

Reform des Verwaltungsverfahrensrechts

(Anpassung von Verordnungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Direktion der Justiz und des Innern)

(vom 26. Mai 2010)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Kulturförderungsverordnung erlassen.

II. Folgende Verordnungen werden geändert:

- a) Verordnung über die Berücksichtigung religiöser Gemeinschaften im Einwohnerregister vom 14. November 1990,
- b) Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006,
- c) Verordnung zum kantonalen Filmgesetz vom 18. März 1971.

III. Folgende Verordnungen werden auf den 1. Juli 2010 aufgehoben:

- a) Verordnung betreffend die Bezirksschätzungskommissionen vom 28. Dezember 1911,
- b) Verordnung zum Gewaltschutzgesetz vom 3. Dezember 2008,
- c) Kulturförderungsverordnung vom 22. April 1971,
- d) Verordnung über die Beaufsichtigung der Mobiliarversicherungen vom 24. Februar 1927.

IV. Die Verordnung über die Rekurskommission der Gebäudeversicherung vom 1. März 2000 wird auf den 30. Juni 2011 aufgehoben.

V. Veröffentlichung der Kulturförderungsverordnung, der Verordnungsänderungen gemäss Dispositiv II sowie von Dispositiv III und IV in der Gesetzessammlung (OS 65, 338 ff.) und der Begründung im Amtsblatt.

Begründung

A. Ausgangslage und Zielsetzung

Mit Beschluss vom 29. April 2009 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf für ein «Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts» (Vorlage 4600). Mit diesem Sammelerlass, bestehend aus 43 Gesetzesänderungen und der Aufhebung eines weiteren Gesetzes, soll das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht den Vorgaben des übergeordneten Rechts angepasst werden, im Wesentlichen an die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV (SR 101), an Vorgaben, die das Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110) für das Verfahren auf kantonaler Ebene macht, und an die Regelung des Instanzenzugs gemäss Art. 77 und 79 KV (LS 101). Der Kantonsrat hat die Vorlage am 22. März 2010 verabschiedet (vgl. ABl 2010, S. 426 ff.).

Die Leitlinien zur Erarbeitung des erwähnten Gesetzesentwurfs hat der Regierungsrat in einem Konzept festgelegt (RRB Nr. 1566/2007). Darin bestimmte er auch, dass erstinstanzliche Anordnungen grundsätzlich auf Amtsstufe zu ergehen haben. Nur bei wichtigen bzw. bei sehr wichtigen Geschäften soll erstinstanzlich die Direktion oder der Regierungsrat entscheiden. Mit dieser Vorgabe soll einerseits erreicht werden, dass der Regelinstanzenzug nach Art. 77 Abs. 1 KV eingehalten ist (wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz [also die Direktion] und Möglichkeit des Weiterzugs an ein Gericht). Andererseits soll der Regierungsrat von seiner Rechtsprechungsfunktion entlastet werden.

Die Änderungen auf Gesetzesstufe erfolgen in einem einzigen Akt (vgl. vorerwähnter Antrag des Regierungsrates und genannter Beschluss des Kantonsrates). Auf Verordnungsstufe drängt es sich hingegen auf, dass jede Direktion dem Regierungsrat gesondert Antrag stellt auf Anpassung der in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Erlasser. Damit werden «Erlass-Pakte» gebildet, die im gesamten Rechtssetzungsprozess besser gehandhabt werden können. Ferner kann mit diesem Vorgehen dem unterschiedlichen Zeitbedarf der Direktionen zur Umsetzung der Vorgaben besser entsprochen werden.

Mit dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss sollen die im Zuständigkeitsbereich der Direktion der Justiz und des Innern liegenden Erlasser unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes einerseits an die Vorgaben des übergeordneten Rechts und andererseits an den erwähnten Regierungsratsbeschluss betreffend Zuständigkeit für erstinstanzliche Anordnungen umgesetzt werden.

