



Botschaft des Regierungsrats zu Vereinfachungen des Verwaltungs- und Publikationsverfahrens (Finanzvorlage 2020)

9. April 2019

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe von sechs Nachträgen zur Vereinfachung des Verwaltungs- und Publikationsverfahrens (Finanzvorlage 2020) mit dem Antrag, auf die Vorlagen einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Christoph Amstad
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

Inhalt

Zusammenfassung	3
I. Ausgangslage	4
1. Abstimmung vom 23. September 2018	4
3. Vernehmlassungsvorlagen.....	4
II. Vernehmlassungsverfahren	4
III. Ist-Zustand	5
1. Verwaltungsverfahren.....	5
2. Verwaltungsinternes Rechtsmittelsystem.....	5
IV. Vereinfachungen und Optimierungen	6
1. Verwaltungsverfahren.....	6
2. Anpassung Rechtsmittelverfahren	6
IV. Die einzelnen Änderungen.....	7
1. Art. 64 Staatsverwaltungsgesetz (<i>geändert</i>).....	7
2. Art. 11 Abs. 2 Publikationsgesetz (Einleitungssatz) (<i>geändert</i>).....	7
3. Art. 33 Abs. 2 Bst. d1 Organisationsverordnung (<i>neu</i>)	8
4. Verwaltungsverfahrensverordnung	10
5. Art. 128 Abs. 2a und 3a Bildungsgesetz (<i>neu</i>)	13
6. Art. 79 Abs. 3 und 4 Gesundheitsgesetz (<i>geändert</i>).....	15
V. Finanzielle und personelle Auswirkungen	15
VI. Fazit	15

Zusammenfassung

Die Obwaldner Stimmbevölkerung hat am 23. September 2018 das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ abgelehnt. Die Notwendigkeit, das strukturelle Defizit des Kantons zu beseitigen, bleibt damit weiterhin bestehen.

Um zu verhindern, dass der Kanton in die Schuldenwirtschaft abgleitet, sind sehr rasch neue Lösungen gefordert. Nur mit Massnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite kann sichergestellt werden, dass der Kanton Obwalden auch in Zukunft attraktiv bleibt und auf einem stabilen finanziellen Fundament steht.

Durch punktuelle Anpassungen in verschiedenen Erlassen werden das Verwaltungsverfahren, aber auch andere Abläufe innerhalb der Verwaltung (Publikation von Erlassen interkantonalen Organe) effizienter gestaltet. So werden verschiedene Aufgaben, die nach geltendem Recht dem Regierungsrat zufallen, an die Departemente delegiert. Der Verwaltung soll – wie den Gerichten – die Möglichkeit gegeben werden Entscheide ohne Begründung auszufertigen. Das bestehende Rechtsmittelsystem wird in einzelnen Spezialerlassen angepasst und die amtlichen Kosten von Beschwerdeverfahren können nach dem Verursacherprinzip auf die Gemeinwesen überwältzt werden. Schliesslich werden verschiedene Vorschriften an das übergeordnete Recht angepasst oder diesem angeglichen. Die einzelnen Änderungen werden – je betroffenem Erlass – als separate Nachträge aufgenommen.

I. Ausgangslage

1. Abstimmung vom 23. September 2018

Mit dem Ziel, die Kantonsfinanzen nachhaltig wieder ins Gleichgewicht zu bringen, hatte der Regierungsrat die Finanzstrategie 2027+ erarbeitet. Sie enthielt Massnahmen, die den Staatshaushalt jährlich um rund 40 Millionen Franken entlasten sollten. Das Obwaldner Stimmvolk lehnte am 23. September 2018 das Gesetz über die Umsetzung von Massnahmen der Finanzstrategie 2027+ ab. Das Defizit von jährlich 40 Millionen Franken bleibt damit weiterhin bestehen. Um zu verhindern, dass der Kanton in die Schuldenwirtschaft abgleitet, sind Lösungen gefordert.

2. Katalog von Massnahmen zu Vereinfachungen des Verwaltungs- und Publikationsverfahrens

Der im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ erarbeitete Massnahmenkatalog sieht Optimierungsmöglichkeiten, Effizienzsteigerung und die Nutzung von Synergien in der Zusammenarbeit des Rechtsdiensts, der Departementssekretariate, der Staatskanzlei und der Finanzverwaltung im Bereich der Rechtsmittelbehandlung vor. Als weitere Massnahme sieht der Katalog eine kostendeckende Aufsicht über die Gemeinden und anderen Körperschaften vor.

3. Vernehmlassungsvorlagen

Nach einer Analyse des Ist-Zustands und unter Einbezug der Departementssekretariate hat die Staatskanzlei festgestellt, dass eine grundsätzliche Überarbeitung des Verwaltungsverfahrens oder des Verwaltungsablaufs nicht notwendig ist. Das Verwaltungsverfahren ist in erster Linie durch die Officialmaxime, den Untersuchungsgrundsatz und die rechtsstaatlichen Grundsätze geprägt. Im Rahmen dieser Grundsätze können aber gewisse Verfahrensabläufe vereinfacht oder vereinheitlicht werden. Die Staatskanzlei stellte in Zusammenarbeit mit den Departementen sechs Nachträge zu Erlassen zusammen, welche zu Verfahrensvereinfachungen führen. Am 5. Februar 2019 eröffnete der Regierungsrat ein kurzes Vernehmlassungsverfahren.

II. Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren bei den politischen Parteien und den Gemeinden fand vom 13. Februar bis am 29. März 2019 statt. Die Vorschläge zu den Verfahrensvereinfachungen wurden im Wesentlichen begrüsst. Einzelne Nachträge erweckten aber Kritik. Insbesondere die Kostentragung des Gemeinwesens bei aufsichtsrechtlichem Einschreiten bzw. bei Gutheissung einer Beschwerde wurde kontrovers beurteilt. So wurde unter anderem geltend gemacht, dass es sich dabei nicht um eine Sparmassnahme, sondern um eine Kostenverlagerung auf andere Gemeinwesen handle. Weiter wurde kritisiert, dass für die Ausfertigung eines begründeten Entscheids kein Kostenvorschuss verlangt werden dürfe. Auf die einzelnen Vorbringen wird bei den Erlassvorlagen näher eingegangen.

Seitens der CVP wurde bemängelt, dass der Unterwaldner Anwaltsverband nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurde. Hierzu ist zu bemerken, dass die Änderungen den Anwaltsberuf nicht direkt tangieren. Der Anwaltsverband hat sich – obwohl die Vernehmlassungsunterlagen auf der kantonalen Webseite aufgeschaltet waren und eine Medienmitteilung verbreitet wurde – nicht vernehmen lassen.

