

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 101/2017  
von Davide Loss betreffend Fristenstillstand auch  
im Rekursverfahren**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 4. März 2021,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 101/2017 von Davide  
Loss wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Davide Loss (in Vertretung von Beatrix Stüssi),  
Michèle Dünki-Bättig (in Vertretung von Rafael Steiner):***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 101/2017 von Davide Loss  
wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 4. März 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Tobias Mani

Die Sekretärin:  
Jessica Graf

---

\* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus folgenden  
Mitgliedern: Tobias Mani (Präsident), Wädenswil; Andrea Gisler, Gossau; Daniela  
Güller, Zürich; Urs Hans, Turbenthal; Florian Heer, Winterthur; Anne-Claude  
Hensch Frei, Zürich; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Martin Huber, Neftenbach;  
Christoph Marty, Zürich; Angie Romero, Zürich; Simon Schlauri, Zürich; Rafael  
Steiner, Winterthur; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Janine Vannaz, Aesch; Daniel  
Wäfler, Gossau; Sekretärin: Jessica Graf.

## **Verwaltungsrechtspflegegesetz**

**(Änderung vom . . . . .; Fristenstillstand im Rekursverfahren)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 4. März 2021,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

Fristenstillstand

§ 22a neu

<sup>1</sup> Gesetzliche und gerichtliche Fristen stehen still:

- a. vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;
- b. vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c. vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

<sup>2</sup> Der Fristenstillstand gilt nicht für:

- a. Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen sowie Verfahren mit besonderer Dringlichkeit,
- b. Verfahren betreffend Erlasse gemäss § 19 Abs. 1 lit. d,
- c. Stimmrechtssachen,
- d. personalrechtliche Angelegenheiten bei einer Kündigung, einer Einstellung im Amt, einer vorzeitigen Entlassung oder einer Freistellung,
- e. Verfahren betreffend den Straf- und Massnahmenvollzug, einschliesslich Haftvollzug,
- f. Verfahren betreffend die Zulassung zu einer Aus- oder Weiterbildung und zu einer Prüfung, betreffend die Zuteilung eines Aus- oder Weiterbildungsplatzes, betreffend das Ergebnis von Prüfungen und andere Fähigkeitsbewertungen, betreffend die Zuteilung zu Klassen und Schulen der Volksschule sowie betreffend den Schulort und den Schulweg im Bereich der Volksschule,
- g. Steuerverfahren,
- h. Planungs- und Bauverfahren,
- i. Submissionsverfahren

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 10. April 2017 reichten Davide Loss, Thalwil, und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Fristenstillstand auch im Rekursverfahren» ein (PI; KR-Nr. 101/2017). Sie wurde am 26. Februar 2018 mit 157 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die PI hat folgenden Wortlaut:

*Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:*

*§ 22a (neu) Fristenstillstand*

*<sup>1</sup> Gesetzliche und gerichtliche Fristen stehen still:*

- a. vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;*
- b. vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;*
- c. vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.*

*<sup>2</sup> Dieser Fristenstillstand gilt nicht in Stimmrechtssachen.*

Die PI wird im Wesentlichen damit begründet, dass während der Ferienzeit für alle Verfahren nach VRG ein Fristenstillstand gelten solle. Es gebe keine sachlichen Gründe dafür und sei verwirrend, dass es im Rekursverfahren im Gegensatz zum Beschwerdeverfahren keinen Fristenstillstand gibt. Wenn die Verwaltungsbehörde die Rekursfrist in dringlichen Fällen kürze, werde es der betroffenen Person wegen des fehlenden Fristenstillstands ausserdem faktisch verunmöglicht, sich in der Ferienzeit gegen den Entscheid zu wehren.

### **2. Erster Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat vom 4. Juni 2018**

*Antrag*

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS) hat die Vorberatung der PI am 19. Mai 2018 abgeschlossen. Der Erstunterzeichner hat das Recht auf Anhörung wahrgenommen. Die KJS hat der PI vorbehaltlich der Schlussabstimmung einstimmig zugestimmt.

*Bericht*

Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht gibt es einen Fristenstillstand. Aus historischen Gründen ist es jedoch so, dass man bei Rekursverfahren und erstinstanzlichen Verwaltungsentscheiden keinen Fristenstillstand kennt. Der fehlende Fristenstillstand führt zu verschiedenen Problemen.

Die Verwaltung hat die Möglichkeit, die Rechtsmittelfrist auf fünf Tage zu kürzen. Gerade in den Sommerferien oder über Weihnachten/Neujahr kann dies dazu führen, dass es praktisch unmöglich ist, fristgerecht einen Rekurs gegen einen erstinstanzlichen Verwaltungsentscheid einzureichen. Aus Sicht der KJS ist es wichtig, dass der Rechtsschutz gewährleistet ist und dass die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung über gleich lange Spiesse verfügen. Aus Sicht der KJS gibt es daher keinen ersichtlichen Grund, wieso der Fristenstillstand nicht auch für Rekursverfahren und erstinstanzliche Verwaltungsentscheide gelten soll.

Seitens der Direktion der Justiz und des Innern wurde anlässlich der Sitzung darauf aufmerksam gemacht, dass es durchaus Bereiche gibt, wo auf einen Fristenstillstand verzichtet werden sollte. Die parlamentarische Initiative schliesst beispielsweise unter §22 a Abs. 2 explizit den Fristenstillstand in Stimmrechtssachen auf.

Die KJS würde es ausdrücklich begrüessen, wenn seitens des Regierungsrates auf weitere mögliche Rechtsgebiete, Fälle usw. hingewiesen werden könnte, bei denen es aufgrund des Fristenstillstands zu unliebsamen Verzögerungen kommen könnte – genannt wurden an der Sitzung beispielsweise Entscheide betreffend Schulzuweisungen.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 21. November 2018**

#### **A. Grundlagen**

Schriftliche Anordnungen einer Verwaltungsbehörde können mit einem Rechtsmittel, in der Regel mit Rekurs gemäss §§ 19ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; LS 175.2), angefochten worden. Dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses kommt aufschiebende Wirkung zu (§ 25 Abs. 1 VRG). Die aufschiebende Wirkung hat zur Folge, dass die Anordnung erst rechtskräftig wird, wenn die Rechtsmittelfrist unbenutzt abgelaufen ist. Erst dann darf von dem mit der Anordnung eingeräumten Recht Gebrauch gemacht bzw. die Anordnung vollstreckt werden.

