

## Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 6. November 2019

### § 181

#### **Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Motion SP-Fraktion «Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten»)**

(Berichte Regierungsrat, 3.9.2019; Kommission Recht, Sicherheit und Justiz, 4.10.2019)

### Eintreten

*Bruno Gallati*, Näfels, Kommissionspräsident, beantragt Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen von Kommission und Regierungsrat. – Die Vorlage gründet auf einer Motion, welche die SP-Fraktion im August 2017 eingereicht hat. Sie forderte darin die Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten. Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Motion in seinem Bericht vom Januar 2018 und beantragte folglich deren Überweisung. Bereits damals lehnte der Regierungsrat aber eine spezialgesetzliche Regelung im Rahmen des Baurechts ab. Für die Umsetzung der Motion stellte der Regierungsrat verschiedene Möglichkeiten in Aussicht. Der Landrat überwies die Motion schliesslich im Februar 2018. – In der Vernehmlassung wurde die beabsichtigte Änderung bezüglich Fristverlängerung mehrheitlich und ausdrücklich begrüsst. Die Anpassungen beim Fristenstillstand wurden hingegen kontroverser beurteilt. – Der regierungsrätliche Bericht vom September 2019 beinhaltet zwei wesentliche Neuregelungen. Einerseits soll eine Fristverlängerung nur noch einmal möglich sein. Andererseits soll der Fristenstillstand nur noch für Gerichtsverfahren gelten. Die Kommission hat sich mit dieser Vorlage auseinandergesetzt und kam schliesslich zum gleichen Schluss wie der Regierungsrat. Für die Kommission war nach einigen Voten Eintreten unbestritten. In der Detailberatung führte die neu nur noch einmal mögliche Fristverlängerung zu einer längeren Diskussion. Dabei ging es aber weniger um die künftige Einmaligkeit der Fristverlängerung, sondern vielmehr darum, ob ein Fristverlängerungsgesuch begründet werden muss oder nicht. Um nicht unnötige neue Probleme bezüglich Begründungspflicht zu schaffen, sah die klare Mehrheit der Kommission davon ab. – Ebenfalls ausgiebig wurde die Aufhebung des Fristenstillstandes diskutiert. Dabei wurde ins Feld geführt, dass die langen Verfahrensdauern nicht nur durch den Fristenstillstand begründet seien, sondern auch durch das zeitaufwendige Abarbeiten durch die Beschwerdeinstanzen. Weiter wurde eingebracht, dass während des Fristenstillstandes auch bei den beteiligten Amtsstellen oft reduzierte Ressourcen für die Behandlung von Beschwerden vorhanden seien und sich der Fristenstillstand somit nicht nur nachteilig auswirke. Andererseits führte die deutliche Kommissionsmehrheit aus, dass vor allem bei Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden die Betroffenen vielfach eine zügige Behandlung wünschen. Zudem sei das verzugslose Abarbeiten durch die Beschwerdeinstanzen eine Führungsaufgabe der zuständigen Personalverantwortlichen und weniger eine Aufgabe, die durch den Landrat zu

regeln sei. Auch die allenfalls reduzierten Personalressourcen während des Fristenstillstandes, der vielfach mit der Ferienzeit zusammenfällt, ist primär Sache der Personalführung sowie von Stellvertretungs- und allenfalls Kompetenzregelungen. Schliesslich folgte die Kommission mehrheitlich dem Vorschlag des Regierungsrates. – In der Schlussabstimmung stellte sich ein Kommissionsmitglied gegen die Vorlage. Die Abschreibung der Motion wurde hingegen einstimmig unterstützt. – Zu danken ist der Kommission für die angenehme Sitzung und die gute Zusammenarbeit. Spezieller Dank gebührt Landammann Andrea Bettiga, Ratschreiber-Stellvertreter Magnus Oeschger sowie Departementssekretär Arpad Baranyi.

*Emil Küng*, Obstalden, Kommissionsmitglied, beantragt namens der SVP-Fraktion Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen von Kommission und Regierungsrat. – Absicht der Motion war es, den Fristenstillstand in baurechtlichen Streitigkeiten abzuschaffen. Es war bei der Bearbeitung der Motion aber richtig, sich nicht nur auf das Baurecht zu beschränken, sondern die gesamte Verwaltungsrechtspflege anzuschauen. Für die Beschleunigung der Verfahren wurden zwei Stellschrauben gefunden: die Fristerstreckung und der Fristenstillstand. Die geplanten Änderungen sollen für die im Verwaltungsverfahren beteiligten Parteien angemessen und rechtsstaatlich sein; es soll keine Partei unverhältnismässig bevorteilt oder benachteiligt werden. Diese Anforderung ist erfüllt, wenn eine behördlich angesetzte Frist statt zweimal nur noch einmal erstreckt werden kann, dies dann aber lediglich beantragt und nicht mehr begründet werden muss. Die Anforderung ist auch erfüllt, wenn der Fristenstillstand – also die Gerichtsferien – ausschliesslich für Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und nicht für Verfahren vor Verwaltungsbehörden gilt. Die angedachten Änderungen sind angemessen und verhältnismässig.

*Thomas Hefti*, Schwanden, äussert Kritik an der vorgeschlagenen Lösung. – Diese Vorlage hält kaum, was sie verspricht. Das soll kein Vorwurf an den Regierungsrat sein. Dieser hat Vorschläge zur Umsetzung einer überwiesenen Motion unterbreitet. Die Frage ist, ob der Entscheid des Landrates, die Motion zu überweisen, richtig war? Fraglich auch, ob die Kommission die ganze Bedeutung der vorliegenden Änderungen erfasst hat. Es droht ein Schildbürgerstreich, vor allem aus Sicht der Rechtsuchenden. – Bei Vernehmlassungen ist der Unmut jeweils gross, wenn die Antwort über die Sommerferien geschrieben werden muss. Es bleibt keine Zeit dafür und es finden auch keine Sitzungen statt, um Vernehmlassungsantworten zu verabschieden bzw. nach der Sitzung noch anzupassen. Eine gute Vernehmlassung braucht Zeit. Es gibt Momente, in denen Ruhe gewährt werden soll, über die Weihnachts- oder die Ostertage zum Beispiel. Jene, die schulpflichtige Kinder haben, verreisen während der Schulferien. Und so gibt es Momente, in denen man sich auch nicht mit Rechtsgeschäften befassen möchte – egal, in welcher Rolle man sich befindet. – Neu soll es lediglich noch einmal möglich sein, eine behördlich angesetzte Frist zu erstrecken. Selbst bei Unfällen oder anderen Unglücken gibt es nicht einmal mehr eine Notfrist. Es muss dann die Wiederherstellung einer Frist beantragt werden. Dazu muss ein umfangreich begründetes Gesuch geschrieben werden, wobei der Ausgang unsicher ist. Dieses Gesuch bedeutet Zusatzaufwand. Wenn das Gesuch abgewiesen wird, kommt es zu einem unter Umständen unbefriedigenden Entscheid einer Verwaltungsbehörde. Dadurch wird der Rechtsuchende gezwungen, den Entscheid weiterzuziehen. Das kann nicht der Sinn dieser Vorlage sein. – Es ist nicht so, dass die Gerichte während der sogenannten Gerichtsferien nicht arbeiten. Viele Mitarbeitende sind während dieser Zeit sogar gerade deshalb dort. Sie haben dann nämlich genügend Zeit, um kompliziertere Entscheide zu schreiben, Fälle abzuarbeiten oder eine Weiterbildung zu absolvieren. Die Richter haben eine Fortbildungspflicht, müssen Fachliteratur lesen. Auch erlauben es die Gerichtsferien den Mitarbeitenden, zu verreisen. Denn in dieser Zeit müssen keine Termine angesetzt werden. Das gleiche Bedürfnis haben die Rechtsuchenden auch. – Die Motion bezog sich auf baurechtliche Verfahren. Die Vorlage erfasst jedoch die ganze Breite des Verwaltungsrechts und damit etwa auch die Staatssteuer, die Bewilligungsverfahren oder das Sozialversicherungswesen. In all diesen Fällen können die Fristen nicht mehr als einmal erstreckt werden und überall werden die Gerichtsferien aufgehoben. Auch die Vergaben durch Behörden sind betroffen. Unternehmer, die bei einer Vergabe nicht zum Zuge kommen, müssen plötzlich in den bereits verplanten Sommer-

ferien ein Verfahren führen. Sie müssen einen Anwalt finden, der eine Eingabe schreibt. Das ist unter Umständen gar nicht so einfach, weil die Ressourcen nicht vorhanden sind. Letztlich werden dadurch nur noch die grossen Anwaltskanzleien ausserhalb des Kantons berücksichtigt. Nur sie können sicherstellen, dass während der Ferien genügend Personal vorhanden ist. Diese Kanzleien sind dann aber auch teurer. Das dient dem Rechtsuchenden nicht. – Diese Vorlage ist ein Fehler. Der Kommissionsentscheid ist aber derart eindeutig, dass vorliegend auf einen Antrag auf Nichteintreten verzichtet wird. Am besten wäre es, wenn diese Vorlage an die Kommission zurückgewiesen würde – auch wenn zu bezweifeln ist, dass aus dieser Vorlage aus Sicht des Bürgers noch etwas Gutes herausgeholt werden kann.