Die Gemeinden sehen Vereinfachungspotenzial bei der Regelung der kommunalen Zuständigkeiten in der kantonalen Gesetzgebung. Die Forderung steht insbesondere im Zusammenhang mit dem in verschiedenen Gemeinden eingeführten Geschäftsführermodell, wonach sämtliche Aufgaben dem Geschäftsführer übertragen sind, die nicht ausdrücklich dem Gemeinderat oder

anderen Stellen zugewiesen werden (vgl. Art. 24a Gemeindeordnung Engelberg vom 10. Dezember 2003). Die kantonale Gesetzgebung erklärt in vielen Bereichen ausdrücklich den Einwohnergemeinderat als zuständig. Die von den Gemeinden geforderte Vereinfachung übersteigt in Sachen Komplexität und Umfang die vorliegend zur Diskussion stehenden Verfahrensvereinfachungen bei weitem, zumal sich dabei grundsätzliche, staatspolitische Fragen stellen (siehe dazu im Einzelnen Botschaft des Regierungsrats vom 4. April 2017 zu einem Nachtrag zum Abstimmungsgesetz, S. 11 ff.).

III. Ist-Zustand

1. Verwaltungsverfahren

Das Verwaltungsverfahren ist im Staatsverwaltungsgesetz vom 8. Juni 1997 (StVG; GDB 130.1) und in der Verwaltungsverfahrensverordnung vom 29. Januar 1998 (VwVV; GDB 133.21) geregelt. In der Praxis der letzten zwei Jahrzehnte haben sich keine nennenswerten Probleme im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren ergeben. Als „suboptimal“ wird teilweise die knappe Regelungsdichte empfunden, die durch Referenzierungen auf andere Erlasse aber kompensiert wird. Dies ist Ausdruck der vom Kanton verfolgten „Nettogesetzgebung“, wonach Wiederholungen in der Gesetzgebung vermieden werden sollen. Schlussendlich sind die Verwaltungsverfahren beim Bund und in allen Kantonen vergleichbar.

2. Verwaltungsinternes Rechtsmittelsystem

Die in Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Rechtsweggarantie verlangt, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf eine Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. In Ausnahmefällen kann die richterliche Beurteilung ausgeschlossen werden. Der Kanton hat seine Gesetzgebung in mehreren Schritten den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundes angepasst: Ausführungsbestimmungen über die Umsetzung der Rechtsweggarantie sowie der Bundesrechtspflege (Übergangsrechtliche Anpassung von Erlassen) vom 25. November 2008 (OGS 2008, 98), Gesetz über die Justizreform vom 21. Mai 2010 (OGS 2010, 33), Gesetz über die Anpassungen aufgrund der Evaluation der Justizreform vom 4. Dezember 2014 (OGS 2014, 52), Gesetz über die Anpassungen im Anschluss an die Evaluation der Justizreform (Rechtspflegebehörden) vom 4. Dezember 2014 (OGS 2014, 54) und Gesetz über die Anpassungen im Anschluss an die Evaluation der Justizreform (Bereinigungen) vom 4. Dezember 2014 (OGS 2014, 55).

Neben bzw. vor der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht als verwaltungsexterne Rechtsmittelinstanz, sieht die kantonale Gesetzgebung eine verwaltungsinterne Überprüfung von Entscheidungen vor. Der verwaltungsinterne Instanzenzug wird in Art. 76 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 88 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1965 (KV; GDB 101.0) und in Art. 67 Abs. 1 StVG in allgemeiner Form geregelt. Daneben definiert die Spezialgesetzgebung vereinzelt abweichende, verwaltungsinterne Rechtsmittelwege. Ob ein einstufiges oder mehrstufiges Rechtsmittelverfahren besteht, hängt von der verfügenden Instanz ab. So können Entscheide der Ämter beim Departement angefochten werden und gegen Entscheide der Einwohnergemeinden, von Kommission und Departementen kann der Regierungsrat angerufen werden. Im Bildungs- und Gesundheitsbereich besteht zum Teil ein differenziertes Rechtsmittelsystem, welches die Zuständigkeiten der Schulleitung bzw. des Rektors, des Schulrats oder des Spitalrats berücksichtigt. Im Bereich des Ausländerrechts kann gegen Verfügungen der Abteilung Migration direkte beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden. In einzelnen Bereichen ist zudem ein Einspracheverfahren vorgesehen. Das Einspracheverfahren eignet sich insbesondere im Bereich der Massenverwaltung (Einsprache gegen Steuerveranlagung) und in Bereichen, wo Dritten die Möglichkeit zur Verfahrensteilnahme eröffnet werden muss (Einsprache gegen Bauvorhaben).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der verwaltungsinterne Instanzenzug allgemein normiert ist, wobei spezialgesetzliche Ausnahmen bestehen. Grossmehrheitlich besteht ein- bis zweistufiger verwaltungsinterner Instanzenzug an den Regierungsrat. Die Zahl der durch den Regierungsrat zu beurteilenden Beschwerdefälle, in denen bereits ein Departement als Rechtsmittelinstanz entschieden hat (z.B. im Bildungs- und Jagdbereich und bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten), sind gering.

IV. Vereinfachungen und Optimierungen

1. Verwaltungsverfahren

Wie bereits ausgeführt, ist das Verwaltungsverfahren beim Bund und bei allen Kantonen vergleichbar. Das Verfahren wird von der Offizialmaxime und dem Untersuchungsgrundsatz dominiert. Dies bedeutet, dass die Verwaltung nicht nur auf Antrag, sondern von Amtes wegen einzuschreiten und den Sachverhalt selber festzustellen hat. Auch die verfassungsmässigen Garantien (Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit, Anspruch auf rechtliches Gehör, Petitionsrecht) geben die Leitplanken des Verwaltungsverfahrens vor. Eine generelle Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ist aufgrund dieser Grundsätze kaum möglich. Ebenso wird auf die Einführung des elektronischen Behördenverkehrs im heutigen Zeitpunkt verzichtet (vgl. Art. 65 StVG, wonach der Regierungsrat den elektronischen Behördenverkehr einführen könnte). Ein solcher könnte zwar zu einer Effizienzsteigerung führen, ist aber mit beachtlichen Initialisierungskosten verbunden. Zudem hat sich der im Jahr 2011 eingeführte elektronische Behördenverkehr auch im Verfahren vor den Gerichtsbehörden (noch) nicht etabliert.

Punktuelle Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren sind aber kurzfristig und ohne grösseren Aufwand möglich. Auf diese wird im Zusammenhang mit den Erläuterungen zu den einzelnen Anpassungen näher eingegangen.

2. Anpassung Rechtsmittelverfahren

Das Bundesrecht verlangt einzig, dass die Kantone eine richterliche Behörde zur Beurteilung von Streitigkeiten einsetzen. Ein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren ist nicht zwingend vorgeschrieben.

Die verwaltungsinterne Rechtspflege ist eine für die Rechtssuchenden relativ einfache, kostengünstige Möglichkeit zur Überprüfung von Verfügungen und Entscheiden der kantonalen und kommunalen Verwaltung. Im Rahmen des verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahrens sind auch einvernehmliche Lösungen möglich, zumal den Rechtsmittelbehörden zum Teil volle Überprüfungsbefugnis (Ermessenskontrolle) zukommt. Demgegenüber können richterliche Instanzen einen angefochtenen Entscheid nur auf dessen Rechtmässigkeit überprüfen. Zudem können die Anforderungen an erstinstanzliche Verfügungen tiefer gehalten werden, wenn sie einer verwaltungsinternen Überprüfungsmöglichkeit unterliegen, als wenn sie direkt vor einem Gericht standhalten müssten. Entgegen der von einem Vernehmlasser vorgebrachten Meinung bedeutet dies selbstredend nicht, dass erstinstanzliche Verfügungen nicht sorgsam und unter Beachtung rechtstaatlicher Grundsätze (insb. das Gesetzmässigkeitsprinzip und das Rechtsgleichheitsgebot) erlassen werden dürften. Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren ermöglicht vielmehr eine vorgerichtliche Kontrolle, bei der meistens Juristen beigezogen werden. Dies ermöglicht eine eingehendere formelle und materielle Prüfung eines Falles, als dies bei erstinstanzlichen Behörden der Fall ist, die in der Regel ohne Beizug von Juristen entscheiden. Zeit- und Aufwandsparungen wären mit einem Verzicht auf eine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit auch kaum verbunden, da Verfahren vor Gerichtsbehörden wesentlich formaler ablaufen als vor einer Verwaltungsbehörde und eine Verlagerung auf das Verwaltungsgericht

stattfinden würde. Schliesslich verfügt die Verwaltung über ein Fachwissen, dass bei den Gerichten nicht in gleichem Masse vorhanden ist.

Möglich wäre, den Regierungsrat nicht mehr als Rechtsmittelinstanz einzusetzen. Entscheide der kantonalen oder kommunalen Verwaltung könnten diesfalls direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Dies hätte aber eine Änderung der Kantonsverfassung zur Folge (Art. 76 Abs. 2 Ziff. 5 und Art. 88 Abs. 1 KV). Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdemöglichkeit an den Regierungsrat ein wichtiges Instrument der Aufsicht und der Kontrolle der Gemeinden, der Korporationen und der kantonalen Verwaltung darstellt. Die verwaltungsinterne Rechtspflege an den Regierungsrat stellt eine optimale Filterfunktion dar, wonach dem Regierungsrat diejenigen Verwaltungshandlungen zur Kenntnis gebracht werden, die von den betroffenen Bürgern als unrechtmässig oder unzweckmässig beurteilt werden. Daher soll der Regierungsrat weiterhin als letzte Beschwerdeinstanz im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren amten.

Punktuell sind aber Anpassungen im Bereich des Rechtsmittelweges angezeigt. Hierauf wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen eingegangen.

IV. Die einzelnen Änderungen

1. Art. 64 Staatsverwaltungsgesetz (geändert)

Für die Berechnung von Fristen, deren Erstreckung, den Fristenstillstand sowie die Wiederherstellung gelten, soweit die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, die Bestimmungen der Verordnung über das Verwaltungsgerichtsverfahren sinngemäss.

Begründung

In der bisherigen Praxis ging die Verwaltung davon aus, dass es sich beim Verweis um eine abschliessende Aufzählung handelt und andere bzw. abweichende Fristregelungen, beispielsweise in der Verwaltungsverfahrensverordnung vom 29. Januar 1998 (VwVV; GDB 133.21), anwendbar bleiben. In einem Entscheid vom 4. Dezember 2018 hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass der Verweis in Art. 64 StVG generell gelte und abweichende Regelungen in der Verwaltungsverfahrensverordnung nicht anwendbar seien. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts führt zu einer Rechtsunsicherheit und hat einen nicht unbeachtlichen Mehraufwand der Verwaltung zur Folge. Im konkreten Fall hielt das Verwaltungsgericht fest, dass die Verwaltung eine Nachfrist zu gewähren habe, obwohl eine solche Nachfrist in der Verwaltungsverfahrensverordnung nicht vorgesehen ist. Mit der Anpassung von Art. 64 StVG ist klar, dass die Gesetzgebung (Gesetze und Verordnungen des Kantonsrats) abweichende Regelungen (z.B. der die im Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes und anderer Kantone geltende Verzicht auf eine Gewährung einer Nachfrist nach Art. 23b Abs. 2 VwVV) vorsehen kann.

Die Änderung war im Vernehmlassungsverfahren unbestritten.

2. Art. 11 Abs. 2 Publikationsgesetz (Einleitungssatz) (geändert)

² Die Publikation einer interkantonalen Vereinbarung oder eines Erlasses einer interkantonalen Organisation kann ausserdem auf die Angabe von Titel und/oder Fundstelle ~~oder~~ bzw. Bezugsquelle beschränkt werden, wenn sie:

- a. durch den Bund oder eine interkantonale Organisation in schriftlicher oder elektronischer Form veröffentlicht wird;*
- b. in einem in der Schweiz zugänglichen offiziellen Organ veröffentlicht ist;*
- c. von untergeordneter Bedeutung ist.*

Begründung

Die Änderung des Publikationsgesetzes steht nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Verwaltungs- oder Rechtsmittelverfahren, ermöglicht aber in Einzelfällen eine kostengünstigere und effizientere Publikation von interkantonalen Vereinbarungen oder Erlassen einer interkantonalen Organisation. Im Amtsblatt werden die für den Kanton massgebenden Erlasse publiziert. Neben dem kantonalen Recht sind auch interkantonale Vereinbarungen und die darauf von interkantonalen Organen erlassenen Bestimmungen für den Kanton Obwalden verbindlich. Insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit bestehen zahlreiche Verordnungen, Reglemente und Richtlinien der Erziehungs- bzw. Gesundheitsdirektorenkonferenz über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (siehe GDB 410.411). Diese werden auf den Webseiten des jeweiligen interkantonalen Organs publiziert. Die – soweit ersichtlich in allen Kantonen praktizierte – „Publikation durch Verweis“ verhindert Doppelspurigkeiten, indem Erlasse interkantonomer Organe nicht im Volltext im Amtsblatt oder in der elektronischen Gesetzesdatenbank publiziert werden müssen. Im Amtsblatt bzw. in der elektronischen Gesetzesdatenbank werden nur die Hinweise auf die für den Kanton geltenden Normen publiziert. Nach der heutigen Vorschrift müssen diese Hinweise „Titel“ und „Fundstelle“ (oder Bezugsquelle) umfassen; d.h. bei Änderungen (neue Normen, Wegfall bestehender Normen oder Revisionen) muss jeweils ein Hinweis im Amtsblatt publiziert und in der Gesetzesdatenbank nachgetragen werden. In Zukunft soll der Hinweis auf den Titel des jeweiligen Erlasses nicht mehr obligatorisch sein. Durch den Verzicht auf die Angabe des jeweiligen Erlassstitels ist auch eine generelle Verweisung auf die für den Kanton verbindlichen Regelungen interkantonomer Organe möglich. Dies ermöglicht eine vereinfachte Publikation, weil nicht mehr alle Änderungen im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Publikation interkantonomer Vereinbarungen und Erlasse interkantonomer Organe „fehleranfällig“ ist. Die Ursachen hierfür liegen aber nicht im Machtbereich der Kantone. So besteht beispielsweise bei multilateralen Vereinbarungen kein allgemeines, institutionalisiertes Meldewesen. Die Staatskanzleien werden oft zu spät oder zum Teil gar nicht informiert, wann eine interkantonale Vereinbarung in Kraft tritt bzw. getreten ist. Auch über Änderungen von Erlassen interkantonomer Organe werden die Staatskanzleien regelmässig nicht und schon gar nicht in einer standardisierten Form informiert. Dies ist aber nicht ein kantonsspezifisches, sondern ein schweizweites Problem. Drei Kantone entwickeln derzeit eine Publikationsplattform für interkantonale Vereinbarungen und Erlasse interkantonomer Organe. Für den Kanton Obwalden ist dies aufgrund der hohen Lizenzkosten von jährlich Fr. 10 000.– keine Option. Von dieser neuen Plattform werden nur diejenigen Kantone profitieren können, die sich am Projekt beteiligen. Durch die Vereinfachung der Publikationsvorschriften kann aber den Schwierigkeiten, insbesondere bei der Publikation von Erlassen interkantonomer Organe, auf andere Weise begegnet werden.

Die Änderung war im Vernehmlassungsverfahren unbestritten.

3. Art. 33 Abs. 2 Bst. d1 Organisationsverordnung (neu)

² *Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin:*

d1. kann anstelle des Regierungsrats vorsorgliche Massnahmen und bei unbestrittenem Sachverhalt und klarer Rechtslage Prozessentscheide (Abschreibung, Nichteintreten) treffen;

Begründung:

Nach den allgemeinen Bestimmungen ist der Regierungsrat zuständig für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen, in dringlichen Fällen ordnet der Landammann vorsorgliche Massnahmen an (Art. 17 Abs. 1 StVG). Nach den Weisungen über die Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrats vom 24. Juni 2008 obliegt die Anordnung vorsorglicher Massnahmen (einschliesslich einer allfälligen Entscheidung über die aufschiebende Wirkung) ganz allgemein dem instruierenden Departement (Ziff. 131). Die Präsidialverfügung des Landammanns ist eine "ul-

tima ratio", wenn das Departement nicht rechtzeitig handeln kann. Im Regelfall obliegt die Verfahrensleitung dem federführenden Departement. Diese Kompetenzzuteilung soll gesetzlich verankert werden. Die Vorschrift ist als Kann-Formulierung ausgestaltet. Es obliegt dem zuständigen Departementsvorsteher bzw. der zuständigen Departementsvorsteherin zu entscheiden, ob vorsorgliche Massnahmen bzw. Prozessentscheide wegen ihrer Tragweite dem Regierungsrat zu unterbreiten sind. Auch wenn vorsorgliche Massnahmen keine präjudizielle Wirkung für den Hauptentscheid entfalten, so können sie im Einzelfall dennoch weitreichende Folgen haben. Zu denken ist beispielsweise an ein Beschwerdeverfahren, bei dem die Promotionsvoraussetzungen für die Kantonsschule strittig sind. Soll in einem solchen Fall eine vorläufige (vorsorgliche) Aufnahme in die Kantonsschule erfolgen oder nicht? Für derartige vorsorgliche Massnahmen scheint unter Umständen ein Entscheid durch die Gesamtbehörde angezeigt. Die Parallelität der Zuständigkeit des Departementsvorstehers und – in dringlichen Fällen – des Landammanns gewährleistet zudem, dass insbesondere auch zur Ferienzeit vorsorgliche Massnahmen jederzeit getroffen werden können.

Andere verfahrensleitende Anordnungen wie beispielsweise Fristansetzungen oder die Durchführung eines Beweisverfahrens sind Teil der Verfahrensinstruktion und erfolgen gemäss Art. 5, 16 und 17 VwVV durch den instruierenden Departementsvorsteher. Dieser kann einzelne Aufgaben (z.B. Fristerstreckungen, Durchführung Augenschein u.Ä.) dem Departementssekretariat übertragen (Art. 34 Bst. b OV).

In der Praxis werden Beschwerden an den Regierungsrat, die zurückgezogen wurden, durch das instruierende Departement erledigt (Abschreibungsbeschluss), wobei der Rechtsmittelweg an den Regierungsrat gewahrt bleibt. Neu soll bei unbestrittenem Sachverhalt und klarer Rechtslage das instruierende Departement anstelle des Regierungsrats Prozessentscheide treffen können. Beschwerdeverfahren werden durch einen formellen Abschreibungsbeschluss erledigt, falls die Beschwerde zurückgezogen oder sonstwie gegenstandslos wurde. Wird der Abschreibungsbeschluss vom instruierenden Departement anstelle des Regierungsrats getroffen, so können der Aufwand und die amtlichen Kosten niedrig gehalten werden (es gelangt der Gebührenrahmen für Departementsentscheide zur Anwendung), was schlussendlich auch dem Kostspflichtigen zugutekommt. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass ein Abschreibungsbeschluss angefochten werden sollte, steht der Rechtsmittelweg an das Verwaltungsgericht offen.