Ein Fristenstillstand im Sinne der PI zögert den Beginn einer Frist hinaus oder unterbricht eine bereits laufende Frist. Mit anderen Worten stehen vom ersten bis zum letzten Tag des Fristenstillstands gesetzliche und behördliche Fristen still. Die Vollstreckbarkeit der Anordnung wird um den entsprechenden Zeitraum verzögert.

## **B. Stellungnahme zum Fristenstillstand im Rekursverfahren im Allgemeinen**

### *1. Vorteile des Fristenstillstands im Rekursverfahren*

Ein Fristenstillstand im Rekursverfahren hat insofern Vorteile, als die Rekursinstanzen durch die geringere Zahl an fristgebundenen Geschäften während der Ferienzeit entlastet werden. Ferner entschärft der Fristenstillstand für jene Verwaltungsbehörden, die selbst Rekurs erheben oder Mitberichte an eine Rekursinstanz einreichen müssen, die unliebsamen Folgen der PI KR-Nr. 362/2013 betreffend Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren: Gleiche Fristen für Verfahrensführer und Verfahrensgegner im öffentlichen Recht.

### *2. Nachteile des Fristenstillstands im Rekursverfahren*

Bei einer Gesamtbeurteilung widerspricht die von der PI vorgesehene Regelung aus nachfolgenden Gründen schutzwürdigen privaten und öffentlichen Interessen. Die parlamentarische Initiative wird deshalb abgelehnt.

a) Der Kantonsrat hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich für eine Beschleunigung des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens ausgesprochen. Zu erwähnen sind insbesondere die Änderung vom 27. Oktober 2008 von § 339a des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1). Danach müssen die kantonalen Behörden über ein Rechtsmittel innert sechs Monaten nach dessen Eingang entscheiden (vgl. KR-Nr. 233/2004). Ferner wurde mit der Anpassung von § 26b Abs. 2 und § 58 VRG die Frist für Vernehmlassungen festgelegt und eine Erstreckung der Frist ausgeschlossen (Änderung vom 17. August 2015, KR-Nr. 362/2013). Im Rahmen der VRG-Revisionen von 1997 und 2010 wurden weitere Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung erlassen (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, § 27c N. 4 f.).

Die Einführung des Fristenstillstands im Rekursverfahren läuft diesem über die Jahre verfolgten Anliegen des Kantonsrates entgegen und schwächt das verfassungsmässige Gebot einer raschen Verfahrenserledigung (Art. 18 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101).

b) Die PI lässt ausser Acht, dass die Verwaltungsbehörden auf kommunaler und kantonaler Ebene täglich Hunderte schriftliche Anordnungen erlassen. Von diesen wird nur eine kleine Minderheit angefochten, während die grosse Mehrheit unbestritten ist bzw. unangefochten bleibt. In den meisten Fällen verzögert der Fristenstillstand somit die Vollstreckung völlig unbestrittener Anordnungen. Dies kann gleichermassen privaten wie auch öffentlichen Interessen zuwiderlaufen.

Schutzwürdige Interessen an einer raschen Vollstreckbarkeit werden offensichtlich dann verletzt, wenn eine Anordnung der Adressatin oder dem Adressaten ein Recht einräumt oder einen Vorteil zukommen

lässt (sogenannte Leistungsverwaltung). Zu erwähnen sind beispielhaft die Bau- und die Gewerbebewilligungen sowie die Gewährung von Sozialhilfe, von Subventionen und von Stipendien. In all diesen Fällen müsste die Adressatin oder der Adressat (dies können je nach Konstellation Private oder die öffentliche Hand sein) der Anordnungen länger warten, bis sie das eingeräumte und unbestrittene Recht in Anspruch nehmen können. Dass dies zu volkswirtschaftlich unerwünschtem Schaden führen kann, zeigt der Fall einer erteilten Baubewilligung nur allzu deutlich.

Entgegen der Zielsetzung der Initiative gereicht der Fristenstillstand im Rekursverfahren den Adressatinnen und Adressaten somit in der Regel zum Nachteil.

Problematisch kann eine Verzögerung der Vollstreckbarkeit aber auch bei der sogenannten Eingriffsverwaltung sein. Zu denken ist hier etwa an das Ausländerrecht (Entzug oder Verweigerung der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung) oder an Massnahmen zum Gesundheitsschutz oder polizeiliche Anordnungen.

Dass der Grossteil der von den Verwaltungsbehörden erstinstanzlich erlassenen Anordnungen nicht angefochten wird, bildet denn auch ein wesentliches Argument für die Beschränkung des Fristenstillstands auf das Beschwerdeverfahren.

c) Von verschiedenen Spezialgesetzen und von der Rechtsprechung wird der Fristenstillstand in bestimmten Bereichen ausdrücklich ausgeschlossen oder eingeschränkt (z. B. im Steuer-, im Submissions- und im Asylrecht; weiterführend Kaspar Plüss, Kommentar VRG, a. a. O., § 11 N. 26 f.). In Bezug auf diese Fälle führt die PI nicht zu einer Vereinheitlichung der Rechtslage, sondern zu deren Zersplitterung.

So wäre beispielsweise im Bereich des Steuerrechts die Frage zu beantworten, ob bei den Staats- und Gemeindesteuern der Fristenstillstand gelten soll, während er im Bereich der direkten Bundessteuer von Bundesrechts wegen ausgeschlossen ist. Würde die Frage bejaht, würden die Rechtsmittelfristen in den beiden Steuerbereichen an unterschiedlichen Daten ablaufen. Diese – für alle Beteiligten – unbefriedigende Situation wurde mit einer Rechtsänderung von 2011 gezielt beseitigt (vgl. Änderung der Verordnung zum Steuergesetz [LS 631.11]; damals wurden die negativen Auswirkungen unterschiedlicher Rechtsmittelfristen in verschiedenen Steuerbereichen ausführlich erläutert [vgl. ABI 2011, 392]; sie würden nun wieder eingeführt). Beim Steuerrekursgericht würde die Verfahrensführung bei sogenannten Kombinationsgeschäften (direkte Bundessteuer einerseits sowie Staats- und Gemeindesteuern andererseits) wieder erheblich verkompliziert. Es müsste beim Eingang einer Beschwerde betreffend die direkte Bundessteuer in einer vom Fristenstillstand erfassten Periode immer noch der Eingang des entsprechen-

den Rekurses betreffend die Staats- und Gemeindesteuern abgewartet werden.