*Christian Büttiker*, Netstal, dankt dem Regierungsrat für die Erarbeitung des Entwurfs und beantragt namens der SP-Fraktion Rückweisung der Vorlage an die Kommission, verbunden mit dem Auftrag, nur im Baurecht Änderungen im Gesetz vorzuschlagen. Die Motion sei ausserdem nicht als erledigt abzuschreiben. – Die Motion der SP-Fraktion vom August 2017 verlangte explizit die Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten. Denn vor allem in diesen Fällen können sich Dritte ein Spiel daraus machen, Vorhaben zu verhindern. Sie können das Recht sehr leicht ausnützen und Verfahren unendlich in die Länge ziehen. Nur im Baurecht gibt es dieses Problem, nicht in der ganzen Verwaltungsrechtspflege. – Mit der vorliegenden gesamtheitlichen Vorlage wird es für den Bürger, der ein eigenes, echtes Anliegen hat, schwieriger, rund um die Gerichtsferien seine Interessen zu vertreten. Vor allem mit der Aufhebung des Fristenstillstandes in Verfahren vor dem Departement und vor dem Regierungsrat werden hohe Hürden auferlegt. Deshalb fordert die SP-Fraktion die Rückweisung der Vorlage, verbunden mit dem Auftrag, nur im Baurecht Änderungen vorzuschlagen. Dritte sollen nicht länger ohne grossen Aufwand und unnötig Baubewilligungsverfahren in die Länge ziehen können. Der Regierungsrat sollte sich einmal anschauen, wie das Bundesgericht solche Dinge regelt. Dort werden die Eingaben schon zu Beginn auf die Erfolgsaussichten hin überprüft. Innerhalb von zwei bis drei Wochen wird entschieden, wenn keinerlei Erfolgschancen bestehen. Wird die Vorlage nicht zurückgewiesen, wird sich die SP-Fraktion in der Detailberatung einbringen. Sie fordert, dass der Fristenstillstand mindestens in Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und dem Departement gemäss Artikel 90 nicht aufgehoben wird. Es darf nicht sein, dass ein einfacher Bürger rund um die Gerichtsferien keine Möglichkeit mehr hat, seine Rechte wahrzunehmen.

*Mathias Zoppi*, Engi, Kommissionsmitglied, unterstützt im Namen der Grünen Fraktion den Rückweisungsantrag Büttiker, ergänzt um den Auftrag, zumindest bei den gesetzlichen Fristen den Fristenstillstand beizubehalten. – Landrat Thomas Hefti hat eindrücklich ausgeführt, worin der Schaden, den diese Vorlage verursacht, besteht. Im regierungsrätlichen Bericht wird die Behandlungsdauer bei den Beschwerden ab Abschluss des Schriftenwechsels aufgezeigt. Zu diesem Zeitpunkt haben alle Beteiligten ihre Stellungnahmen eingereicht. Das Verfahren ist entscheidungsfähig. Die im Bericht ausgewiesene Dauer entspricht somit jener Zeit, während der das Dossier beim bearbeitenden Verwaltungsjuristen auf dem Stapel liegt. In den meisten Fällen werden für die Erledigung mehr als drei Monate benötigt. Darin ändert sich mit der Abschaffung der Gerichtsferien nichts. Die Verwaltungsjuristen arbeiten während dieser Zeit die Fälle auf dem Stapel ab. Die Gerichtsferien sind deshalb wertvoll, weil die Juristen in dieser Zeit einigermaßen ungestört arbeiten können. Das ist wichtig und ist nützlich. Mit der vorliegenden Änderung werden die Ressourcen für die Fallbearbeitung nicht erhöht. Die Abschaffung des Fristenstillstandes lässt einzig zu, dass der Stapel auch während der Gerichtsferien wächst. Die Verfahren werden dadurch nicht schneller abgeschlossen. Schnellere Entscheide sind nur möglich, wenn die Verfahren nicht – vor allem von der Verwaltung selbst – aufgeblasen werden. Die Prozessgeschichte muss nicht bis in das letzte Detail dargestellt werden. Es kann nicht sein, dass das Verfahren vor einem Departement doppelt oder dreimal so umfangreich ist wie jenes vor dem Verwaltungsgericht. Das ist völlig unlogisch. – Die Streichung des Fristenstillstandes als Massnahme hört sich vielleicht zunächst einmal gut an. Bei einer genaueren Betrachtung bringt sie aber nichts. Wie Landrat Emil Küng ausführte, ist es das Ziel dieser Vorlage, keine Partei zu bevorzugen. Hinsichtlich des Fristenstillstandes geschieht dies aber genau. Denn es wird im Verwaltungsverfahren

