

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Hans-Peter Amrein 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 der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 15. Januar 2015,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 362/2013
wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

***Minderheitsantrag von Rafael Steiner, Isabel Bartal, Beat Bloch und
Michael Stampfli (in Vertretung von Davide Loss):***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 362/2013 von Hans-Peter
Amrein wird abgelehnt.*

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Steinemann
(Präsidentin), Regensdorf; Isabel Bartal, Zürich; Beat Bloch, Zürich; Rico Brazerol,
Horgen; Cäcilia Hänni, Zürich; Andreas Hauri, Zürich; René Isler, Winterthur;
Rolando Keller, Winterthur; Dieter Kläy, Winterthur; Walter Langhard, Winter-
thur; Davide Loss, Adliswil; Peter Ritschard, Zürich; Claudio Schmid, Bülach;
Rafael Steiner, Winterthur; Michael Welz, Oberembrach; Sekretär: Emanuel
Brügger.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 15. Januar 2015

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Barbara Steinemann

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

Verwaltungsrechtspflegegesetz

(Änderung vom;
Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 15. Januar 2015,

beschliesst:

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

c. Schriften-
wechsel

§ 26 b Abs. 1 unverändert.

² Die Vernehmlassungsfrist beträgt 30 Tage. In Stimmrechtssachen
beträgt die Frist 5 Tage. Wurde die Rekursfrist abgekürzt, ist die Ver-
nehmlassungsfrist entsprechend abzukürzen.

Abs. 3 und 4 unverändert.

c. Schriften-
wechsel

§ 58. Die Vorinstanz und die am Verfahren Beteiligten erhalten
Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung. Für die Vernehmlas-
sungsfrist gilt § 26 b Abs. 2 VRG sinngemäss. Das Verwaltungsgericht
kann einen weiteren Schriftenwechsel anordnen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Refe-
rendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 9. Dezember 2013 von Hans-Peter Amrein und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 12. Mai 2014 mit 92 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission am 19. Mai 2014 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Direktion der Justiz und des Innern an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2014 auf. Der Erstunterzeichner erhielt Gelegenheit, sein Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 28. August 2014 mit der Anhörung des Präsidenten des Verwaltungsgerichtes fortgesetzt. Dieser hat der Kommission eine mögliche Änderung der parlamentarischen Initiative vorgeschlagen. An der Sitzung vom 2. Oktober 2014 wurden die Beratungen vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt folgende Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes:

§ 26b Abs.1 unverändert.

² Die Vernehmlassungsfrist beträgt 30 Tage. In Stimmrechtssachen beträgt die Frist 5 Tage. Wurde die Rekursfrist abgekürzt, ist die Vernehmlassungsfrist entsprechend abzukürzen.

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 58. Die Vorinstanz und die am Verfahren Beteiligten erhalten Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung. Für die Vernehmlassungsfrist gilt § 26 b Abs. 2 VRG sinngemäss. Das Verwaltungsgericht kann einen weiteren Schriftenwechsel anordnen.

3. Beratung in der Kommission

In der Kommission wurde für die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative vorgebracht, dass es um «gleich lange Spiesse», also die Gleichbehandlung der Parteien gehe, wie dies die Strafprozessordnung und die Zivilprozessordnung, nicht aber das Zürcher Verwaltungsrecht kenne.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz verpflichte die Rekurrentin oder den Rekurrenten bzw. die Beschwerdeführerin oder den Beschwerdeführer, den Rekurs bzw. die Beschwerde innert einer Frist von 30 Tagen einzureichen (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 und § 53 Satz 2 VRG). Diese Frist sei eine gesetzliche Frist, die nicht erstreckt werden könne (§ 12 Abs. 1 VRG). Für die nach Eingang des Rechtsmittels folgende Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort und für weitere Eingaben im Verfahren fehle es hingegen an solchen gesetzlichen Fristen, sodass die Rekurs- oder Beschwerdeinstanz entsprechende Fristen zum einen grundsätzlich frei für den Einzelfall festlegen und zum anderen Fristerstreckungen gewähren kann (vgl. § 26b Abs. 2 bzw. § 70 VRG).

Der Bürger werde bei einer Einsprache benachteiligt, weil er sich beim Einreichen eines Rechtsmittels an (kurze) Fristen halten müsse, während der Staat Fristerstreckungen für die Antwort erhalte. Dies laufe den berechtigten Interessen der Rekurrentin oder des Rekurrenten bzw. der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers an einer raschen Erledigung der Streitsache entgegen. So sei insbesondere allgemein bekannt, dass die Verzögerung von Bauvorhaben durch administrative oder gerichtliche Verfahren oftmals zu volkswirtschaftlich unerwünschtem Schaden führt. Der Rekurs- bzw. Beschwerdegegnerschaft werde eine prozesstaktische Verzögerungsmöglichkeit eingeräumt, für die es keine sachliche Rechtfertigung gebe und welche für die Beschwerdeführer bzw. Rekurrenten zu finanziellen Einbussen führen könne.