d) Das Rekursverfahren lässt im Vergleich zum Beschwerdeverfahren mehr Raum für eine rasche, einvernehmliche und kostengünstige Lösung (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2009 zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts [Vorlage 4600], Kapitel II Abschnitt C.2.; vgl. auch § 26c VRG, wonach Zeugeneinvernahmen im Rekursverfahren nur restriktiv zulässig sind, und § 27c VRG, wonach Entscheide im Rekursverfahren innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen zu fällen sind). Der Verzicht auf den Fristenstillstand im Rekursverfahren ist vor diesem Hintergrund folgerichtig und gerechtfertigt.

e) Wie die Begründung der PI zeigt, beruht der vorgeschlagene Fristenstillstand auf der verallgemeinernden Annahme, dass die Adressatinnen und Adressaten einer Anordnung sowie das Verwaltungs- und Gerichtspersonal während der betreffenden Zeiten ferienabwesend sind oder sich aus anderen Gründen nicht um ein Verfahren kümmern können. Dies entspricht nach unserer Einschätzung nicht (mehr) der Lebenswirklichkeit. Viele Personen haben gerade während der Zeiten des Fristenstillstands mehr Zeit, sich um ein Verfahren zu kümmern, wogegen sie zu anderen Zeiten ferienabwesend oder beruflich stark ausgelastet sind.

f) Im Vergleich mit der Rechtslage in anderen Kantonen wäre ein Fristenstillstand im Rekursverfahren (erstinstanzlicher Rechtsschutz) einzigartig.

### *3. Stellungnahme zur Begründung der Initianten und der Kommission*

Die von den Initianten und der Kommission vorgebrachten Argumente für die Einführung des Fristenstillstands im Rekursverfahren überzeugen nicht.

a) Entgegen der Annahme der Initianten und der Kommission zeigen die Rückmeldungen verschiedener Rekursinstanzen, dass die geltende Rechtslage mit den unterschiedlichen Regelungen des Fristenstillstands im Rekurs- und Beschwerdeverfahren hinreichend bekannt sind und nur in sehr wenigen Fällen zu Missverständnissen führen. In der Praxis wird bei behördlichen Fristen zudem regelmässig auf besondere Bedürfnisse der Parteien während der Gerichtsferien Rücksicht genommen, soweit dies mit dem Beschleunigungsgebot vereinbar ist (Plüss, Kommentar VRG, a. a. O., § 11 N. 18; Merkblatt des Baurekursgerichts betreffend Ansetzung und Erstreckung von Fristen, abrufbar unter [http://www.baurekursgericht-zh.ch/files/merkblatt\\_fristen\\_brg\\_2016-10-26.pdf](http://www.baurekursgericht-zh.ch/files/merkblatt_fristen_brg_2016-10-26.pdf)).

Will man für die nicht rechtskundigen Adressatinnen und Adressaten einer Anordnung Klarheit schaffen, ob in einem Rechtsmittelverfahren der Fristenstillstand gilt, kann diesem Anliegen mit einer Anpassung von § 10 Abs. 1 VRG Rechnung getragen werden.

*Formulierungsvorschlag (Änderungen gegenüber dem geltenden Recht hervorgehoben):*

§ 10. Erledigung a. Im Allgemeinen

<sup>1</sup> Schriftliche Anordnungen sind zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen, die das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist bezeichnet und den Hinweis enthält, ob ein Fristenstillstand gilt.

Abs. 2–5 unverändert.

b) Wie das von den Initianten erwähnte Beispiel des Führerausweisentzugs aufzeigt, ergehen Anordnungen der Behörden zumeist nicht unerwartet. Vielmehr gebietet der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Adressatin oder der Adressat einer Anordnung vorgängig in das Verfahren einbezogen wird. Der Erlass und die Zustellung der Anordnung sind dann für die Adressatin oder den Adressaten absehbar und erlauben eine gewisse Planung.

Von einem vorgängigen Einbezug kann bei besonderer Dringlichkeit abgesehen werden. Ist diese gegeben, darf aber auch der Fristenstillstand nicht gelten.

c) Dass zu gewissen Zeiten die Fristen stillstehen, macht es sodann für die Adressatin oder den Adressaten einer Anordnung nicht einfacher, abzuschätzen, wann die Anordnung rechtskräftig ist. Statt sich auf die einfache Standardfrist von 30 Tagen verlassen zu können, müssen die konkreten Verzögerungen aufgrund des Fristenstillstands ausgerechnet werden.

d) Die Schwierigkeit, eine Rekurschrift einzureichen, ist in den von den Initianten genannten Fällen weniger auf die Ferienzeit als auf eine besonders kurze oder gemäss § 22 Abs. 3 VRG abgekürzte Frist zurückzuführen. Da diese Schwierigkeit aber auch ausserhalb der Gerichtsferien eintritt, ist der vorgeschlagene Fristenstillstand kein taugliches Mittel, um das (behauptete) Problem zu lösen. Zudem ist eine Kürzung der Rechtsmittelfrist nur bei besonderer Dringlichkeit, d. h. ausnahmsweise und nach sorgfältiger Interessenabwägung, zulässig (Griffel, in: Kommentar VRG, a. a. O., § 22 N. 27).

## **C. Stellungnahme zum Ausnahmetatbestand**

### *1. Notwendigkeit und Gefahr der Lückenhaftigkeit*

Sollte der Fristenstillstand im Rekursverfahren entgegen unserem Antrag eingeführt werden, wäre eine Erweiterung des Ausnahmekatalogs unerlässlich.

Die Direktion der Justiz und des Innern hat im Hinblick auf die vorliegende Stellungnahme bei verschiedenen Stellen eine Einschätzung zur Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen eingeholt. Indessen kann den Rückmeldungen aufgrund des beschränkten Adressatenkreises und der begrenzten Zeit zur Stellungnahme kein Anspruch auf Vollständigkeit zukommen. Es verbleibt eine erhebliche Gefahr, dass der nachfolgend vorgeschlagene Ausnahmekatalog zu Unrecht Lücken aufweist.

