verfahrens durch die handelnde Behörde. Dies auch dann, wenn die Verfügung nicht formell rechtskräftig ist, da noch ein ordentliches Rechtsmittel dagegen erhoben werden kann. Denn mit dessen Erhebung wird das Verfahren vor der Rechtsmittelinstanz neu eröffnet, d. h. von neuem rechtshängig gemacht.

4.2. Steuergesetz

Im Bereich der direkten Bundessteuer gelten die Gerichtsferien nicht. Artikel 140 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) verweist für den Fristenlauf ergänzend auf den für das Einspracheverfahren geltenden Artikel 133 DBG. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts regelt diese Bestimmung den Fristenlauf abschliessend. Ob unterschiedliche Bestimmungen zum Fristenlauf für die kantonalen und die direkte Bundessteuer zulässig sind, hat das Bundesgericht hingegen offengelassen. Soweit der kantonale Gesetzgeber aber die Fristen angleicht, ist die kantonale an die eidgenössische Frist anzupassen. Die vorliegende Änderung soll für eine solche Angleichung genutzt und damit klargestellt werden, dass im Verfahren betreffend Kantons- und Gemeindesteuern der Fristenstillstand nicht gilt. Da Beschwerden regelmässig sowohl die direkte Bundessteuer als auch die Kantons- und Gemeindesteuern betreffen, macht eine gesplittete Fristenregelung keinen Sinn. Von der Änderung betroffen sind die Bestimmungen von Artikel 165a, 166 und 199 Steuergesetz (StG; GS VI C/1/1).

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen verursachen gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten. Die Beschränkung des Fristenstillstandes auf Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sowie die strengere Regelung der Fristerstreckung bedingt von den an Verwaltungsverfahren Beteiligten – seien es nun Parteien, ihre Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter, Behörden oder Vorinstanzen – jedoch eine gewisse Umstellung und Flexibilität.

6. Inkraftsetzung

Das Inkrafttreten der Änderungen ist auf den 1. Oktober 2020 vorgesehen. Für Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor den Departementen und dem Regierungsrat sowie für Verfahren vor den verwaltungsunabhängigen Rekurskommissionen gilt der Fristenstillstand – unter Vorbehalt der Übergangsbestimmung von Artikel 140a E-VRG – somit letztmals vom 15. Juli bis 15. August 2020.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. der beiliegenden Gesetzesänderung zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen; und*
- 2. die Motion als erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Motion
- SBE
- Synopse