Antrag des Regierungsrates vom 6. November 2013

KR-Nr. 229/2011

5039

Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 229/2011 betreffend Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren: Gleiche Fristen für Verfahrensführer und Verfahrensgegner im öffentlichen Recht

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. November 2013,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 229/2011 betreffend Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren: Gleiche Fristen für Verfahrensführer und Verfahrensgegner im öffentlichen Recht wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Juni 2012 folgendes von den Kantonsräten Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Max F. Clerici, Horgen, am 29. August 2011 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Vernehmlassungsfristen für Rekurs- und Beschwerdeantworten sowie die Antwortfristen im weiteren Schriftenwechsel in Verfahren des öffentlichen Rechts gesetzlich auf 30 Tage zu beschränken.

Bericht des Regierungsrates:

1. Gegenstand und Begründung des Postulats

Das Postulat bezieht sich auf die Eingabefristen in Rekurs- und Beschwerdeverfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; LS 175.2) ist ein Rekurs bzw. eine Beschwerde innert 30 Tagen einzureichen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 und § 53 Satz 2 VRG). Diese gesetzliche Frist ist – ausser in seltenen Ausnahmefällen – nicht erstreckbar (§ 12 Abs. 1 Satz 1 VRG). Für die Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort und weitere Eingaben im Verfahren (Replik, Duplik usw.) legt das Gesetz hingegen keine bestimmten Fristen fest. Die Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanz muss diese im Einzelfall aufgrund der Umstände festlegen.

Das Postulat zielt darauf ab, auch für die Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort und weitere Eingaben im Verfahren eine gesetzliche (und damit ausser in seltenen Ausnahmefällen nicht erstreckbare) Frist von 30 Tagen einzuführen. Begründet wird dies im Wesentlichen mit Gründen der Rechtssicherheit, der Rechtsgleichheit und der Verfahrensbeschleunigung.

2. Beurteilung des Postulats

2.1 Höchstens unwesentliche Verfahrensbeschleunigung

Nach der Ansicht der Postulanten könnten die Rekurs- und Beschwerdeinstanzen schneller entscheiden, wenn für alle Eingaben der Parteien eine nicht erstreckbare Frist von 30 Tagen gälte. Dass dadurch tatsächlich eine wesentliche Verfahrensbeschleunigung einträte, ist jedoch aus mehreren Gründen unwahrscheinlich oder zumindest fraglich:

– *Nur unwesentliche Verkürzung des Schriftenwechsels:* In einem Verfahren sind in aller Regel beide Parteien an einer raschen Verfahrenserledigung interessiert; sie haben naturgemäss wenig Interesse an unnötigen Fristerstreckungen. Fristerstreckungen werden denn auch bei Weitem nicht in jedem Verfahren beantragt und gewährt. Überdies begrenzt bereits das geltende Recht die Dauer der Fristen für die weiteren Eingaben in einem Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahren: Diese Fristen sollen in der Regel nicht länger sein als die Rekurs- bzw. Beschwerdefrist und nur einmal höchstens um die gleiche Dauer erstreckt werden (§ 26b Abs. 2 und § 70 VRG).

Gegenüber der vorgeschlagenen Regelung führt das geltende Recht damit höchstens zu einer unbedeutenden Verlängerung des Schriftenwechsels.

- *Erschwerung der Sachverhaltsermittlung und Entscheidfindung:* Mit der Einführung einer nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen für sämtliche Eingaben in Rekurs- und Beschwerdeverfahren würden auch sachlich begründete Fristerstreckungen verunmöglicht. Namentlich in komplexen Fällen wäre es dann unter Umständen nicht mehr möglich, einer Partei die nötige Zeit für die Erstellung einer sachgerechten und fundierten Eingabe zu gewähren. Im Übrigen können zusätzliche Abklärungen auch zu einer Wiedererwägung führen und damit im Interesse beider Parteien liegen. Innerhalb einer Frist von 30 Tagen würden die Parteien unter Umständen gezwungen, entweder gar keine oder eine nachlässig verfasste Eingabe einzureichen. Dies würde die richtige und vollständige Feststellung des Sachverhalts behindern, die Entscheidfindung erschweren und damit letztlich das Verfahren verlängern.
- *Weiterhin uneingeschränktes Replikrecht der Parteien:* Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts haben die Parteien in Rekurs- und Beschwerdeverfahren ein praktisch uneingeschränktes Replikrecht (vgl. etwa Entscheid VB.2009.00083 vom 2. September 2009). Jede Partei hat es damit in der Hand, den Schriftenwechsel – unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs – mit einer weiteren Eingabe zu verlängern, nachdem sich die andere Partei in einer Eingabe geäussert hat. Daran ändert auch der vorgeschlagene Ausschluss von Fristerstreckungen nichts.
- *Weiterhin keine verbindliche Entscheidfrist für Behörden und Gerichte:* Das Gesetz sieht für das Verwaltungsgericht keine Frist vor, innert der dieses nach Abschluss des Schriftenwechsels einen Entscheid fällen muss. Für die verwaltungsinternen Rekursinstanzen sowie Rekurskommissionen sieht es lediglich eine erstreckbare Ordnungsfrist von 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen vor (§ 27c VRG).