### *2. Einzelne Ausnahmefälle*

a) Analog den Bestimmungen im Prozessrecht auf eidgenössischer Ebene (Art. 145 Abs. 2 Bst. b ZPO, Art. 22a Abs. 2 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021] und Art. 46 Abs. 2 Bundesgesetz über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]) sind Verfahren betreffend vorsorgliche Massnahmen (einschliesslich aufschiebender Wirkung) vom Fristenstillstand auszunehmen. Vorsorgliche Massnahmen werden angeordnet, um einen bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen einstweilen zu sichern. Damit ist die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen allgemein dringlicher Natur. Der Fristenstillstand würde die sichernde Wirkung von vorsorglichen Massnahmen vereiteln (vgl. auch Plüss, Kommentar VRG, a. a. O., § 11 N. 25).

Darüber hinaus muss – in Übereinstimmung mit der Möglichkeit zur Abkürzung der Rekursfrist gemäss § 22 Abs. 3 VRG – bei besonderer Dringlichkeit eine Ausnahme im Einzelfall möglich sein.

b) Bei Erlassen besteht regelmässig ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass diese rasch in Kraft treten oder zumindest klar ist, ob sie angefochten werden oder nicht. Die Einführung der Gerichtsferien würde diesen Interessen zuwiderlaufen.

c) Hinsichtlich der Stimmrechtssachen wird die von den Initianten und der Kommission vorgeschlagene Ausnahmeregelung unterstützt.

d) Weitere Ausnahmen sind für personalrechtliche Angelegenheiten nötig. Es gilt, die involvierten Parteien nicht unnötig lang zu belasten. Mit der Einführung von Fristenstillständen werden die Arbeitnehmerrechte ohne zwingenden Grund zulasten der Arbeitgeber ausgebaut.

Analog der Regelung betreffend aufschiebende Wirkung des Rekurses ist in den Fällen gemäss § 25 Abs. 2 lit. a VRG auch auf den Fristenstillstand zu verzichten.

e) Im Bereich des Justizvollzugs widerspricht der Fristenstillstand regelmässig den Interessen der Adressatinnen und Adressaten von Anordnungen. Hier sind in den meisten Fällen die Verurteilten (vor allem jene in den Vollzugseinrichtungen) an einer raschen Klärung der Sach- und Rechtslage interessiert. Dasselbe gilt für Inhaftierte in Untersuchungs-, Sicherheits-, Auslieferungs- oder ausländerrechtlicher Administrativhaft. Gerade im Disziplinarwesen wurde deshalb in § 23d des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVg; LS 331) als Sonderregelung zu § 22 VRG die Rekursfrist auf zehn Tage verkürzt und dem Rekurs von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen. Ein Fristenstillstand würde in diesen Verfahren den Behörden eine willkommene Erleichterung bringen, nicht aber den Rechtsschutz der Verurteilten bzw. Inhaftierten verbessern. Dies gilt beispielsweise auch für Verfahren betreffend die bedingte Entlassung aus einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung. In einem solchen Fall wurde die Schweiz vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilt (Urteil Nr. 52089/09 vom 10. Mai 2016), weil es aufgrund des Instanzenzugs zu lange dauerte, bis das Gesuch eines Inhaftierten um Entlassung von einem Gericht beurteilt wurde. Mit dem Fristenstillstand im Rekursverfahren würde diese Problematik noch verschärft.

Ferner geht es bei den Anordnungen über den Straf- und Massnahmenantritt um eine möglichst zeitnahe Durchführung der gerichtlich angeordneten Sanktion. Ein Fristenstillstand liegt dann weder im Interesse der Rechtssicherheit noch im Interesse der Belegungsplanung der Vollzugseinrichtungen.

f) Der Ausschluss des Fristenstillstands ist ferner in jenen schulischen Rekursverfahren notwendig, in denen die Beachtung des Fristenstillstands eine zeitgerechte Rekurs erledigung verunmöglicht:

- *Aufnahmeprüfungen an die Mittelschulen:* Das Ergebnis einer nicht bestandenen Aufnahmeprüfung wird im März eröffnet. Je nach zeitlicher Lage der Osterfeiertage würde entweder die Rekursfrist oder die Frist zur Einreichung der Rekursantwort durch die Schulen während zweier Wochen unterbrochen, sodass sich das Verfahren um diese Zeitspanne verlängern würde. Mit Blick auf die nötige Rekurs erledigung vor den Sommerferien und angesichts der Anzahl solcher Rekurse wäre diese Verlängerung für die Verfahrensabwicklung einschneidend.
- *Nichtpromotionen oder provisorische Promotionen bei Mittelschulen:* Diese Entscheide werden Ende Juni oder Anfang Juli mitgeteilt. Die vierwöchige Unterbrechung der Rekursfrist oder der Frist zur Einreichung einer Rekursantwort bewirkte, dass der erste Schriftenwechsel frühestens Anfang September abgeschlossen wäre.

- *Zuteilung eines Studienplatzes für ein Medizinstudium:* Der Zuteilungsentscheid wird Anfang August bekannt. Bei Beachtung des Fristenstillstands könnte unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften (rechtliches Gehör) kein Rekursentscheid bis zum Studienbeginn Mitte September ergehen. Selbst wenn für diesen Fall eine vorsorgliche Massnahme angeordnet würde, wäre deren zeitgerechter Erlass nicht sichergestellt.
- *Schulweg, Schul- und Klassenzuteilungen in der Volksschule:* Die entsprechenden Anordnungen ergehen regelmässig gegen Ende des Schuljahres, sodass die Bezirksräte die diesbezüglichen Rechtsmittel nach geltendem Recht fast ausnahmslos während der Sommerferien behandeln. Tausende Zuteilungen von Schülerinnen und Schülern wären mit der neuen Regelung bei Beginn des neuen Schuljahres noch in der Schwebe.

In all diesen Fällen liegt eine schnelle Verfahrensabwicklung im Interesse der betroffenen Schülerinnen und Schüler bzw. Studierenden und gegebenenfalls ihrer Erziehungsberechtigten. Sie haben ein berechtigtes Interesse an einem rasch vollstreckbaren Entscheid über ihren künftigen Bildungsweg. Umgekehrt sind auch die Bildungsinstitutionen für ihre Planung und Koordination auf eine zeitnahe Vollstreckbarkeit angewiesen.

g) Bezüglich der Gründe für eine Ausnahmeregelung für steuerrechtliche Verfahren, Verfahren im Vollzug des Planungs- und Baugesetzes, des Strassengesetzes (StrG; LS 722.1) sowie im Bereich der Sozialhilfe kann auf die Ausführungen im Abschnitt B verwiesen werden.

In diesen vier Bereichen war eine abschliessende Prüfung und Ausformulierung des Ausnahmekatalogs im Rahmen dieser Stellungnahme aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Die entsprechenden Themen sind deshalb in den lit. h–j des nachfolgenden Formulierungsvorschlags lediglich in Klammern umschrieben. Für eine genaue Formulierung der Ausnahmebestimmungen wären im Interesse der Rechtsklarheit weitere Abklärungen nötig.

### *3. Formulierungsvorschlag für Ausnahmekatalog*

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Einführung des Fristenstillstands einen umfassenden Ausnahmekatalog bedingen würde. Es ist nicht auszuschliessen, dass nach einer vertieften Auseinandersetzung der Ausnahmekatalog sogar noch ausgedehnt werden müsste.

Konkret wird folgende Formulierung des Ausnahmekatalogs vorgeschlagen, wobei die Themen nach der Reihenfolge ihrer Regelung in der systematischen Gesetzessammlung aufgeführt sind:

*Formulierungsvorschlag:*

## § 25 a. Fristenstillstand

(vgl. zur Einordnung der Bestimmung Abschnitt D.3.)

[Abs. 1]

<sup>2</sup> Der Fristenstillstand gilt nicht für:

- a. Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen sowie Verfahren mit besonderer Dringlichkeit,
- b. Verfahren betreffend Erlasse gemäss § 19 Abs. 1 lit. d,
- c. Stimmrechtssachen,
- d. personalrechtliche Angelegenheiten bei einer Kündigung, einer Einstellung im Amt, einer vorzeitigen Entlassung oder einer Freistellung,
- e. Verfahren betreffend den Straf- und Massnahmenvollzug, einschliesslich Haftvollzug,
- f. Verfahren betreffend die Zulassung zu einer Aus- oder Weiterbildung und zu einer Prüfung, betreffend die Zuteilung eines Aus- oder Weiterbildungsplatzes, betreffend das Ergebnis von Prüfungen und andere Fähigkeitsbewertungen, betreffend die Zuteilung zu Klassen und Schulen der Volksschule sowie betreffend den Schulort und den Schulweg im Bereich der Volksschule,
- g. [Steuerrecht],
- h. [Planungs- und Baugesetzgebung],
- i. [Strassengesetzgebung],
- j. [Verfahren betreffend Sozialhilfe].

**D. Weitere Bemerkungen***1. Unklare Regelungsabsicht*

Gemäss Begründung der PI soll der Fristenstillstand neu auch im erstinstanzlichen Rechtsmittelverfahren zur Anwendung kommen. Dieser Zielsetzung entspricht die Eingliederung der Bestimmung in Kapitel «C. Rekurs» im zweiten Abschnitt des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Das Schreiben der Kommission lässt hingegen den Schluss zu, dass der Fristenstillstand auch im Verwaltungsverfahren gelten soll, das die Vorbereitung und den Erlass der erstinstanzlichen Anordnung betrifft (sogenanntes nichtstreitiges Verwaltungsverfahren). Diesbezüglich ist die Kommission gehalten, die Regelungsabsicht zu klären.

Darüber hinaus ist zu definieren, ob der Fristenstillstand auch in folgenden Verfahren zur Anwendung kommen soll:

- Verfahren der Neubeurteilung gemäss §§ 170 f. des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1),
- Begehren um Begründung einer Anordnung gemäss § 10a lit. a VRG,
- Einspracheverfahren gemäss § 10b VRG,
- Revisionsverfahren gemäss §§ 86a ff. VRG,
- Gesuch um Zustellung des oder der baurechtlichen Entscheide gemäss § 315 Abs. 1 PBG,
- Einspracheverfahren gemäss § 17 StrG.

## *2. Einheitliche Regelung des Fristenstillstands im Rekurs- und Beschwerdeverfahren*

Die PI sieht für das Rekursverfahren eine ausdrückliche Regelung des Fristenstillstands vor, während für das Beschwerdeverfahren der Fristenstillstand bislang über eine Verweisung auf die Zivilprozessordnung geregelt ist (§§ 71 und 86 VRG in Verbindung mit Art. 145 f. ZPO). Ein solches Vorgehen widerspricht dem Ziel einer klaren Rechtssetzung und kann – bei einer künftigen Änderung der ZPO – zu unterschiedlichen Regelungen für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren führen. Wird entgegen unserem Antrag der Fristenstillstand im Rekursverfahren eingeführt, sollte die Regelung analog auch im Beschwerdeverfahren gelten:

### *Formulierungsvorschlag:*

#### § 55 a. Fristenstillstand

Für den Fristenstillstand gilt § 25 a Abs. 1 und Abs. 2 lit. a sinngemäss.

Eine solche Lösung käme nur infrage, wenn der Ausnahmekatalog im vorgeschlagenen Sinne ausgestaltet wird. Andernfalls führt der Lösungsansatz betreffend Summarverfahren (d. h. z. B. betreffend vorsorgliche Massnahmen und analog andere dringliche Fälle) zu einer Verschlechterung der Rechtslage im Vergleich zur Verweisung auf Art. 145 ZPO.

## *3. Redaktionelle Anpassungen*

a) Im Einleitungssatz von § 22a Abs. 1 VRG gemäss PI wäre der Begriff «gerichtliche Fristen» durch die Bezeichnung «behördliche Fristen» zu ersetzen, weil §§ 19–28a VRG vorab auf Rekursverfahren vor Verwaltungsbehörden Anwendung finden.

b) Da der Fristenstillstand neben der Frist zur Rekurerhebung auch die weiteren gesetzlichen und behördlichen Fristen betreffen soll (z. B. die Frist zur Einreichung der Rekursantwort), ist die Einordnung der neuen Bestimmung unter dem Randtitel «Rekurerhebung» systematisch nicht korrekt. Sachgerechter wäre eine Einordnung als § 25a.