Der Regierungsrat tritt auf Beschwerden nicht ein, wenn die Sachentscheidvoraussetzungen (z.B. Einhaltung Rechtsmittelfrist, rechtzeitige Leistung des Kostenvorschusses oder fehlende Legitimation) nicht gegeben sind. Soweit der Sachverhalt unbestritten und die Rechtslage klar ist (z.B. verpasste Rechtsmittelfrist oder zu spät oder nicht geleisteter Kostenvorschuss) kann der Nichteintretensentscheid durch das instruierende Departement getroffen werden, wiederum mit geringeren Kostenfolgen für den Zahlungspflichtigen und der Möglichkeit eines Weiterzugs an das Verwaltungsgericht.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vorgebracht, dass die Begriffe "unbestrittener Sachverhalt" und "klare Rechtslage" unbestimmt sind und zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnten. Dieser Befürchtung kann nicht beigespflichtet werden. So sieht auch Art. 257 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) besondere Rechtsschutzbestimmungen bei unbestrittenem Sachverhalt und klarer Rechtslage vor. Wann ein Sachverhalt unbestritten ist, liegt auf der Hand. Unter klarer Rechtslage sind Fälle zu verstehen, die eindeutig anhand der geltenden Regelungen beurteilt werden können. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung beschränkt sich zudem auf Prozessentscheide, also auf Nichteintretens- und Abschreibungsentscheide. Soweit eine Beschwerde inhaltlich zu beurteilen ist, erfolgt die Entscheidungsfindung – auch bei klarer Rechtslage und unbestrittenem Sachverhalt – durch den Regierungsrat.

Die Zuständigkeit des Departementsvorstehers bzw. der Departementsvorsteherin zur Fällung von Prozessentscheiden (Abschreibungs- und Nichteintretensentscheiden) orientiert sich an Art. 108 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) und Art. 34 Bst. b des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 (GOG; GDB 134.1; i.V.m. Art. 248 Bst. b und Art. 257 Abs. 1 Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO; SR 272]) über die Zuständigkeit des Einzelrichters in offensichtlich unbegründeten bzw. klaren Fällen. Dadurch kann der Regierungsrat von Bagatellfällen und die Verwaltung von der Ausarbeitung von Regierungsratsanträgen entlastet werden.

4. Verwaltungsverfahrensverordnung

Art. 11 Abs. 2a (neu)

^{2a} Verfügungen können ohne Begründung eröffnet werden. In diesem Fall ist Art. 112 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes anwendbar.

Art. 23e Abs. 4 (neu)

⁴ Die Mehrkosten für einen begründeten Entscheid nach Art. 11 Abs. 2a dieser Verordnung sind von derjenigen Partei oder Vorinstanz zu tragen, die um die Begründung ersucht hat.

Begründung

Die Möglichkeit, Entscheide bzw. Verfügungen auch ohne Begründung zu eröffnen, soll auch für das Verwaltungsverfahren geschaffen werden. Das Bundesrecht sieht diese Möglichkeit vor (Art. 112 Abs. 2 BGG). Im Rahmen der Justizreform wurde diese Möglichkeit bereits für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht geschaffen (Art. 14 Abs. 4 Verordnung über das Verwaltungsgerichtsverfahren [VGV; GDB 134.14], Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf eines Gesetzes über die Justizreform, eines Gesetzes über den Schutz bei häuslicher Gewalt sowie eines Nachtrags zur Kantonsverfassung vom 23. Februar 2010, S. 61). Die Partei kann innert 30 Tagen die Ausfertigung einer begründeten Verfügung verlangen. Der Entscheid ist nicht vollstreckbar, solange nicht entweder diese Frist abgelaufen ist oder die vollständige Ausfertigung eröffnet wurde (Art. 112 Abs. 2 BGG). Ähnliche Effizienzmassnahmen wurden schon im Straf- und Zivilbereich erfolgreich umgesetzt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Befürchtung geäussert, dass unbegründete Entscheide zu "Schnellschüssen" führen könnten. Diesem Einwand kann nicht gefolgt werden. Die Möglichkeit einer unbegründeten Verfügung führt einzig dazu, dass auf eine ausführliche Redaktion des Entscheids verzichtet werden kann. Sämtliche Vorarbeiten, Abklärungen und Interessenabwägungen sind auch bei einer unbegründeten Verfügung gleich durchzuführen, wie bei einem begründeten Entscheid. Die Verwaltung kann alternativ auch eine Kurzbegründung anführen, welche die allenfalls notwendige Begründungsdichte nicht erreicht. Auch in solchen Fällen kann die Ausfertigung eines (ausführlich) begründeten Entscheids verlangt werden. Anstelle einer Rechtsmittelbelehrung wird in der unbegründeten Verfügung der Hinweis angebracht, dass innert 30 Tagen eine Begründung verlangt werden kann, andernfalls der Entscheid in Rechtskraft erwächst. Im Hinweis sollte auf die Kostenfolgen einer Begründung hingewiesen werden (siehe nachfolgende Ausführungen). Wird innert der Frist eine Begründung verlangt, so fertigt die Verwaltung eine begründete Verfügung aus und eröffnet diese. Erst die begründete Verfügung ist mit der ordentlichen Rechtsmittelbelehrung versehen.

Es ist nicht zu erwarten, dass massenhaft Verfügungen ohne Begründung ausgefertigt werden. Der Anwendungsbereich dürfte auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkt sein und insbesondere bei Einparteienverfahren (Verfahren bei denen nur eine Partei und das Gemeinwesen beteiligt sind) zum Einsatz kommen. Zu denken ist beispielsweise an Beschwerden gegen Verkehrsanordnungen oder sonstige Fälle, wo es den Betroffenen oft nur darum geht, einen Entscheid durch eine höhere Instanz überprüfen zu lassen. Für Zweiparteienverfahren (wo sich

zwei Private mit gegensätzlichen Interessen gegenüberstehen, z.B. Baueinsprache) ist ein Verzicht auf eine Begründung ungeeignet und könnte zu einer unnötigen Verfahrensverzögerung führen.

In Bezug auf die Kostenfolgen ist zu differenzieren. Für Verfahren die kostenlos sind (z.B. Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege) können selbstredend für die Ausfertigung eines begründeten Entscheids keine Kosten überwältigt werden. Auch für pauschale Kosten, die sich unabhängig vom Aufwand berechnen (z.B. Abschlussgebühren gemäss Ausführungsbestimmungen über die Gebühren der Hegejagd auf Steinwild vom 12. April 2016 [GDB 651.115] oder Einbürgerungsgebühr gemäss Art. 17 Reglement über Gebühren und Entschädigungen der Einwohnergemeinde Sarnen vom 19. März 2007), kann für eine Begründung kein Kostenersatz verlangt werden. Berechnen sich die Kosten jedoch – ganz oder teilweise – nach dem Aufwand, werden die Kosten für einen unbegründeten Entscheid tiefer ausfallen als für einen begründeten Entscheid. Wird eine Begründung verlangt, so ist der damit verbundene Mehraufwand von demjenigen zu tragen, der die Begründung verlangt, unabhängig von der Kostenverlegung im unbegründeten Entscheid. Dies wird in der Regel der Gesuchsteller sein, dessen Gesuch abgelehnt wurde bzw. der Beschwerdeführer, dessen Beschwerde abgewiesen wurde. Möglich ist aber auch, dass die unterlegene Vorinstanz oder allenfalls ein obsiegender Beschwerdegegner um Ausfertigung eines begründeten Entscheids ersucht. Damit wird gewährleistet, dass demjenigen, der die unbegründete Verfügung akzeptiert, nicht zusätzliche Kosten entstehen. Mit dem begründeten Entscheid dürfen nur die damit zusammenhängenden, abwälzbaren Mehrkosten verlegt werden. Verlangen mehrere Beteiligte eine Begründung, werden die Mehrkosten gleichmässig geteilt.

Auf die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Kostenbevorschussung wird verzichtet. Beim Hinweis, wonach eine Begründung verlangt werden kann, darf aber auf die Kostenfolgen und die Kostentragungspflicht hingewiesen werden. In der Regel wird die angerufene Behörde oder Amtsstelle ohnehin schon bei der Einleitung des Verfahrens einen angemessenen Kostenvorschuss einverlangen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vorgeschlagen, das Eintreten auf eine Beschwerde von der Leistung eines Kostenvorschusses innert der Rechtsmittelfrist abhängig zu machen. Dies würde zwar zu einer gewissen Verfahrensbeschleunigung führen, andererseits soll der Rechtsweg nicht unnötig erschwert werden. Eine derartige Regelung wäre auf Beschwerdeverfahren zugeschnitten und für Gesuchsverfahren ungeeignet. Probleme würde sich zudem im Zusammenhang mit dem verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ergeben. Nach der geltenden Regelung (Art. 23b Abs. 1 VwVV) kann die Behörde oder Amtsstelle von der Partei, die ein Verfahren einleitet und kostenpflichtig werden kann, einen angemessenen Vorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen. In der Regel wird nach Eingang eines Gesuchs oder einer Beschwerde eine relativ kurze Frist zur Leistung eines Kostenvorschusses gesetzt. Die damit verbundene Verfahrensverzögerung hält sich damit in Grenzen.

Art. 23 Abs. 3 (neu)

³ *Die Gemeinwesen tragen die Kosten für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde.*

Begründung

Die Aufsichtsbeschwerde ist ein formloser Rechtsbehelf. Sie ist nur zulässig, wenn keine Beschwerdemöglichkeit besteht. Anzeigeberechtigt ist jedermann, insbesondere bedarf es keiner persönlichen Betroffenheit. Der Anzeigesteller hat keinen Anspruch darauf, dass die Aufsichtsbeschwerde an die Hand genommen wird, er wird aber über die Erledigung seiner Anzeige – gleich einer Petition – informiert. Praxisgemäss nimmt der Regierungsrat die Aufsichtsbeschwerde nur an die Hand, wenn damit eine offensichtliche Verletzung von öffentlichen Interessen, klaren Rechts oder verfahrensrechtlicher Formen gerügt wird (VVGE 2007 und 2008 Nr. 6

Erw. 1.3). Rein statistisch werden im Rahmen von Aufsichtsbeschwerdeverfahren nur in vereinzelten Fällen, schätzungsweise in einem Fall pro Jahr, aufsichtsrechtliche Massnahmen getroffen.

Bisher werden in Aufsichtsbeschwerdeverfahren praxismässig - mangels klarer gesetzlicher Regelung – keine Kosten erhoben. Mit einer Änderung der gesetzlichen Grundlage kann der Regierungsrat im Sinne des „Verursacherprinzips“ die Kosten des Einschreitens künftig demjenigen Gemeinwesen überbinden, welches die festgestellten Fehler verursacht hat. Verschiedene Kantone haben ähnliche Bestimmungen. Solche Aufsichtsbeschwerdeverfahren erfolgen nicht nur gegenüber den Gemeinden, sondern auch gegenüber den Korporationen, Teilsamen, Alpengenossenschaften und auch den Flur- und Wuhrgenossenschaften. Die Verwaltungsverfahrensverordnung spricht allerdings nur von „Gemeinwesen“. Darin werden aber auch die anderen Körperschaften mitberücksichtigt, so dass auf eine ausdrückliche Aufzählung verzichtet werden kann. Wie einleitend ausgeführt, muss dem betroffenen Gemeinwesen ein qualifiziertes Fehlverhalten vorgeworfen werden, wenn die Aufsichtsbehörde einschreitet. In derart krassen Fällen rechtfertigt sich eine Kostenüberbindung auf das Gemeinwesen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde teilweise gefordert, dass als Korrelat zu den Kostenfolgen bei einem Einschreiten der Aufsichtsbehörde auch dem Anzeigsteller bzw. der Anzeigstellerin Kosten überbunden werden sollten, wenn der Aufsichtsbeschwerde keine Folge geleistet wird. Da dem Anzeigsteller weder eine Parteirolle noch eine parteiähnliche Rolle zukommt, erscheint eine Kostenüberbindung bei Nichtanhandnahme nicht sachgerecht. Wird eine Aufsichtsbeschwerde aus trölerischen, mutwilligen oder gar erpresserischen Gründen erhoben, wird die Aufsichtsbehörde solche Fälle schon gar nicht an die Hand nehmen.

Art. 23b Abs. 2 (geändert)

Wenn die Partei den Vorschuss trotz Androhung der Folgen innert eingeräumter Frist nicht leistet und das Verfahren nicht von Amtes wegen durchzuführen ist, wird auf ~~braucht die Behörde oder Amtsstelle auf die Rechtsvorkehr nicht einzutreten~~ eingetreten.

Begründung:

Die Rechtsfolgen eines verspätet oder nicht einbezahlten Kostenvorschusses werden präzisiert, analog der Regelung in Art. 15 des Allgemeinen Gebührengesetzes vom 21. April 2004 (AGG; GDB 643.1) und der üblicherweise in den Prozessordnungen verwendeten Formulierung (z.B. Art. 101 Abs. 3 ZPO; vgl. auch Art. 63 Abs. 4 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG; SR 172.021]).

Die Änderung war im Vernehmlassungsverfahren unbestritten.

Art. 23f Abs. 1 (geändert)

¹ Einer Vorinstanz werden ~~keine~~ amtlichen Kosten auferlegt, ~~ausser~~ wenn das Gemeinwesen unter eigenem Namen als Partei beteiligt ist, oder der beteiligten Behörde oder Amtsstelle ~~große~~ Verfahrensmängel oder ~~offenbare~~ Rechtsverletzungen zur Last fallen.