B. Erläuterungen zur neuen Kulturförderungsverordnung

Die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts an die Vorgaben des übergeordneten Rechts bedingt, dass künftig auch Entscheide im Rahmen der Kulturförderung mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden können. Mit Ziff. XIX des Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts (Vorlage 4600) werden die hierfür notwendigen Änderungen des kantonalen Kulturförderungsgesetzes (LS 440.1) vorgenommen. Da es im Bereich der Kulturförderung schwierig ist, die Kriterien für die Zusprensung oder Verweigerung von Förderbeiträgen als griffige normative Voraussetzungen zu formulieren, schliesst der neue § 4a des Kulturförderungsgesetzes sodann die Rüge der Unangemessenheit im Rahmen eines Rekursverfahrens aus. Bei der Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts ist ferner der Grundsatz zu verwirlichen, dass erstinstanzliche Anordnungen durch Verwaltungseinheiten unterhalb der Stufe der Direktion zu ergehen haben. Dies bedingt eine Klärung der bereits heute geltenden Entscheidkompetenz der Fachstelle Kultur im Rahmen der Kulturförderungsverordnung.

Unabhängig von den durch die Revision des Verwaltungsverfahrensrechts notwendigen Anpassungen ist zu beachten, dass die geltende, letztmals 2001 geänderte Kulturförderungsverordnung vom 22. April 1971 den heutigen inhaltlichen und organisatorischen Verhältnissen der kantonalen Kulturförderung nicht mehr entspricht und auch im Hinblick auf künftige kulturelle Entwicklungen zu wenig flexibel ausgestaltet ist: Einerseits steht sie nicht in Einklang mit dem 2002 durch den Regierungsrat erlassenen Kulturförderungsleitbild (RRB Nr. 583/2002). Die darin ausformulierten Handlungsgrundsätze und Richtlinien für eine stringente Kulturpolitik sind in der Verordnung aufzugeben. Anderseits fehlt eine normative Grundlage für die vielfältigen Aufgaben der Fachstelle Kultur. Schliesslich sind die Zusammensetzung und die Aufgaben der Kulturförderungskommission, der in der geltenden Verordnung eine zu starre Gliederung vorgegeben wird, neu dahingehend festzulegen, dass flexibler und spartenunabhängiger auf wechselnde Anforderungen und kulturelle Entwicklungen eingegangen werden kann.

Insgesamt rechtfertigt es sich daher, die geltende Kulturförderungsverordnung vollständig zu revidieren.

Zu § 1: Die Zweckbestimmung von § 1 des Kulturförderungsgesetzes wird in Abs. 1 dahingehend präzisiert, als dass ein vielfältiges kulturelles Leben angestrebt wird und dabei aber die Unabhängigkeit künstlerischen Schaffens gewahrt bleiben soll. Der Anspruch der Vielfalt bezieht sich dabei einerseits auf die geografische Verteilung – nicht

nur städtische Zentren, sondern das gesamte Kantonsgebiet, insbesondere auch ländliche Regionen, sollen von der kantonalen Förderung profitieren können. Anderseits bezieht sich Vielfalt auch auf strukturelle Rahmenbedingungen und inhaltliche Ausrucksformen. Abs. 2 beschreibt die möglichen Zielgruppen und deren Kantsosbezug als Grundvoraussetzung für Förderaktivitäten.

Zu § 2: Auch die Kulturförderungsverordnung verzichtet auf die detaillierte Festschreibung von Förderkriterien. Die Bewertung kulturellen Schaffens und kultureller Neuentwicklungen entzieht sich weitgehend abschliessender Festlegungen auf normativer Ebene. Flexibilität und Anpassungsfähigkeit gegenüber Veränderungen und Neuerungen kultureller und künstlerischer Erscheinungs- und Ausdruckformen sollen gewahrt bleiben. Als Orientierungspunkt dient das Kulturförderungsleitbild des Regierungsrates, das qualitative und kulturpolitische Kriterien in ihren Grundzügen formuliert.