*Formulierungsvorschlag (Änderungen gegenüber der PI hervorgehoben):*

**§ 25 a.** *Fristenstillstand*

<sup>1</sup> Gesetzliche und **behördliche** Fristen stehen still:

[lit. a–c]

[Abs. 2]

## **E. Fazit**

Insgesamt lehnen wir die PI ab. Der heute geltende Verzicht auf den Fristenstillstand im Rekursverfahren wirft in der Praxis nur in wenigen Ausnahmefällen Unklarheiten bei den Adressatinnen und Adressaten von Anordnungen auf. Ein einfacher und zielführender Weg, auch in diesen wenigen Fällen für die Adressatinnen und Adressaten von Anordnungen Klarheit zu schaffen, besteht darin, dass in den behördlichen Anordnungen ausdrücklich angeführt wird, ob die Fristen stillstehen oder nicht.

Der Fristenstillstand widerspricht berechtigten privaten und öffentlichen Interessen an einer raschen Vollstreckung der Anordnungen. So wird zum einen die grosse Mehrheit der erstinstanzlichen Anordnungen gar nicht angefochten, sodass eine Verzögerung der Vollstreckung in diesen Fällen nicht sinnvoll ist. Zum anderen überwiegen auch in den umstrittenen Fällen die privaten und öffentlichen Interessen an einer raschen Vollstreckung zumeist das Interesse an einem Fristenstillstand (vgl. z. B. Baubewilligungsverfahren).

Vor dem Hintergrund übergeordneter Regelungen, die den Fristenstillstand in gewissen Bereichen ausdrücklich ausschliessen, führt die PI zudem nicht zur angestrebten Vereinheitlichung der Rechtslage. Vielmehr ergeben sich zusätzliche Auslegungsfragen und das «Fristenwirrwarr» wird vergrössert statt verkleinert.

Im diesem Sinne wäre zur Vereinheitlichung der Rechtslage im Rekurs- und Beschwerdeverfahren sowie im Sinne des Beschleunigungsgebots eher der Verzicht auf den Fristenstillstand im Beschwerdeverfahren als dessen Einführung im Rekursverfahren zu prüfen.

Wie die vorausgehenden Ausführungen zeigen, lässt sich die Einführung des Fristenstillstands – wenn überhaupt – nur bei gleichzeitiger Aufnahme eines Ausnahmekatalogs verantworten. Der Ausnahmekatalog führt aber auch bei sorgfältiger Formulierung zu neuen Auslegungsfällen und damit letztlich zu mehr Rechtsunsicherheit. Zudem würde der weite Anwendungsbereich des Ausnahmekatalogs die angestrebte Vereinfachung der Rechtslage aushebeln. Während die Adressatinnen und Adressaten einer Anordnung heute vom einfachen Grundsatz ausgehen können, dass es im Rekursverfahren keinen Fristenstillstand gibt, müssten sie bei Einführung eines Fristenstillstands in jedem Einzelfall prüfen und interpretieren, ob ihr Fall vom Ausnahmekatalog erfasst wird oder nicht.

#### **4. Zweiter Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat vom 21. Oktober 2019 – Durchführung Vernehmlassungsverfahren**

Nachdem die KJS die regierungsrätliche Stellungnahme vom 21. November 2018 zum vorbehaltenen Beschluss vom 4. Juni 2018 zur Kenntnis genommen hatte, setzte sie die Beratung der PI Loss fort. Die KJS nahm insbesondere von der regierungsrätlichen Feststellung Kenntnis, dass die Einführung des Fristenstillstands einen umfassenden Ausnahmekatalog bedingen würde und dass nach einer vertieften Auseinandersetzung der Ausnahmekatalog unter Umständen – neben den in der Stellungnahme aufgeführten Ausnahmen – sogar noch ausgedehnt werden müsste.

Trotz dieser Schwierigkeiten kam eine Mehrheit im Verlauf der weiteren Beratungen zum Schluss, dass das Anliegen der PI weiterhin zu unterstützen sei. Von den Fraktionsvertretern der SP wurde in der Folge ein Vorschlag für eine geänderte PI eingereicht, die den geäusserten Bedenken Rechnung tragen sollte. Der Vorschlag für die geänderte PI lautet wie folgt:

##### *§ 22a (neu) Fristenstillstand*

##### *<sup>1</sup> Gesetzliche und gerichtliche Fristen stehen still:*

- a. vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;*
- b. vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;*
- c. vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.*

##### *<sup>2</sup> Der Fristenstillstand gilt nicht für:*

- a. Verfahren betreffend aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen sowie Verfahren mit besonderer Dringlichkeit,*
- b. Verfahren betreffend Erlasse gemäss § 19 Abs. 1 lit. d,*

- c. *Stimmrechtssachen,*
- d. *personalrechtliche Angelegenheiten bei einer Kündigung, einer Einstellung im Amt, einer vorzeitigen Entlassung oder einer Freistellung,*
- e. *Verfahren betreffend den Straf- und Massnahmenvollzug, einschliesslich Haftvollzug,*
- f. *Verfahren betreffend die Zulassung zu einer Aus- oder Weiterbildung und zu einer Prüfung, betreffend die Zuteilung eines Aus- oder Weiterbildungsplatzes, betreffend das Ergebnis von Prüfungen und andere Fähigkeitsbewertungen, betreffend die Zuteilung zu Klassen und Schulen der Volksschule sowie betreffend den Schulort und den Schulweg im Bereich der Volksschule,*
- g. *Steuerverfahren,*
- h. *Planungs- und Bauverfahren,*
- i. *Submissionsverfahren*

(Anzumerken ist, dass bereits im Rahmen der Beratung festgestellt wurde, dass im Gesetz vermutlich festgehalten werden müsste, dass die Parteien auf die Ausnahmen bezüglich des Fristenstillstands hingewiesen werden müssten.)

Die Direktion der Justiz und des Innern äusserte sich an der Sitzung vom 7. Juli 2019 dahingehend, dass eine solche Gesetzesanpassung einen Systemwechsel darstellen würde, von dem u. a. auch die Gemeinden betroffen wären. Daher wies die Direktion der Justiz und des Innern darauf hin, dass es aus ihrer Sicht bzw. aufgrund der Kantonsverfassung Art. 85 eine Vernehmlassung brauche. Die KJS teilte in der Folge diese Einschätzung.

Da sich an der Kommissionsitzung vom 25. September 2019 abzeichnete, dass die geänderte PI von einer Mehrheit unterstützt wird, beschloss die KJS den Regierungsrat gemäss § 34d Abs. 1 lit. g des Kantonsratsgesetzes zu beauftragen, eine Vernehmlassung durchzuführen, wo insbesondere den Gemeinden, aber auch anderen betroffenen Behörden die Möglichkeit gegeben werden soll, zur geplanten Gesetzesanpassung Stellung zu nehmen.