Begründung

Den Gemeinwesen werden nach geltendem Recht nur bei groben Verfahrensmängeln oder offenen Rechtsverletzungen amtliche Kosten auferlegt; ansonsten werden diese vom Kanton getragen. Diese Bestimmung soll an die Regelung angepasst werden, die bereits mit dem Nachtrag zur Gebührenordnung für die Staatsverwaltung vom 25. März 1993 (OGS 1993, 94) eingeführt worden ist. Im Sinne des Verursacherprinzips sollen auch die Gemeinwesen generell die Kosten tragen, die sie aufgrund von Verfahrensmängeln oder Rechtsverletzungen verursachen. Wenn die Vorinstanz an Beschwerdeverfahren wie eine Partei beteiligt ist (Art. 3 Abs. 3 VwVV), soll sie auch wie eine Partei die Kosten tragen. In der Literatur wird für die amtlichen

Kosten primär das Unterliegerprinzip angewendet. Soweit dieses für einen Fall aber nicht adäquat ist, wird das Verursacherprinzip oder das Billigkeitsprinzip zugezogen. Denn die Gemeinwesen sind von Amtes wegen mit ihren Behörden als Vorinstanzen im Beschwerdeverfahren beteiligt. Obwohl die Gemeinwesen auch Anträge stellen, ist das Unterliegerprinzip für die Kostenpflicht der Gemeinwesen eher nicht massgebend. Aus den verschiedenen Kommentaren (BGG, VwVG etc.) ergibt sich, dass die gesetzliche Kostenverteilung auf ganz unterschiedlichen rechtspolitischen Motiven beruhen kann, das Verursacherprinzip ist eines davon. Die Änderung von Abs. 1 gilt für alle kantonalen Beschwerdeverfahren. Beim Kanton wird dies zu entsprechenden Einnahmen führen. Im Gegensatz zur geplanten Kostenverlegung bei der Vorprüfung und Genehmigung von Erlassen durch den Regierungsrat im Rahmen der Finanzstrategie 2027+ (Massnahme SJD 2; Einnahmziel Fr. 30 000.–) hat diese Änderung den Vorteil, dass sie verursachergerecht ist. Denn es ist gerechter jenen Gemeinden bzw. Gemeinwesen die Kosten zu überwälzen, die sie aufgrund von Fehlern und Massnahmen im Einzelfall ausgelöst haben, als im Erlassgenehmigungsverfahren Gebühren zu erheben, das zugunsten der Allgemeinheit eine rechtsstaatlich korrekte Gesetzgebung anstrebt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Neuregelung der Kostenfolgen zulasten der Vorinstanz kontrovers aufgenommen. An der vorgeschlagenen Neuregelung soll festgehalten werden. Sie entspricht dem Verursacherprinzip und dürfte in der Praxis zu keinerlei Schwierigkeiten führen. Es handelt sich dabei durchaus auch um eine finanziell motivierte Änderung, die in der heutigen finanziellen Lage des Kantons vertretbar ist. Denn heute trägt der Kanton in der Regel die Verfahrenskosten für Verfehlungen des Gemeinwesens. Wie den Stellungnahmen einzelner Gemeinden entnommen werden kann, wird die geltende Regelung teilweise so verstanden, dass bei der Rechtsanwendung der Ermessensspielraum voll ausgeschöpft werden könne. Würden die Gemeinden ein Kostenrisiko eingehen, würden sie eher zurückhaltend entscheiden. Diese Einwände sind nicht nachvollziehbar. Der Umstand, dass dem Gemeinwesen nur bei qualifizierten Rechts- oder Verfahrensverletzungen Gebühren auferlegt werden, bedeutet selbstredend nicht, dass "weniger offenbare" Rechtsverletzungen oder "weniger grobe" Verfahrensmängel erlaubt wären. Die Gemeinden sind berufen, das geltende Recht nach rechtsstaatlichen Grundsätzen zu vollziehen. Es steht den Gemeinwesen nicht frei, über das Gesetz hinaus Entscheidungen zu treffen. Dem Gemeinwesen kommt zwar bei der Rechtsanwendung oft ein Ermessensspielraum zu, dies bedeutet aber nicht, dass Gesetze nicht beachtet oder frei interpretiert werden dürften. Soweit ein latentes Kostenrisiko gewährleistet, dass sich die Gemeinden an die rechtsstaatlichen Grundsätze halten, scheint die Massnahme angezeigt. Die von den Gemeinden angesprochenen Schwierigkeiten bei Aufgaben, bei denen mehrere Gemeinwesen (z.B. Kanton und Gemeinde) zusammenarbeiten, sind unbegründet. Soweit der Fehler dem Kanton zugeordnet werden kann, wird die Gemeinde logischerweise nicht kostenpflichtig.

5. Art. 128 Abs. 2a und 3a Bildungsgesetz (neu)

^{2a} Der Regierungsrat ist einzige verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz bei Beschwerden aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen von Lehrpersonen.

^{3a} Bei Beschwerden gegen Promotions- und Übertrittsentscheide gelten die Vorschriften über den Fristenstillstand nicht.

Begründung

Der Rechtsmittelweg nach Art. 128 des Bildungsgesetzes vom 16. März 2006 (BiG; GDB 410.1) ist mehrstufig. Als Rechtsmittelinstanzen werden – je nach Situation – die Schulleitung, das Rektorat, der Schulrat, das Departement, der Einwohnergemeinderat und der Regierungsrat aufgeführt. Was in schulischen Belangen sinnvoll erscheint, kann bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten zu einem unnötig langwierigen Instanzenzug führen. Anstellungsbehörde von Lehrpersonen ist in kantonalen Schulen der Rektor, in der Volksschule der Einwohnergemeinderat, wobei sich das Gesetz vorbehält, dass die Anstellungskompetenz an ein anderes Organ delegiert wird, wenn die Regelung von Art. 94 Ziff. 9 KV ändert (Art. 40 Abs. 3 Lehrpersonenverordnung

vom 25. April 2008; GDB 410.12). Neu soll der Regierungsrat als einzige verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz Beschwerden von Lehrpersonen aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen entscheiden. Dies rechtfertigt sich, weil auch das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen der Volksschule der kantonalen Gesetzgebung unterstellt ist und der Einwohnergemeinderat schon nach geltendem Recht nicht als Rechtsmittelinstanz angerufen werden kann. Abgesehen davon wird das zuständige Departement von einer Beschwerdebehandlung befreit, die nicht schulischen Inhalts ist.

Die Neuregelung wurde im Vernehmlassungsverfahren begrüsst. Die Bestimmung wurde gegenüber der Vernehmlassungsvorlage dahingehend angepasst, dass der Regierungsrat einzige "verwaltungsinterne" Beschwerdeinstanz ist. Selbstredend ist die Möglichkeit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht weiterhin gegeben.

Auch die Mehrheit der Gemeinden stimmte der Änderung zu. Sie kritisierten jedoch, dass die kommunalen Lehrpersonen nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts angestellt werden und der Kanton die Löhne festlegt, die Gemeinden aber für die Entlohnung aufzukommen haben. Diese Regelung wurde im Jahr 2006 im Bildungsgesetz statuiert (Art. 30 Abs. 1 und 2 BiG). Es ist vorliegend im Rahmen dieses Gesetzgebungsprojekts nicht weiter darauf einzugehen.