Zu § 3: Zentrales Organ der kantonalen Kulturförderung ist die Fachstelle Kultur in der Direktion der Justiz und des Innern. Die Fachstelle wurde bisher – im Gegensatz zur Kulturförderungskommission – trotz ihrer Bedeutung im Rahmen der kantonalen Kulturförderung in der geltenden Kulturförderungsverordnung nicht erwähnt. Ihre normative Grundlage findet sich bislang einzig in der Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern vom 16. September 2009 (JIOV, LS 172.110.1). Im Rahmen der vorliegenden Verordnung werden neu die Aufgabenbereiche der Fachstelle Kultur dargestellt sowie ihre Entscheidungskompetenzen geregelt. Die Zuständigkeit der Fachstelle Kultur als Anlaufstelle für kulturelle Fragen und ihre Kernaufgabe der Umsetzung des Kulturförderungsgesetzes werden ausdrücklich festgelegt (Abs. 1), und es werden ihre Aufgaben, die sie bereits heute wahrnimmt, beschrieben (Abs. 2). Mit Abs. 2 lit. c wird die Fachstelle beauftragt, die Konkretisierung des Leitbilds des Regierungsrates mittels Richtlinien durch die Direktion der Justiz und des Innern vorzubereiten. Diese Richtlinien bilden die Grundlage für die im Einzelfall zu beurteilenden Fördergesuche. Sie enthalten insbesondere die konkreten quantitativen und qualitativen Voraussetzungen und Beurteilungskriterien für die Zusprechung von Förderbeiträgen. Abs. 2 lit. d legt fest, dass die Fachstelle im Rahmen der Finanzkompetenz der Direktion (vgl. § 39 Finanzcontrollingverordnung [LS 611.2]) Beiträge gewähren und Ankäufe tätigen kann.

Zu §§ 4–7: Die bisherigen Regelungen zur Kulturförderungskommission bilden die dynamischen Entwicklungen und die Anforderungen des kulturellen Lebens zu wenig ab. Sodann soll der beratende Charakter der Kommission wieder verstärkt in den Vordergrund treten. Die Wahl der Kulturförderungskommission erfolgt wie bis anhin durch

den Regierungsrat (§ 4 Abs. 2). Die Mitgliederzahl wird jedoch auf höchstens 20 erhöht, wobei die Kommission weiterhin von der Vorsteherin oder vom Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern präsidiert wird (§ 4 Abs. 1). Mit der Aufstockung der Kommission lassen sich die Kommissionsmitglieder flexibler einsetzen. Sodann kann mit einer höheren Mitgliederzahl der Komplexität in den einzelnen Kulturbereichen und der damit verbundenen Dynamik in den kulturellen Ausdrucksformen wie auch den höheren Gesuchszahlen und höheren Anforderungen an Vernetzungsarbeit und Zusammenarbeit mit anderen Förderstellen Rechnung getragen werden. Neu können die auf Amtsdauer gewählten Kommissionsmitglieder nur noch einmal wiedergewählt werden (§ 4 Abs. 3). Das bewirkt eine grösere Fluktuation, was eine ausgewogene und gerechte, weil weniger personenabhängige Förderung gewährleistet. Die Arbeitsweise der Kommission – Regelung der Einberufung zu Sitzungen sowie Teilnahme der Leiterin oder des Leiters der Fachstelle an den Sitzungen – bleibt grundsätzlich im Vergleich zur geltenden Verordnung unverändert (§ 5).

Aufgabe der Kommission ist es, den Regierungsrat in grundsätzlichen kulturellen Fragen und bei der Verleihung von Auszeichnungen zu beraten (§ 6 Abs. 1). Die Zuständigkeit der Direktion der Justiz und des Innern zur Stellung von Anträgen gegenüber dem Regierungsrat wird dadurch selbstverständlich nicht beeinträchtigt. Das bisher ungeschriebene Recht der Kommissionsmitglieder, der Fachstelle Kultur neue Bereiche und Formen kantonaler Kulturförderung vorzuschlagen, wird neu ausdrücklich geregelt (§ 6 Abs. 2).

Gemäss § 6 der geltenden Verordnung gliedert sich die Kommission in die ständigen Arbeitsgruppen für bildende Kunst, für Literatur sowie für Musik, Theater und Tanz. Diese Einteilung und insbesondere die Festlegung der Mitgliederanzahl pro Arbeitsgruppe wurden bereits von den Verfasserinnen und Verfassern des Kulturförderungsleitbildes bemängelt, weil sie zu starr sind und dem tatsächlichen Arbeitsanfall nicht gerecht werden. Die Direktion soll daher in § 7 der neuen Verordnung ermächtigt werden, ständige Fachgruppen zur Unterstützung bei der Beurteilung von Beitragsgesuchen und zur Beratung bei Werkankäufen zu bilden. Zudem soll die Fachstelle weitere Fachgruppen ad hoc bilden können, wenn dies für ein einzelnes Geschäft oder Beitragsgesuch erforderlich ist (Abs. 1). Damit kann flexibler auf die Dynamiken innerhalb der verschiedenen Kultursparten und auf die Interdisziplinarität von Projekten eingegangen werden. Die Zuweisung der zu beurteilenden Gesuche und Geschäfte an die Fachgruppen erfolgt durch die Fachstelle. Über die Gesuche und Geschäfte geben die Fachgruppen Empfehlungen ab (Abs. 3), worauf die Fachstelle entscheidet.