## **5. Vernehmlassungsverfahren zur geänderten PI**

Der Regierungsrat betraute die Direktion der Justiz und des Innern mit der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens. Die Direktion der Justiz und des Innern löste das Vernehmlassungsverfahren nach Rücksprache mit der KJS bezüglich des Fragebogens am 6. Dezember 2019 aus. Nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme Ende März 2020 trug die Direktion der Justiz und des Innern die eingegangenen Stellung-

nahmen der Vernehmlassungsadressaten in einem 45-seitigen Dokument (das an dieser Stelle nicht abgedruckt werden kann) zusammen. Mit Schreiben vom 21. April 2020 stellte die Direktion der Justiz und des Innern der KJS die Vernehmlassungsergebnisse zu und bemerkte dazu Folgendes:

Die Auswertung der Stellungnahmen obliegt bei einer parlamentarischen Initiative dem Kantonsrat bzw. seiner vorberatenden Kommission. Gleichwohl erlauben wir uns, auf folgenden aus unserer Sicht wichtigen Punkt speziell hinzuweisen: Während die Mehrheit der kantonsexternen Vernehmlassungsadressaten die PI begrüsst, lehnt sie die kantonale Verwaltung entschieden ab. Bemerkenswerterweise äusseren alle Rekursinstanzen gemäss §19 b Abs. 2 lit. a–d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (alle Direktionen des Regierungsrates, die Bezirksräte, die Statthalterämter) und damit die Behörden, die sehr viele Rekursverfahren durchführen, grosse Bedenken zum beabsichtigten Systemwechsel.

Schliesslich ist anzumerken, dass in dieser ausserordentlichen Lage der Coronapandemie der Regierungsrat geprüft hat, ob im Rekursverfahren eine befristete Einführung eines Fristenstillstands angezeigt wäre. Diese Prüfung ergab, dass selbst in dieser aussergewöhnlichen Zeit keine Notwendigkeit für einen Fristenstillstand auszumachen ist. Eine allgemeine Fristenstillstandregelung wäre nicht für alle bzw. viele verwaltungsrechtlichen Bereiche zweckmässig. Es wurde deshalb als zielführender angesehen, den individuellen Bedürfnissen der Rechtsunterworfenen durch die rechtsanwendenden Behörden bei der Behandlung von Fristerstreckungs- bzw. Fristwiederherstellungsverfahren – soweit rechtlich zulässig – genügend Rechnung tragen.

## **6. Fortsetzung der Beratung in der Kommission**

Die KJS nahm die Vorberatung im Juni 2020 wieder auf. Die klar ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates und die uneinheitlichen – gutheissenden oder ablehnenden, ausführlich oder kaum begründeten, teilweise widersprüchlichen – Rückmeldungen der Vernehmlassungsadressaten gaben Anlass zu einer vertieften Debatte in der KJS. Nachdem die KJS zunächst an mehreren Sitzungen das weitere Vorgehen diskutierte, arbeitete sie sich sorgfältig durch die Vernehmlassungsantworten.

Die KJS zeigte sich bezüglich des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs weiterhin gespalten. Es gab keine Einigkeit darin, ob in der Praxis überhaupt ein Problem besteht und, wenn ja, ob dieses Problem vermeidbar wäre. Einige erkannten eher ein – gesetzgeberisch unwesentliches – Problem der Anwaltschaft, die mit der heutigen Regelung auch

zu Ferienzeiten arbeiten oder sich entsprechend organisieren muss, als ein Problem der Bürgerinnen und Bürger, die mit juristischen Fristenregelungen und Fristenstillständen im Allgemeinen ohnehin nicht vertraut sind. Weiter war man sich uneins, ob ein Systemwechsel überhaupt geeignet wäre, dem Problem zu begegnen, oder ob damit nicht mehr Probleme geschaffen als gelöst würden, und zwar sowohl in Bezug auf das Verwaltungshandeln als auch – und insbesondere – in Bezug auf die Rechtsunterworfenen bzw. deren Rechtsschutz. Sodann blieb unklar, in welchen Bereichen eine Ausnahme vom neuen Grundsatz des Fristenstillstands unsinnig, überflüssig, diskutabel oder aber unabdinglich wäre.

Auch wenn das Grundanliegen der PI ein simples zu sein scheint, ist dessen Umsetzung von grosser gesetzgeberischer Komplexität. Der Systemwechsel betrifft zahlreiche unterschiedliche Rechtsgebiete, unzählige mögliche Anwendungsfälle und verschiedene Verwaltungseinheiten bzw. Rekursinstanzen. Es gab Bedenken, ob die KJS als 15-köpfiges Milizgremium, in dem keine Verwaltungsrechtsspezialistinnen und -spezialisten vertreten sind, einer solchen Aufgabe gewachsen sei. Mehrfach wurde in den Kommissionsberatungen deshalb die Frage aufgeworfen, ob ein solcher Systemwechsel nicht besser von der Verwaltung umgesetzt würde. Die Überweisung des Anliegens der PI an die Regierung wurde jedoch verworfen: Ein Teil der Kommissionsmitglieder lehnte das Anliegen mangels gesetzgeberischen Handlungsbedarfs grundsätzlich ab, erkannte somit auch keinen Grund für eine Überweisung an die Regierung mittels einer Kommissionsmotion. Ein anderer Teil der Kommissionsmitglieder wollte die gesetzgeberische Aufgabe nicht aus der Hand geben, da es gewisse Zweifel gab, dass der Regierungsrat in seiner ablehnenden Haltung das Anliegen im Sinne der Initianten und der Kommission umsetzen würde.

In der Folge zog die KJS Prof. Dr. Alain Griffel, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Prodekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, als sachverständige Person bei, um das Anliegen der PI und den Ausnahmekatalog der geänderten PI juristisch einzuordnen. Entgegen den anfänglichen Annahmen der Kommission und in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Regierungsrates und einiger Vernehmlassungsadressaten ergab sich gestützt auch auf die Einschätzung des Experten in der Diskussion Folgendes:

- Der Verzicht auf einen Fristenstillstand auch im Rekursverfahren ist sachlich begründet, denn gegen die allermeisten Anordnungen von Verwaltungsbehörden wird nicht rekuriert. Die Adressaten sind mit den Anordnungen einverstanden und in der Regel auch daran interessiert, dass diese schnell in Rechtskraft erwachsen (damit sie beispielsweise mit dem Bau beginnen oder die ihnen zustehende Leistung beziehen können). Es liegt sowohl im privaten als auch im

öffentlichen Interesse, dass bezüglich der Wirkung von verwaltungsrechtlichen Anordnungen rasch Klarheit herrscht, damit die nicht strittigen und damit das Gros aller Fälle innert vernünftiger Frist vollzogen werden können.