Eine solche sachlich nicht begründete Ungleichbehandlung der Parteien stelle einen Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsgebot dar. Auch Beschwerdeführer bzw. Rekurrenten haben sich innert der gesetzlichen Frist zu einem abschlägigen Entscheid und, aufgrund der Rechtsanwendung von Amtes wegen (vgl. § 7 Abs. 4 VRG), allenfalls neuen rechtlichen Überlegungen zu äussern, ohne dass hier eine Möglichkeit zur Fristerstreckung bestünde. Diese Schlechterstellung einer Partei sei unhaltbar und findet insbesondere auch keine Begründung darin, dass mit einer Gleichstellung die Sachverhaltsermittlung und Entscheidungsfindung erschwert bzw. die Qualität der Rechtspflege gefährdet wäre. Um besonders aufwändigen Verfahren Rechnung zu tragen, ist es auch zukünftig der instruierenden Behörde unbenommen, einen weiteren Schriftenwechsel anzuordnen.

Als Argumente gegen die parlamentarische Initiative nannte der Präsident des Verwaltungsgerichtes, dass die steuerrechtlichen Verfahren von der Regelung nicht erfasst seien (kantonales Steuerrecht) bzw. nicht erfasst werden können (eidgenössisches Steuerrecht). Im Submissionswesen betrage die Beschwerdefrist 10 Tage. Der verwaltungsgerichtlichen Praxis nach Verkürzung der Frist zur Beschwerdeant-

wort auf weniger als 30 Tage werde ein Ende gesetzt. Der Beschwerdegegner – das Gemeinwesen – habe kein Interesse daran, das Verfahren unnötig zu verzögern, denn er habe ein Interesse an der raschen Vergabe des Auftrags.

Die Regelung verhindere es, situativ eine kürzere Frist als für das Einreichen des Rechtsmittels festzusetzen, wie dies bspw. bei ausländerrechtlichen Zwangs- und vorsorglichen Massnahmen, bei Entscheiden betreffend Strafantritt und -urlaub, bei Entscheiden betreffend Schulaufbahn sowie Sozialhilfe erfolge.

Die Initiative löse aber das Problem des «ewigen» Schriftenwechsels nicht, welcher am stärksten zur Verzögerung der Verfahren beitragen könne.

In Bausachen träten die typischen Verzögerer aus der Nachbarschaft in der Regel als Rechtsmittelkläger auf und deren zur Rechtsmittelbeantwortung eingeladene Gegnerinnen (namentlich Bauherrschaften und Gemeinden) hätten schon von sich aus ein Interesse an einer Verfahrensbeschleunigung und dem beförderlichen Verfassen von Eingaben.

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes unterbreitete der Kommission einen Änderungsvorschlag zur parlamentarischen Initiative, falls sie einen Handlungsbedarf erkennen könne.

Änderungsvorschlag

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz wird wie folgt geändert:

§ 26 b Abs. 1 unverändert.

² Die Vernehmlassungsfrist ist in der Regel gleich lang wie die Rekursfrist. Eine Erstreckung erfolgt nur in begründeten Fällen.

In der Kommission kam die Meinung zum Ausdruck, wonach der Änderungsvorschlag dem Anliegen der parlamentarischen Initiative sehr nahe komme. Sie beschloss daher, dem Regierungsrat den Vorschlag zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Die Kommission hat anlässlich der Sitzung vom 2. Oktober 2014 mit 10:5 Stimmen beschlossen, der parlamentarischen Initiative vorläufig zuzustimmen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 12. November 2014 nahm der Regierungsrat wie folgt Stellung zur parlamentarischen Initiative, zum Änderungsvorschlag und zu den bisherigen Beratungen in der Kommission:

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 20. Oktober 2014 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 362/2013 betreffend Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren: Gleiche Fristen für Verfahrensführer und Verfahrensgegner im öffentlichen Recht im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Die parlamentarische Initiative (PI) weist inhaltlich die gleiche Stossrichtung auf wie das Postulat KR-Nr. 229/2011 betreffend Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren: Gleiche Fristen für Verfahrensführer und Verfahrensgegner im öffentlichen Recht. Wir verweisen daher auf unsere Ausführungen im diesbezüglichen Bericht (Vorlage 5039), die für die PI sinngemäss gelten, und halten daran unverändert fest. Eine starre Frist von 30 Tagen (bzw. fünf Tagen in Stimmrechtssachen) für alle Eingaben in Rekurs- und Beschwerdeverfahren in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, wie sie die PI verlangt, würde das Verfahren 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 Entscheidungsfindung und dem rechtlichen Gehör der Verfahrensbeteiligten besser entsprochen werden. Hinzu kommt, dass bereits das geltende Recht Vorschriften enthält, die eine ungebührliche Verfahrensverzögerung verhindern.