der Staat, der ohnehin immer am längeren Hebel sitzt, bevorzugt. Der Verwaltungsjurist hat die Kontrolle über das Verfahren. Der Bürger muss innerhalb von 30 Tagen Stellung nehmen, im schlimmsten Fall noch über die Sommerferien. Der Verwaltungsjurist hingegen kann selbst entscheiden, wie lange der Fall auf dem Stapel bleibt. Bürger, die sich oft in nicht einfachen Situationen befinden, verstehen nicht, weshalb für den Staat keine Frist gilt. Die Übermacht des Staates im Verwaltungsverfahren wird somit zementiert. Dem Bürger wird damit kein Gefallen getan. Auch den schikanösen Beschwerden kann man anders begegnen. In der Kommission wurden Möglichkeiten kurz angesprochen. – Die mit dieser Vorlage verbundene Benachteiligung des Bürgers lässt sich bei den gesetzlichen Fristen am besten feststellen. Behördliche oder gerichtliche Fristen werden in einem laufenden Verfahren gesetzt. Kann die Frist nicht eingehalten werden, kann sie erstreckt werden. Die Betroffenen wissen, dass sie in einem Verfahren sind. Krass ist es hingegen bei den nicht erstreckbaren, gesetzlichen Fristen, die etwa mit einer Verfügung einhergehen. Der Betroffene muss innert 30 Tagen reagieren, auch wenn diese Frist in die Sommerferien fällt. Tut er das nicht, verliert er sein Recht. Das gilt für das gesamte Verwaltungsrecht. Eine Verfügung ist für die Betroffenen oft wie ein Schlag ins Gesicht. Wenn sie dann auch noch die Sommerferien damit verbringen müssen, ist das noch aufwühlender. Das gilt vor allem dann, wenn die Betroffenen trotzdem noch monatelang auf den Entscheid warten müssen. – Die Vorlage ist zurückzuweisen. Man muss deren Auswirkungen auf die verschiedenen Verfahrensarten berücksichtigen. Zumindest bei den gesetzlichen Fristen soll der Fristenstillstand zudem weiterhin gelten. Dies wäre bei einer Rückweisung zu berücksichtigen.

Landammann *Andrea Bettiga* wirbt um Eintreten und Zustimmung zur Vorlage. – Egal, wie sich der Landrat entscheidet: Die Erde wird sich weiterdrehen. – Der Regierungsrat schlägt – auf Auftrag des Landrates – zwei konkrete Massnahmen zur Beschleunigung von verwaltungsrechtlichen Verfahren vor: Es geht um Einschränkungen beim Fristenstillstand sowie bei der Fristerstreckung. Lange Verfahren können damit nicht per se ausgeschlossen werden. Der Regierungsrat und ein grosser Teil der Kommission sind sich aber einig, dass die Vorschläge tauglich sind. – Eine allfällige Rückweisung sollte mit einem klaren Auftrag verbunden werden. Auch sollte die Vorlage zurück in die Kommission und nicht wieder in den Regierungsrat. Zweiteres würde zu lange dauern. Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass der Landrat bei der Überweisung der Motion den Auftrag erteilte, die Verwaltungsrechtspflege als Ganzes zu betrachten, nicht nur das Baurecht. – Zu danken ist der Kommission und dem Kommissionspräsidenten Bruno Gallati.

*Bruno Gallati* spricht sich für Ablehnung des Rückweisungsantrags und Zustimmung zur Vorlage aus. – Die Kommission hat den klaren Auftrag, der mit der Überweisung der Motion einherging, berücksichtigt. Es überrascht, dass die vor rund zwei Jahren vorgegebene Stossrichtung nun plötzlich nicht mehr gelten soll. Wenn die Vorlage zurückgewiesen wird, dann an die Kommission, nicht an den Regierungsrat. Sonst würde es länger dauern, bis die Vorlage wieder behandlungsreif ist. – Die Argumentation bezüglich Aufhebung des Fristenstillstandes überrascht. Es gibt immer zwei Seiten. Nun wurde immer aus der Perspektive des Rechtsuchenden argumentiert. Es gibt aber durchaus auch Betroffene, die aufgrund des Fristenstillstandes länger auf Klarheit warten müssen. Von diesen war bisher nicht die Rede. Überraschend ist auch, dass die Ferienregelung von Anwälten, Verwaltungsangestellten oder Behördenmitgliedern entscheidend sein soll. Die Ferien sind auf einer anderen Stufe zu regeln; es handelt sich um eine reine Führungsaufgabe. Im Gemeinderat der Gemeinde Glarus Nord etwa gibt es passende Stellvertretungs- und Kompetenzregelungen. Im Notfall gibt es immer noch die Möglichkeit des Zirkularbeschlusses. Es sollte um die Sache gehen, nicht um Ferien oder Freizeit.

**Abstimmung:** Der Rückweisungsantrag Büttiker mit der Ergänzung Zopfi ist mit 26 zu 24 Stimmen angenommen.