2.2 Gefährdung der Qualität der Rechtspflege

Nach der Ansicht der Postulanten führen Fristerstreckungen für Eingaben in Rekurs- und Beschwerdeverfahren zu Verzögerungen und Mehrkosten, ohne die Qualität der Verfahren zu verbessern.

Dieser Auffassung ist nicht beizupflichten. Fristerstreckungen ermöglichen es namentlich in komplexen Fällen, einer Partei je nach Bedarf hinreichend Zeit zur Verfügung zu stellen, um die nötigen

Sachverhalts- und Rechtsabklärungen vorzunehmen und eine sachgerechte und sorgfältige Eingabe zu verfassen. Dies ist nicht nur im Interesse der betreffenden Partei, sondern auch im Interesse einer richtigen Sachverhaltsermittlung, Entscheidfindung und Rechtsanwendung. Die geltende, flexible Regelung trägt damit entscheidend zur Qualität der Rechtspflege bei. Mit der Einführung einer starren, nicht erstreckbaren Frist von 30 Tagen für sämtliche Eingaben im Verfahren würde dieser Vorteil aufs Spiel gesetzt.

Die von den Postulanten angeführte Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) sieht demgemäss nur für den ersten Schriftenwechsel (Berufung und Berufungsantwort) eine gesetzliche, nicht erstreckbare Frist von 30 Tagen vor (Art. 311 Abs. 1, Art. 312 Abs. 2 und Art. 144 Abs. 1 ZPO). Bei einem allfälligen zweiten Schriftenwechsel (Replik und Duplik) muss die Rechtsmittelinstanz die Fristen zur Einreichung der Eingaben im Einzelfall festlegen, wobei sie diese auch erstrecken kann (Art. 316 Abs. 2 und Art. 144 Abs. 2 ZPO). Der Rechtsmittelinstanz steht somit auch im Zivilverfahren ein erheblicher Spielraum zu.

2.3 Beeinträchtigung der Fairness des Verfahrens

Das Postulat wird ferner damit begründet, dass die verfahrensführende Partei und die Gegenpartei für ihre Eingaben gleich viel Zeit zur Verfügung haben sollten und dass eine gesetzliche Festlegung der Rekurs- und Beschwerdeantwortfristen der Rechtsgleichheit diene.

Die Gleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten ist zwar durchaus anzustreben. Ungleichbehandlungen sind aber gerechtfertigt, soweit dafür sachliche und vernünftige Gründe bestehen. Dies ist vorliegend der Fall. Die bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Fristen liegen im Interesse eines fairen Verfahrens:

– *Auseinandersetzung mit neuen Tatsachen und Rechtsstandpunkten:* Personen, die eine behördliche Anordnung anfechten, können ihre Rekurs- bzw. Beschwerdeschrift in der Regel auf ihren Stellungnahmen aus dem vorinstanzlichen Verfahren aufbauen. Hierfür erscheint eine gesetzliche, nicht erstreckbare Frist von 30 Tagen als ausreichend. Für eine sachgerechte Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort sind dagegen häufig mehr als 30 Tage erforderlich. Ein Rekurs bzw. eine Beschwerde enthält oft neue Tatsachen und Rechtsstandpunkte, die einer vertieften Abklärung und Auseinandersetzung bedürfen.

– *Rechtliches Gehör und richtige Sachverhaltsermittlung:* Die Eingaben in einem Verfahren dienen zum einen der Gewährung des rechtlichen Gehörs; die Beteiligten sollen damit ihren Standpunkt einbringen können. Zum andern sollen die Eingaben eine richtige und vollständige Sachverhaltsermittlung ermöglichen, was wiederum der Qualität des Entscheids zugutekommt. Beides setzt voraus, dass die Fristen zur Einreichung der Eingaben flexibel festgelegt und nötigenfalls erstreckt werden können. Von dieser flexiblen Fristfestlegung und -erstreckung profitiert ab dem zweiten Schriftenwechsel auch die rekurrierende bzw. beschwerdeführende Partei. Diese erhält somit spätestens dann die nötige Zeit zur Darlegung ihres Standpunkts.

3. Schlussfolgerungen und Antrag

Eine starre Frist von 30 Tagen für alle Eingaben in Rekurs- und Beschwerdeverfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, wie sie die Postulanten anregen, würde das Verfahren nach dem Gesagten höchstens unwesentlich beschleunigen, jedoch die Qualität der Rechtspflege und die Fairness des Verfahrens erheblich gefährden. Mit der heutigen, flexiblen Regelung des geltenden Rechts kann den Umständen des Einzelfalls, den Erfordernissen einer sachlichen Entscheidfindung und dem rechtlichen Gehör der Verfahrensbeteiligten besser entsprochen werden. Hinzu kommt, dass bereits das geltende Recht Vorschriften enthält, die eine ungebührliche Verfahrensverzögerung verhindern.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 229/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi