Straffung von Rekurs- und Beschwerde-verfahren

2

Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Damit für Verfahrensführerin und -führer sowie Verfahrensgegnerin und -gegner gleiche Voraussetzungen gelten, soll das Verwaltungsrechtspflegegesetz entsprechend geändert werden. Neu soll eine feste 30-tägige Frist eingeführt werden, um zu einem Rekurs oder zu einer Beschwerde Stellung zu nehmen. Nach geltendem Recht kann nur der Staat mehr Zeit für die Antwort beanspruchen. Diese Ungleichheit ist sachlich nicht begründet und soll mit der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beseitigt werden. Dagegen wurde das Referendum ergriffen.

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. Für die Rekurs- bzw. Beschwerdeantwort legt das Gesetz hingegen keine bestimmten Fristen fest. Die Rekurs- und Beschwerdeinstanz kann diese im Einzelfall aufgrund der Umstände festlegen. Die vorliegende Gesetzesänderung will für beide Seiten gleich lange Fristen einführen.

Die bisherige kantonale Regelung kann als Benachteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei einer Einsprache aufgefasst werden, weil sie sich beim Einreichen eines Rechtsmittels an (kurze) Fristen halten müssen. Die staatlichen Organe, gegen die sich die Beschwerde richtet, können dagegen von längeren Zeiträumen für ihre Antwort profitieren. Das ist sachlich nicht gerechtfertigt. Mit dieser Vorlage soll diese Rechtsungleichheit behoben werden.

Vermeidung volkswirtschaftlich unerwünschter Schäden

Im öffentlichen Recht ist der Rekurs- oder Beschwerdegegner meist der Staat bzw. eine öffentlich-rechtliche Institution. Er steht im Gegensatz zu jener Partei, die den Rekurs oder die Beschwerde einreicht, unter einem vergleichsweise geringen oder gar keinem Kostendruck.

Verzögerungen von Bauvorhaben durch administrative oder gerichtliche Verfahren können zu volkswirtschaftlich unerwünschten Schäden führen: Wer ein Rechtsmittel ergreift, erhält damit die Möglichkeit, ein Vorhaben prozesstaktisch – mitunter gar böswillig – zu verzögern, auch wenn es dafür keine sachliche Rechtfertigung gibt. Das kann für einen Prozessgegner zu finanziellen Einbussen führen.

Dem Kantonsrat geht es dabei mehr um die einfachen Fälle von Bürgerinnen und Bürgern und weniger um so komplexe Fälle wie den Neubau des Kunsthauses oder einen Stadionneubau.



Der Kantonsrat hat der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren) am 17. August 2015 mit 98 zu 63 Stimmen zugestimmt.

Der Kantonsrat empfiehlt:

Ja

Der Regierungsrat empfiehlt:

Nein

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:

Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

Verwaltungsrechtspflegegesetz (Änderung vom 17. August 2015; Straffung von Rekursund Beschwerdeverfahren)

Gleich lange Spiesse für beide Parteien

In der Strafprozessordnung und in der Zivilprozessordnung ist die gleiche verfahrensrechtliche Behandlung der beiden Parteien gewährleistet, im Verwaltungsrecht des Kantons Zürich nicht. Die Bürgerin oder der Bürger muss als Einsprecherin bzw. Einsprecher innert Frist einen Anwalt beauftragen. Der kommunalen Exekutive hingegen wird viel Zeit eingeräumt. Wenn die Bürgerin bzw. der Bürger dagegen rekurrieren will, muss sie oder er erneut innert kurzer Frist an den Bezirksrat gelangen. Wiederum erhalten bloss die staatlichen Behörden mehr Zeit für die Antworten.

Um dem Gebot der Rechtsgleichheit im Kanton Zürich im öffentlichen Recht nachzukommen, sind die Verfahrensvorschriften für beide Parteien anzugleichen und auch für die Rekurs- oder Beschwerdeantwort gesetzliche Fristen einzuführen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung erhöht letztlich die Rechtssicherheit für alle und trägt den jüngsten gesetzgeberischen Bestrebungen sowie der heute geltenden Praxis auf Bundesebene Rechnung. Auch aus diesem Grund sollte der Kanton Zürich einen alten Zopf abschneiden und sich am modernen Recht des Bundes orientieren. Diese Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sorgt zudem für eine Beschleunigung der Verfahren, indem die Streitsache schneller entschieden wird. Das stärkt auch das Vertrauen der Rechtsuchenden in eine funktionierende und effiziente Rechtsprechung.

Meinung der Minderheit des Kantonsrates Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates



Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt die Vorlage ab und unterstützt das Referendum aus folgenden Gründen:

Keine Straffung, sondern eine Verlängerung der Verfahren

Die vorliegende Gesetzesrevision führt eine feste 30-tägige Frist ein, um zu einem Rekurs oder einer Beschwerde Stellung zu nehmen. Begründet wird diese Revision mit einer Straffung des Verfahrens. Zudem sollen die Beschwerdeführenden und die Beschwerdegegner «gleich lange Spiesse» haben. Die Minderheit sieht jedoch keinen Effizienzgewinn. Die heutige Regelung bemisst die Zeit für die Stellungnahme der Beschwerdegegner an der Frist, innert welcher eine Beschwerde oder ein Rekurs eingereicht werden muss. Sie beträgt je nach Rechtsgebiet zwischen 10 und 30 Tagen. Insbesondere im Steuerrecht, im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens oder bei haftrichterlichen Entscheiden aufgrund des Gewaltschutzgesetzes sind die Fristen kürzer als 30 Tage, weshalb die neue Regel diese Verfahren massgeblich verlängert. Von einer Straffung kann deshalb nicht die Rede sein.