Promotions- und Übertrittsentscheide werden in der Regel im Juni getroffen. Der mehrstufige Rechtsmittelweg und die vom 15. Juli bis und mit 15. August geltende Fristenstillstand führen dazu, dass Beschwerden betreffend die Promotion meist nicht vor Beginn des neuen Schuljahres behandelt werden können. So steht während des Fristenstillstands die Rechtsmittelfrist still, und es ist beispielsweise auch nicht möglich eine Frist zur Einreichung einer Stellungnahme anzusetzen. Dies führt sowohl für die angerufene Rechtsmittelinstanz als auch für die betroffenen Schülerinnen und Schüler zu schwierigen und unbefriedigenden Situationen. Ohne Fristenstillstand bei Promotions- und Übertrittsentscheiden besteht eher die Möglichkeit, dass vor Schulbeginn ein Endentscheid gefällt werden kann, was im Sinne des betroffenen Schülers bzw. der betroffenen Schülerin ist. Mit der Neuregelung kann zudem vermieden werden, dass vorsorgliche oder gar dringliche Massnahmen anzuordnen sind, die in solchen Fällen ausserordentlich aufwändig sind.

Nicht unter diese Bestimmung fallen Abschlussprüfungen wie beispielsweise die Maturität oder die Lehrabschlussprüfung. Grund hierfür ist, dass für diese Prüfungen schulexterne Examinatoren beigezogen werden, was eine rasche Beschwerdebehandlung erschwert und faktisch verunmöglicht.

Ein Vernehmlasser bezweifelte, dass ein Beschwerdeverfahren über einen Promotions- oder Übertrittsentscheid vor Beginn des neuen Schuljahres abgeschlossen werden könne. Zweifellos ist die Durchführung eines (allenfalls mehrstufigen) Beschwerdeverfahrens innerhalb weniger Wochen "sportlich". Derartige Fälle werden aber in der Regel prioritär behandelt, so dass durchaus bis zum Beginn des neuen Schuljahres ein rechtskräftiger Entscheid vorliegen kann. Andernfalls sind vorsorgliche Massnahmen zu treffen.

Mehrere Gemeinden erachten generell den Fristenstillstand als belastend und nicht mehr zeitgemäss. Hierzu ist zu bemerken, dass der Fristenstillstand dem Rechtsuchenden bzw. dessen Rechtsvertreter dient. Die Regelung über den Fristenlauf im Verwaltungsverfahren während der Gerichtsferien wurde 1997 im Staatsverwaltungsgesetz aufgenommen. Ziel dabei war, dass der Fristenlauf bzw. der Fristenstillstand in den verschiedenen Verfahrensrechten (Zivilprozess, Strafprozess und Verwaltungsprozess) vereinheitlicht wird (Botschaft des Regierungsrats zu einem Verfassungsnachtrag (Behörden- und Verwaltungsorganisation) sowie einem Staatsverwaltungsgesetz vom 21. September 1995). Heute besteht in sämtlichen Prozessordnungen eine

einheitliche Regelung über den Fristenstillstand während der Gerichtsferien. An dieser Vereinheitlichung soll festgehalten werden.

6. Art. 79 Abs. 3 und 4 Gesundheitsgesetz (geändert)

³ Wird keine Einigung erreicht, so können Patienten und Patientinnen sowie Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen bei der ~~Spitalleitung~~ Spitaldirektion Beschwerde führen.

⁴ Gegen Verfügungen und Entscheide der ~~Spitalleitung~~ Spitaldirektion kann innerhalb von 30 Tagen schriftlich und begründet Beschwerde beim Spitalrat geführt werden.

Begründung:

Die Spitalleitung ist beratendes Organ der Spitaldirektion (Art. 12 Abs. 1 Bst. m Gesundheitsgesetz vom 3. Dezember 2015 [GG; GDB 810.1]). Es ist nicht sachgerecht, wenn ein beratendes Organ als Entscheid- oder Rechtsmittelinstanz amtiert. In der Praxis nimmt diese Aufgabe die Spitaldirektion wahr. Entsprechend wird neu als Entscheid- bzw. Rechtsmittelinstanz die Spitaldirektion eingesetzt. Entscheide der Spitaldirektion können beim Spitalrat mit Beschwerde angefochten werden.

Die Änderung war in der Vernehmlassung unbestritten.

V. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Vereinfachungen können nicht konkret beziffert werden; es wären höchstens grobe Schätzungen möglich. Die Vereinfachungen führen aber zu einer gewissen Reduktion des Verwaltungsaufwands bzw. dieser wird nicht grösser (beispielsweise durch die Pflicht zur Nachfristansetzung im Verwaltungsverfahren), so dass sich die Verwaltung stärker auf ihre Kernaufgaben konzentrieren kann. Durch die Möglichkeit, auch im Aufsichtsbeschwerdeverfahren den Gemeinwesen Kosten auferlegen zu können, erhält der Kanton einen Kostendeckungsbeitrag.

VI. Fazit

Die Regelungen zum Verwaltungsverfahren, insbesondere die einheitliche Regelung des Rechtsmittelwegs, haben sich bisher bewährt. Grundlegende Änderungen sind daher nicht angezeigt. Durch die punktuellen Anpassungen können das Verwaltungsverfahren bzw. der Verwaltungsablauf (einschliesslich der Publikation von Erlassen interkantonalen Organe) aber effizienter gestaltet werden. Schliesslich hängt insbesondere der Aufwand der Rechtsmittelinstanzen aber von der Qualität des ursprünglichen Entscheids ab. Die Kompetenzverschiebung bei Prozessentscheiden führt zu einer Entlastung des Regierungsrats, womit auch eine Entlastung der Verwaltung einhergeht. Der Rechtsschutz bleibt auch in diesen Fällen durch das Verwaltungsgericht gewährleistet. Auch die Möglichkeit einer unbegründeten Verfügung schränkt den Rechtsschutz nicht ein und dient letztendlich auch dem betroffenen Verfügungsadressaten. Die Kostenüberwälzung an das Gemeinwesen im Rahmen aufsichtsrechtlicher Massnahmen oder bei Gutheissung von Beschwerden entspricht dem Verursacherprinzip.

Beilagen (Synopsen):

- Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz
- Nachtrag zum Publikationsgesetz
- Nachtrag zum Bildungsgesetz
- Nachtrag zum Gesundheitsgesetz

- Nachtrag zur Organisationsverordnung
- Nachtrag zur Verwaltungsverfahrensverordnung

Anhang 1: Auswertung Vernehmlassungsverfahren