Darüber hinaus schliessen wir uns den ablehnenden Argumenten, die der Präsident des Verwaltungsgerichts namens der Plenarversammlung der Gerichtsmitglieder vor der Kommission vorbrachte, vollumfänglich an:

- Die PI lässt das kantonsteuerrechtliche Rekurs- und Beschwerdeverfahren gemäss §§ 147 ff. des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) ausser Acht. Das bundessteuerrechtliche Beschwerdeverfahren gemäss Art. 140 ff. des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) kann sie von vornherein nicht erfassen.
- Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens beträgt die Beschwerdefrist zehn Tage (Art. 15 Abs. 2 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001; LS 720.1). Daran würde die PI nichts ändern. Für die Beschwerdeantwort setzt das Verwaltungsgericht in seiner Praxis

heute ebenfalls Fristen an, die kürzer sind als 30 Tage. Das Gemeinwesen hat hier als Beschwerdegegner kein Interesse an einer Verfahrensverzögerung, sondern im Gegenteil an einer raschen Vergabe des Auftrags. Mit der PI würde dieser verwaltungsgerichtlichen Praxis ein Ende gesetzt. Die Antwortfrist müsste stets 30 Tage betragen. Sie wäre demnach länger als die heute üblichen Fristen von weniger als 30 Tagen.

- Bei haftrichterlichen Entscheidungen nach dem Gewaltschutzgesetz beträgt die Beschwerdefrist fünf Tage (§ 11a Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006, GSG; LS 351). Daran würde die PI nichts ändern. Für die Beschwerdeantwort pflegt das Verwaltungsgericht heute ebenfalls eine Frist von fünf Tagen anzusetzen. Mit der PI würde diese Praxis verunmöglicht. Die Antwortfrist müsste stets 30 Tage betragen. Sie wäre demnach länger als die heute übliche Frist von fünf Tagen.
- Die Rekurs- und Beschwerdeinstanzen setzen für die Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort und weitere Eingaben in vielen Fällen Fristen von weniger als 30 Tagen an, namentlich in den Bereichen des Ausländerrechts, des Strafvollzugs, des Schulwesens und der Sozialhilfe. Nach der PI wäre das nicht mehr möglich. Die Vernehmlassungsfrist müsste stets 30 Tage betragen, selbst wenn eine kürzere Frist im betreffenden Fall angemessen wäre.
- Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts – die ihrerseits auf der Praxis des Bundesgerichts beruht – 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. Dieses Problem des «ewigen Schriftenwechsels» löst die PI nicht.
- In Bausachen treten verzögerungswillige Nachbarinnen und Nachbarn typischerweise als Rechtsmittelklägerinnen bzw. -kläger auf. Die zur Rechtsmittelbeantwortung eingeladenen Gegnerinnen und Gegner, namentlich Bauherrschaften und Gemeinden, haben hier schon von sich aus ein Interesse an einer Verfahrensbeschleunigung.

Wir beantragen Ihnen daher, dem Kantonsrat die Ablehnung der PI KR-Nr. 362/2013 zu beantragen.

Der vom Verwaltungsgericht vorgelegte Änderungsvorschlag zu § 26b Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) («Die Vernehmlassungsfrist ist in der Regel gleich lang wie die Rekursfrist. Eine Erstreckung erfolgt nur in begründeten Fällen.») kommt dem Anliegen der PI sehr nahe. Wie der Präsident des Verwaltungsgerichts verdeutlichte, ermöglicht der Vorschlag weiterhin eine gewisse Flexibilität; ausserdem regelt er gesetzlich, dass Fristerstreckungen neu so streng zu handhaben sind, wie dies schon heute der Praxis des Verwaltungsgerichts entspricht. Für den Fall, dass die Kommission bzw. der Kantonsrat die PI nicht ersatzlos ablehnen, unterstützen wir daher die vom Verwaltungsgericht vorgeschlagene Neuformulierung von § 26b Abs. 2 VRG.

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 15. Januar 2015 zog die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates in Beratung und beschloss mit 9:4 Stimmen, dem Kantonsrat die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative zu beantragen. Die Kommissionsmehrheit hält an in ihren Argumenten fest.

Die Minderheit beantragt dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative abzulehnen und sieht sich in der ebenfalls gegenüber der parlamentarischen Initiative ablehnenden Argumentation des Regierungsrates unterstützt.