Die Verfahren verzögern sich heute vor allem wegen des sogenannten Rechts auf «Replik». Jede Partei hat das Recht, auf eine Stellungnahme der anderen Partei zu antworten. So will es das Bundesgericht, gestützt auf die Bundesverfassung, der Kanton hat hier gar keinen Spielraum. Die vorliegende Revision verfehlt deshalb ihr eigentliches Ziel.

Verletzung der Verfassung

Die Verfassung schreibt ein faires Verfahren vor. Die neue Regel verletzt diesen Grundsatz, weil sie zu unflexibel ist. Nach heutigem Recht haben die Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanzen die Möglichkeit, die Frist zur Stellungnahme je nach Umfang der Rekurs- oder Beschwerdeschrift zu erstrecken. Insbesondere bei ausführlichen Rekurs- bzw. Beschwerdeschriften mit 100 und mehr Seiten müssen die Parteien genügend Zeit erhalten, um sich mit den oft sehr umfangreichen Tatsachenbehauptungen und Beweismitteln auseinanderzusetzen oder Gegenbeweise vorzubringen. Die feste Regelung von 30 Tagen gewährleistet diese Fairness nicht, sie verstösst gegen die Verfassung.

Erschwerung der Entscheidfindung

Besteht die Möglichkeit nicht mehr, eine Frist zu erstrecken, leidet unter Umständen die Qualität der Vernehmlassungsantworten. Dies wiederum erschwert es, der Rekursbzw. Beschwerdeinstanz, z. B. der Gemeinde, einen Entscheid rasch und gut zu begründen. Vor allem kleinere Gemeinden mit nebenamtlichen Gemeinderäten würden damit klar überfordert. Die Qualität der Entscheidungen darf nicht einer unflexiblen Fristen-Gleichmacherei geopfert werden.



Ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates

Statt einer wesentlichen Straffung der Verfahren würden die vorgesehenen Änderungen die Qualität der Rechtspflege und die Fairness der Rekurs- und Beschwerdeverfahren erheblich gefährden.

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage aus folgenden Gründen abzulehnen:

Die Verfahren werden kaum wesentlich beschleunigt

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts haben die Parteien in einem Verfahren grundsätzlich das Recht, auf jede Eingabe der anderen Partei wieder mit einer eigenen Eingabe zu reagieren. Es wird hierbei teilweise von der Möglichkeit eines «ewigen Schriftenwechsels» gesprochen. Diese Schriftenwechsel können ein Verfahren in die Länge ziehen, und daran vermag eine 30-tägige Eingabefrist für die Parteien nichts zu ändern. Auch kann eine 30-tägige Eingabefrist die Dauer nicht beeinflussen, welche die entscheidende Behörde nach Abschluss des Schriftenwechsels braucht, um ihren Entscheid zu fällen.

Eine starre Frist kann sogar zur Verlängerung der Verfahren führen

In zahlreichen Fällen setzen die Behörden in Rekurs- und Beschwerdeverfahren nach Verwaltungsrechtspflegegesetz freiwillig kürzere Eingabefristen an, vor allem in den Bereichen Beschaffungswesen, Gewaltschutz, Ausländerrecht, Strafvollzug, Schulwesen und Sozialhilfe. Mit einer starren gesetzlichen Frist von 30 Tagen wäre die Ansetzung einer kürzeren Frist nicht mehr möglich, sofern nicht bereits die Frist zur Einreichung des Rekurses oder der Beschwerde verkürzt wurde. Im Vergleich zu heute würden bei Annahme der Vorlage gewisse Verfahren sogar verlängert statt verkürzt.

Die starre Eingabefrist gefährdet die Qualität der Rechtspflege

In komplexen Fällen könnte eine starre Eingabefrist von 30 Tagen dazu führen, dass den Parteien die Zeit zur sorgfältigen Abklärung der Sach- und Rechtslage fehlt und sie deswegen unfertige oder halbfertige Eingaben einreichen. Qualitativ gute Eingaben sind für die richtige Entscheidfindung von grosser Bedeutung. Die Einführung einer starren Frist für Eingaben könnte Verfahren verkomplizieren und die Qualität der Rechtspflege beeinträchtigen.

Ein Rekurs oder eine Beschwerde enthält oft neue Tatsachen und Rechtsstandpunkte, die einer vertieften Abklärung bedürfen für eine sachgerechte Rekurs- oder Beschwerdeantwort. Demgegenüber kann für das Verfassen eines Rekurses oder einer Beschwerde nicht selten auf die Stellungnahmen aus dem vorinstanzlichen Verfahren zurückgegriffen werden. Mit der Einführung einer gleichen Frist für beide Parteien in Rekurs- und Beschwerdeverfahren würde diesem Umstand nicht Rechnung getragen werden. Die vermeintliche Gleichbehandlung kann somit schliesslich zu ungleichen Bedingungen für die Parteien führen.

Fazit

Die geltenden Fristenregelungen für das Einreichen von Eingaben in Rekurs- und Beschwerdeverfahren nach Verwaltungsrechtspflegegesetz haben sich bewährt. Die Auswirkungen von starren Eingabefristen können hingegen nicht genau vorhergesehen werden. Die Qualität der Rechtspflege sollte nicht beeinträchtigt werden durch eine Regelung, welche die Dauer von Verfahren kaum wesentlich verkürzen wird. Das geltende Recht enthält zudem bereits Vorschriften, die eine ungebührliche Verfahrensverzögerung verhindern. Der Regierungsrat lehnt die infrage stehende Gesetzesänderung aus oben genannten Gründen ab.