

An den Landrat

Glarus, 4. Oktober 2019

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

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege an ihrer Sitzung vom 4. Oktober 2019 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Bruno Gallati, Näfels, Präsident

Mitglieder: LR Mathias Zopfi, Engi (Vizepräsident)
LRP Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Emil Küng, Obstalden
LR Dominique Stüssi, Niederurnen
LR Vreni Reithebuch, Linthal
LR Roland Goethe, Glarus (Ersatz für LR Gabriela Meier Jud, Niederurnen)

Entschuldigt: LR Gabriela Meier Jud, Niederurnen

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ), Landammann Dr. Andrea Bettiga, Magnus Oeschger, Ratsschreiber-Stellvertreter, von der Staatskanzlei sowie der Departementssekretär DSJ, Arpad Baranyi, teil. Letzterer war auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission der Bericht und der Antrag des Regierungsrates vom 3. September 2019 inkl. Motion zur Verfügung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Landammann Andrea Bettiga gibt einen kurzen Überblick über die Vorlage. Er weist darauf hin, dass diese auf eine Motion der SP-Fraktion zurückgehe. Der Landrat habe die Motion an den Regierungsrat mit dem Auftrag überwiesen, verschiedene Möglichkeiten im Zusammenhang mit den Fristenregelungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) zu prüfen. Der Regierungsrat habe zur Erarbeitung der Vorlage eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese habe die Stossrichtung der Motion aufgenommen und Anpassungen in zwei bereits von den Motionären angesprochenen Regelungsbereichen vorgeschlagen: der Fristerstreckung und dem Fristenstillstand. Im Rahmen der Vernehmlassung seien Angaben zur Behandlungsdauer von Verwaltungsbeschwerdeverfahren verlangt worden. Der Regierungsrat sei diesem Anliegen in seinem Bericht an den Landrat nachgekommen. Die Zahlen würden zeigen, dass die Behandlungsdauer nicht als lange bezeichnet werden könne. Die durch den Landrat gesetzten Vorgaben würden mehrheitlich eingehalten.

2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage ist unbestritten. Aus der Kommission wird darauf hingewiesen, dass bereits Regelungen bestehen, die eine straffere Verfahrensführung erlauben würden. Diese gelte es anzuwenden, statt neue Vorschriften zu schaffen. Das Ziel der Vorlage, mit den Änderungen einen Beitrag zur Beschleunigung von Verwaltungsbeschwerdeverfahren zu leisten, dürfe nicht durch eine grosszügige Praxis unterlaufen werden. Ein Mitglied ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen, wenn überhaupt, dann nur marginal zur Zielerreichung beitragen würden. Die Massnahmen gingen zulasten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Die Beschwerdeverfahren würden nur vermeintlich beschleunigt.

Die Kommission beschliesst einstimmig, auf die Vorlage einzutreten.

3. Detailberatung

Aus der Kommission wird die Frage aufgeworfen, welche Optimierungsmöglichkeiten bereits unter dem geltenden Recht bestehen würden und wie die Verwaltung gedenke, diese umzusetzen (vgl. Ziff. 3.5 Bericht). Die zwei an der Sitzung anwesenden Mitglieder der Arbeitsgruppe verweisen auf die Möglichkeit, bei offensichtlich unzulässigen oder unbegründeten Beschwerden auf einen Schriftenwechsel gänzlich zu verzichten oder von der Anordnung eines weiteren Schriftenwechsels abzusehen. Artikel 96 VRG erlaube dies grundsätzlich. Die Praxis zeige jedoch, dass die Parteien bei einem Verzicht auf die Durchführung eines weiteren Schriftenwechsels durch die Beschwerdeinstanz einen solchen regelmässig beantragen würden, und zwar unabhängig davon, ob sie anwaltlich vertreten sind oder nicht. Um sich in allfälligen nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nicht dem Vorwurf der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör auszusetzen, werde solchen Anträgen deshalb in der Regel entsprochen. Auch bestehe die Möglichkeit, die Vorinstanz bereits unmittelbar nach Eingang der Beschwerde zur Einreichung einer Beschwerdeantwort und der Vorakten aufzufordern, ohne die Leistung des Kostenvorschusses durch die Beschwerde führende Partei abzuwarten (vgl. Art. 133 Abs. 3 VRG). Weitere Optimierungsmöglichkeiten sehe man bei der Art und Weise der Fristansetzung sowie bei der Länge der angesetzten Fristen, insbesondere im Rahmen einer Erstreckung. Die Optimierungsmöglichkeiten würden in der Departementssekretärenkonferenz diskutiert und sollen über sie Eingang in die Praxis der Beschwerdedienste der Departemente und der Staatskanzlei finden.