Zu § 8: Trotz der Aufstockung und Flexibilisierung der Kulturförderungskommission und deren Fachgruppen soll die Möglichkeit zum Beizug von weiteren Sachverständigen bestehen bleiben. Damit kann dem Bedarf nach Beizug von projektbezogenen Expertenmeinungen Rechnung getragen werden. Im Sinne einer stufengerechten Kompetenzverteilung wird diese Aufgabe neu der Fachstelle Kultur zugewiesen.

Zu § 9: Die Gesuchseingaben an die Fachstelle müssen formale Voraussetzungen erfüllen, damit die Gesuche überhaupt seriös beurteilt werden können. Diese Voraussetzungen sind durch die Fachstelle festzulegen (Abs. 1). Über die Gesuche wird nicht fortlaufend, sondern periodisch entschieden. Nur so kann erreicht werden, dass die budgetierten Staatsbeiträge bestmöglich eingesetzt werden. Um in diesem Punkt Transparenz herzustellen, hat die Fachstelle die Eingabetermine zu veröffentlichen (Abs. 2).

C. Erläuterung der Verordnungsänderungen

1. Verordnung über die Berücksichtigung religiöser Gemeinschaften im Einwohnerregister (LS 131.6)

§ 1 der Verordnung ist in dem Sinne zu präzisieren, dass nur auf die Religionsgemeinschaften Bezug genommen wird, die in Abs. 2 von § 39a des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) genannt sind. Denn die von der Verfassung anerkannten kirchlichen Körperschaften und jüdischen Gemeinden haben schon von Gesetzes wegen Anspruch auf gewisse Angaben aus dem Einwohnerregister (vgl. § 39a Abs. 1 GG).

Der Entscheid über die Zulässigkeit der Datenabgabe aus den Einwohnerregistern an religiöse Gemeinschaften ist nicht derart bedeutsam, dass an der Zuständigkeit des Regierungsrates zum Entscheid über entsprechende Gesuche (vgl. § 3) festgehalten werden müsste. Gleichwohl haben solche Gesuche eine gewisse politische Dimension, sodass von einer Delegation auf Amtsstufe abgesehen werden soll. Es erscheint angemessen, die Direktion mit dem Entscheid zu betrauen.

2. Justizvollzugsverordnung (LS 331.1)

Nach § 167 Satz 1 der Justizvollzugsverordnung (JVV) können Anordnungen des Amtes für Justizvollzug und seiner Hauptabteilungen mit Rekurs angefochten werden. Zuständig zum Entscheid über den Rekurs ist die «vorgesetzte Behörde» (§ 29 Abs. 2 Straf- und Justizvollzugsgesetz, LS 331), das heisst – gestützt auf § 167 Satz 2 JVV – die Direktion der Justiz und des Innern. Das gilt selbst dann, wenn es sich

um den erstinstanzlichen Entscheid einer Hauptabteilung handelt, zum Beispiel einer Anordnung der Strafanstalt Pöschwies. Auch in solchen Fällen ist der Rekurs also direkt an die Direktion zu richten und nicht an das Amt für Justizvollzug.

Die mit der Vorlage 4600 vorgenommene Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; LS 175.2) führt dazu, dass Rekurse gegen Anordnungen einer Verwaltungseinheit einer Direktion allgemein von der Direktion zu entscheiden sein werden, also unabhängig davon, ob es sich um den Entscheid eines Amtes, einer Abteilung oder einer andern Verwaltungseinheit dieser Direktion handelt (n§ 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG). Durch diese allgemeine Regelung im VRG wird Satz 2 von § 167 JVV somit hinfällig und kann aufgehoben werden. Satz 1 hingegen, wonach die Anordnungen des Amtes für Justizvollzug und seiner Hauptabteilungen mit Rekurs angefochten werden können, soll mit der Vorschrift ergänzt werden, dass sich der Rekurs nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz richtet. Damit wird klar gestellt, dass solche Anordnungen nicht etwa mit den Rechtsmitteln des Strafprozessrechts angefochten werden können.