- Es ist nicht bekannt, dass die unterschiedlichen Fristenregelungen in Rekurs- und Beschwerdeverfahren in der Praxis zu Unklarheiten führen. Zwar fehlen empirische Daten, doch ist vernunftgemäss davon auszugehen, dass sich der juristische Laie auf die in der Anordnung angegebene Frist stützt – und gar nicht auf die Idee kommt, es könnte ein Fristenstillstand gelten, wenn nichts davon in der Anordnung steht.

Allfällige Unklarheiten könnten ausgeschlossen werden, indem aus der Anordnung jeweils explizit hervorgeht, ob die Frist stillsteht oder nicht.

- Der Systemwechsel hin zum Grundsatz des Fristenstillstands auch im Rekursverfahren führt nicht dazu, dass auch in Ausnahmefällen, in denen die Rekursfrist von Gesetzes wegen kürzer ist bzw. zufolge Dringlichkeit von der anordnenden Behörde verkürzt wurde, ein Fristenstillstand gilt. Der Grund der kurzen Frist in besonderen Fällen, insbesondere die Dringlichkeit, verbietet es in aller Regel, diese kurze Frist stillstehen zu lassen. Der Ausnahmekatalog gemäss geänderter PI sieht in lit. a explizit eine Ausnahme für besonders dringliche Verfahren vor, wobei sich die Definition der besonderen Dringlichkeit mit jener von § 22 Abs. 3 VRG decken müsste.
- Auch wenn es anspruchsvoll ist, sich in den Sonderfällen mit kurzer Frist gegen eine Anordnung zur Wehr zu setzen, unmöglich ist es nicht. Heutzutage kann via Internet und Mobiltelefone relativ leicht und auch zu Ferienzeiten eine anwaltliche Vertretung gefunden werden. Die Kanzleien sind entsprechend organisiert und die Anwältinnen und Anwälte haben Übung im Umgang mit kurzen Fristen. Zudem ist es gar nicht nötig, für die Rekurshebung eine Rechtsvertretung beizuziehen. Zwar ist ein Rekurs mit Antrag und Begründung einzureichen (§ 23 Abs. 1 VRG), die Substantierungsanforderungen an Rekurse sind in der verwaltungsrechtlichen Praxis, anders als in anderen Verfahren, aber tief – namentlich bei Laienrekursen und im Falle besonderer Umstände wie zum Beispiel kurzer Fristen und/oder Ferienzeit. Um einen Brief zu schreiben mit dem wesentlichen Inhalt, man sei mit der Anordnung nicht einverstanden, weil man sie als falsch erachte, genügt auch eine kurze Frist, weshalb kein Rechtsschutzproblem besteht. Überdies kann eine anwaltliche Vertretung auch zu einem späteren Zeitpunkt noch beigezogen werden (für eine Verbesserung der Rekurschrift innert Nachfrist gemäss Abs. 2 von § 23 VRG oder für das Verfassen der Replik).

- Fristenregelungen bedingen eine gewisse Strenge und können im Einzelfall durchaus zu Härten führen, dies jedoch unabhängig vom System.

Nach der Konsultation des Verwaltungsrechtsexperten und der anschliessenden Diskussion innerhalb der Kommission votieren die Kommissionsmitglieder grossmehrheitlich für Ablehnung der PI mangels gesetzgeberischen Handlungsbedarfs, weil nicht klar ist, welchen Nutzen ein Systemwechsel bringt, und weil ein Systemwechsel in verschiedensten Bereichen Rechtsunsicherheit generiert und somit nicht bürgerfreundlich ist. In der Kommission war von Verkomplizierung und Verschlimmbesserung die Rede. Die Kommissionsmehrheit folgt somit der Einschätzung von Regierungsrat und Verwaltung sowie von Rekurs- und Beschwerdeinstanzen und verwirft die anfänglich getroffenen Annahmen, dass die Fristenregelung im Rekursverfahren nicht sachlich begründet und unklar sei und dass der Rechtsschutz nicht gewährleistet sei.

Die Kommissionsmitglieder der SP-Fraktion halten an der geänderten PI fest. Sie erachten die heutige Fristenregelung im Rekursverfahren nach wie vor als verwirrend und weisen darauf hin, dass andere Kantone einen Fristenstillstand mit Ausnahmekatalog hätten, was offenbar gut funktioniere. Im ablehnenden Entscheid der Kommission erkennen sie eine Kapitulation vor den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Ausnahmekatalogs.

## **7. Antrag der Kommission**

Die KJS beantragt mit 12:2 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) die Ablehnung der PI Loss.

Eine Minderheit, vertreten durch Davide Loss (in Vertretung von Beatrix Stüssi), beantragt die Zustimmung zur PI Loss in der geänderten Form gemäss Antrag Steiner (PI mit Ausnahmekatalog).

Die KJS hat aufgrund der klaren Mehrheitsverhältnisse letztlich darauf verzichtet, die vielen Fragen, die der von der Minderheit geforderte Systemwechsel aufwerfen würde, abschliessend zu prüfen und zu beantworten (Ausnahmekatalog; weniger und/oder weitere Ausnahmen, Umfang der Ausnahmen, und – damit zusammenhängend – Notwendigkeit der Durchführung von Anhörungen bezüglich der verschiedenen betroffenen Verwaltungsbehörden und Rekursinstanzen, konkrete Formulierung der einzelnen Ausnahmen; Regelungsabsicht; Gesetzssystematik: Einordnung der neuen Fristenregelung; Rechtsmittelbelehrung: Aufnahme ins VRG; usw.). Folgt der Kantonsrat dem Kommissionsantrag betreffend Ablehnung der PI nicht, liegt eine Rückweisung an

die Kommission zur Durchführung der Detailberatung, insbesondere zur inhaltlichen und redaktionellen Überarbeitung des Ausnahmekatalogs, auf der Hand.