3.1. Fristerstreckung (Art. 32 E-VRG)

Die Kommission begrüsst die vorgeschlagene Begrenzung der Fristerstreckung auf eine einmalige. Da Fristen nicht missbräuchlich erstreckt werden sollen, um Verfahren zu verzögern und so z. B. Bauherren am Bauen zu hindern, dürfe auch eine einmalige Fristerstreckung

darüber hinaus nur in begründeten Fällen gewährt werden. Die Partei oder ihr Rechtsvertreter habe das Fristerstreckungsgesuch zu begründen. Ohne triftigen Grund seien die Fristen nicht zu erstrecken, ansonsten die Gefahr einer zu grosszügigen Praxis bestehe. Die Fristerstreckung könne mit einem Formular beantragt werden, wie dies im Kanton Zürich der Fall sei. Gegen die Einführung einer Begründungspflicht wird aus der Kommission vorgebracht, dass dieses Erfordernis eine unnötige Überregulierung darstelle, die Aufwand verursache. Die Fristerstreckung sei oftmals eine Frage der Notwendigkeit, insbesondere dann, wenn betroffene Bürgerinnen und Bürger erst kurz vor Ablauf einer behördlich gesetzten Frist eine Anwältin oder einen Anwalt aufsuchen würden. Es solle den Bürgerinnen und Bürgern nicht noch schwieriger gemacht werden, sich zu wehren, ob mit oder ohne Anwältin oder Anwalt. Das Instrument der Fristerstreckung werde nicht zum Zweck der Verfahrensverlängerung eingesetzt. Das Gesetz sei zu verschlanken. Eine Begründungspflicht würde nur neue Probleme mit sich bringen, weshalb auf sie zu verzichten sei. Fristen sollen ohne grosses Brimborium einmal erstreckt werden können – das genüge. Seitens des Regierungsrates und der Verwaltung wird darauf hingewiesen, dass eine Begründungspflicht in der Praxis nur dann zweckmässig sei, wenn die Gründe für Fristerstreckung im Gesetz klar umschrieben seien. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass auch noch über die Zulässig- oder Unzulässigkeit einer Fristerstreckung gestritten werde, statt über die materiellen Fragen zu entscheiden. Bereits die geltende Regelung sehe für die erstmalige Erstreckung keine Begründungspflicht vor. Für weitere Fristerstreckungen würden «unvorhergesehene» und von der Partei «nicht verschuldete» Gründe verlangt. Es stelle sich die Frage, wo – im Falle einer strikten Anwendung – bei diesen Gründen noch Unterschiede zur Wiederherstellung einer versäumten Frist nach Artikel 36 VRG bestünden.

In der Abstimmung spricht sich die Kommission mit 6 zu 3 Stimmen gegen die Einführung einer Begründungspflicht und somit für die Version des Regierungsrates aus.

3.2. Fristenstillstand (Art. 90, Art. 108a E-VRG)

Eine grosse Mehrheit der Kommission begrüsst die Aufhebung des Fristenstillstandes für Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden. Die so genannten Gerichtsferien sollen, wie der Name es bereits sagt, nur für die Gerichte gelten, nicht jedoch für Verfahren vor Verwaltungsbehörden. Da die Dauer des Fristenstillstandes den üblichen Gerichtsferien in der Schweiz entspreche, seien diese über die Beschränkung auf verwaltungsgerichtliche Verfahren hinaus nicht noch zusätzlich zu kürzen. Demgegenüber stellt sich ein Kommissionsmitglied auf den Standpunkt, dass die Verfahrensdauer mit der Aufhebung der Gerichtsferien für Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht verkürzt werde. Aus der im Bericht des Regierungsrates enthaltenen Grafik werde ersichtlich, dass die Behandlungsdauer ab Abschluss Schriftenwechsel grösstenteils zwischen vier und acht Monate betrage. Würden die Gerichtsferien gestrichen, müssten die Eingaben der Parteien und Vorinstanzen zwar schneller eingereicht werden, die Beschwerdeinstanzen würden jedoch nicht schneller arbeiten, sondern benötigten immer noch vier bis acht Monate für die Ausarbeitung des Entscheids. Die Aufhebung der Gerichtsferien bedeute einen Mehraufwand für die Beschwerdeinstanzen, die – statt entscheidreife Verfahren zum Abschluss zu bringen – neu auch während der Zeit der ehemaligen Gerichtsferien Verfahren instruieren müssten. Bei gleichen Ressourcen habe die Aufhebung des Fristenstillstandes daher keine oder schlimmstenfalls negative Auswirkungen auf die Behandlungsdauer. Eine Rechtsmittelfrist von 30 Tagen zur Einreichung einer Beschwerde sei wenig. Umso mehr, wenn der Entscheid kurz vor oder in der Ferienzeit eröffnet werde und sich die betroffene Person anwaltlich beraten lassen möchte oder sich einen Weiterzug überlegen müsse. Ein anderes Kommissionsmitglied hält dem entgegen, dass in Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht auf die Feriensituation von Anwältinnen und Anwälten oder der Verwaltung Rücksicht genommen werden könne. Verzögerungen in der Verfahrensführung durch die Gerichtsferien gelte es hier, insbesondere für Bauherrschaften, unbedingt zu vermeiden. Mit dem Verwaltungsgericht gebe es noch eine weitere Instanz, für welche die Gerichtsferien gelten würden. Die Verfahrensdauer könne mit der vorgeschlagenen Aufhebung der Gerichtsferien sehr wohl verkürzt werden. Seitens des Regierungsrates und der

Verwaltung wird darauf hingewiesen, dass sich der Landrat mit der Überweisung der Motion klar für eine Aufhebung des Fristenstillstandes ausgesprochen habe. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht nachvollziehbar, wenn nun auf diesen Teil der Vorlage verzichtet würde. Auch wenn gesetzliche Fristen im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht mehr vom Fristenstillstand profitieren könnten, so bestehe zumindest für behördlich gesetzte Fristen immer noch die Möglichkeit einer einmaligen, nicht weiter zu begründenden Fristerstreckung.

In der Abstimmung spricht sich die Kommission mit 8 zu 1 Stimmen für die Aufhebung des Fristenstillstandes für Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden und somit für die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung aus.

Die übrigen Änderungen geben zu keinerlei Diskussion Anlass.

In der Schlussabstimmung spricht sich ein Mitglied gegen die Vorlage aus. Hingegen votiert die Kommission einstimmig für die Abschreibung der Motion.

4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat,

- 1. die Vorlage «Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege» der Landsgemeinde unverändert zur Zustimmung zu unterbreiten;*
- 2. die Motion «Streichung des Fristenstillstandes in baurechtlichen Streitigkeiten» als erledigt abzuschreiben.*

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

**Landrätliche Kommission Recht,
Sicherheit und Justiz**



Bruno Gallati, Näfels
Kommissionspräsident