3. Verordnung zum kantonalen Filmgesetz (LS 935.22)

Zu Filmvorführungen haben grundsätzlich nur Personen über 16 Jahren Zutritt (§ 5 Abs. 1 Filmgesetz; LS 935.21). Auf Gesuch des Veranstalters kann die Direktion der Justiz und des Innern indessen auch Jugendlichen unter 16 Jahren den Zutritt zu geeigneten Filmvorführungen gestatten (§ 6 Filmgesetz). Über die Gesuche entscheidet die Jugendstaatsanwaltschaft (Ziff. 1.1 des Anhangs 3 VOG RR). Aus Transparenzgründen soll diese Zuständigkeit neu direkt in der Filmverordnung festgelegt werden. Dem entsprechend ist zu regeln, dass die Gesuche bei der Jugendstaatsanwaltschaft statt der Direktion einzureichen sind (n§ 2 Abs. 1 Filmverordnung). Ferner ist ausdrücklich zu regeln, dass diese Verwaltungseinheit über die Gesuche auch entscheidet und sich dabei auf den Bericht und Antrag der Filmsachverständigen stützt (n§ 4 Abs. 1 Filmverordnung). Bei Bedarf kann sie vorgängig die nochmalige Prüfung des Films durch andere Sachverständige anordnen (a§ 5 Abs. 1 und n§ 4 Abs. 2 Filmverordnung).

Ist der Veranstalter, der Kinobetreiber oder der Filmverleiher mit dem Entscheid nicht einverstanden, können eine nochmalige Prüfung durch andere Sachverständige und ein neuer Entscheid verlangt werden (a§ 5 Abs. 1 Filmverordnung). Der Sache nach handelt es sich hierbei um eine Einsprache im Sinn von a§ 10a Abs. 2 lit. b bzw. n§ 10a lit. c und n§ 10b VRG. Das soll im Verordnungstext so zum Ausdruck gebracht werden (n§ 5 Abs. 1 Filmverordnung). Der gelebten Praxis entsprechend sollen allerdings nicht sämtliche an einer Jugendfilmvor

führung Beteiligten (Veranstalter, Kinobetreiber, Filmverleiher) Einsprache erheben können, sondern nur die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller. Auch in dieser Hinsicht soll der Wortlaut von § 5 Abs. 1 der Filmverordnung präzisiert werden.

D. Erläuterung der Aufhebung von Verordnungen

1. Verordnung betreffend die Bezirksschätzungskommissionen

Durch das Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verfahrensrechts (Vorlage 4600) werden die §§ 22–24 EG zum ZGB (LS 230) und damit auch die Bezirksschätzungskommissionen ersatzlos aufgehoben. Zur Begründung vgl. die Weisung des Regierungsrates zum genannten Gesetz (ABl 2009, 978 f.). Demzufolge kann die Verordnung betreffend die Bezirksschätzungskommissionen (LS 234.2) aufgehoben werden.

2. Verordnung zum Gewaltschutzgesetz (LS 351.3)

Die Verordnung regelt den Rechtsmittelzug gegen hafrichterliche Entscheide, die in Anwendung des Gewaltschutzgesetzes (GSG; LS 351) ergangen sind: Es ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig. Mit dem Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verfahrensrechts wird dieser Rechtsmittelzug in das Gewaltschutzgesetz aufgenommen (vgl. §§ 11a Abs. 1 und 14 Abs. 3 GSG). Die Verordnung wird deshalb hinfällig und kann aufgehoben werden.

3. Verordnung über die Rekurskommission der Gebäudeversicherung (LS 862.12)

Mit dem Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verfahrensrechts werden die Aufgaben der Rekurskommission der Gebäudeversicherung auf die Baurekurskommissionen (neu: Baurekursgericht) übertragen (vgl. §§ 75–78 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung). Demzufolge kann die Verordnung über die Rekurskommission der Gebäudeversicherung aufgehoben werden. Allerdings soll der Übergang der Aufgaben erst auf Ende der laufenden Amtszeit der Mitglieder der Rekurskommission der Gebäudeversicherung erfolgen, das heisst auf den 30. Juni 2011. Mithin soll die Verordnung auf dieses Datum aufgehoben werden.

4. Verordnung über die Beaufsichtigung der Mobiliarversicherung
(LS 862.21)

Mit dem Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts wird das Gesetz über die Beaufsichtigung der Mobiliarversicherung (LS 862.2) aufgehoben. Damit kann auch die dazu gehörige Ausführungsverordnung aufgehoben werden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Hollenstein Husi