



Kanton  
Obwalden

# **Erläuternder Bericht der Staatskanzlei zu Vereinfachungen des Verwaltungs- und Publikationsverfahrens (Finanzvorlage 2020)**

5. Februar 2019

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>I. Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
1. Abstimmung vom 23. September 2018 .....	4
<b>II. Ist-Zustand</b> .....	<b>4</b>
1.  Verwaltungsverfahren .....	4
2.  Verwaltungsinternes Rechtsmittelsystem .....	4
<b>III. Vereinfachungen und Optimierungen</b> .....	<b>5</b>
1.  Verwaltungsverfahren .....	5
2.  Anpassung Rechtsmittelverfahren .....	5
<b>IV. Die einzelnen Änderungen</b> .....	<b>9</b>
1.  Art. 64 Staatsverwaltungsgesetz ( <i>geändert</i> ).....	9
2.  Art. 11 Abs. 2 Publikationsgesetz (Einleitungssatz) ( <i>geändert</i> ).....	9
3.  Art. 33 Abs. 2 Bst. d1 Organisationsverordnung ( <i>neu</i> ).....	10
4.  Verwaltungsverfahrensverordnung .....	11
5.  Art. 128 Abs. 2a und 3a Bildungsgesetz ( <i>neu</i> ) .....	12
6.  Art. 79 Abs. 3 und 4 Gesundheitsgesetz ( <i>geändert</i> ) .....	13
<b>V. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b> .....	<b>13</b>
<b>VI. Fazit</b> .....	<b>14</b>

## **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 interkantionaler 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. Umsetzung 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. Postulat betreffend "Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren"

Die Motion vom 26. Oktober 2016 betreffend Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren wurde von den Kantonsräten Christian Schäli und Branko Balaban als Erstunterzeichnende eingereicht. Die Motionäre fordern, das Staatsverwaltungsgesetz und allfällige weitere kantonale Erlasse (mit Ausnahme der Kantonsverfassung) in dem Sinne einer Revision zuzuführen, dass gegen Verfügungen und Entscheide von Organen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung (wie Departemente, Amtsstellen, Kommissionen, zuständige Behörden etc.) eine 30-tägige Rechtsmittelfrist gilt, sofern die Spezialgesetzgebung nicht etwas anderes bestimmt.

Der Kantonsrat stimmte der Umwandlung in ein Postulat mit 46 Stimmen ohne Gegenstimmen (bei 6 Enthaltungen) und deren Überweisung mit 34 zu 14 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) zu.

## II. 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 Entscheiden 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 verfügbaren 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.

### **III. 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. Eine generelle Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ist aufgrund dieser Grundsätze kaum möglich. Ebenso wird auf die Einführung des elektronischen Behördenverkehrs im heutigen Zeitpunkt verzichtet (Art. 65 StVG). 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.

Punktuell 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 Entscheidungen 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. 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, das 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.

### **3. Postulat betreffend „Rechtsmittelfrist im kantonalen Verwaltungsverfahren“**

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat beauftragt abzuklären, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, ob im Rahmen der Gesetzgebung die Rechtsmittelfristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung von 20 auf 30 Tagen zu erhöhen sind.

Die Motionäre begründen ihre Eingabe im Wesentlichen damit, im Kanton Obwalden lege das Staatsverwaltungsgesetz für die Weiterziehbarkeit eines Entscheids von Organen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung eine 20-tägige Frist fest. Die Bundesgesetzgebung (z.B. VwVG, ATSG) jedoch schreibe in praktisch allen ordentlichen Verwaltungsverfahren eine 30-tägige Rechtsmittelfristen vor. Auch in der kantonalen Gesetzgebung sei vermehrt die 30-tägige Fristen zu finden (vgl. z.B. Gesundheitsgesetz). Der Grundsatz einer 20-tägigen Rechtsmittelfrist dürfe heute deshalb als überholt bezeichnet werden und sei im Sinne einer Vereinheitlichung der Rechtsmittelfristen bei den Verwaltungsverfahren anzupassen. Zudem sei eine 20-tägige (nicht erstreckbare, da gesetzliche) Frist dort zu kurz, wo keine Dringlichkeit bestehe. Sie lasse kaum hinreichend Zeit, die Sach- und Rechtslage genügend abzuklären. Dagegen sei es doch gerade im Interesse der Sache, dass allfällige Rechtsmittel nach entsprechendem sorgfältigem Abwägen nicht vorsorglich, sondern in ordentlicher Form eingereicht würden, so dass sie rasch und rechtlich umfassend bearbeitet werden könnten.

Rechtsmittelfristen haben nicht Selbstzweck, sondern sollen zur Verwirklichung des materiellen Verwaltungsrechts beitragen. Wie das materielle Verwaltungsrecht verwirklicht werden soll, ist eine Frage der damit einhergehenden Interessen. Der Staat hat je nach Sachbereich ein Interesse, dass seine Verfügungen schnell vollzogen werden können. Der Verfügungsadressat war-

tet darauf, bis die Verfügung in Rechtskraft erwächst, damit er Sicherheit über die für ihn geltende Rechtssituation gewinnt. Dagegen wünschen sich die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer bzw. die beauftragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte verständlicherweise genügend Zeit für die Erarbeitung der Beschwerdeschrift.

Diese Interessen müssen auch bei einer Ausgestaltung der Rechtsmittelfristen im Staatsverwaltungsbereich in einer Balance gehalten werden, zumal sich – wie bereits erwähnt – in der Praxis der letzten zwei Jahrzehnte keine nennenswerten Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsmittelgesetzgebung im Verwaltungsverfahren ergeben haben.

Gemäss dem aus der ehemaligen Motion resultierenden Postulatsauftrag sind folgende Regelungen einer näheren Betrachtung zu unterziehen:

- a. allgemeine Rechtsmittelfristen im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren, wenn eine kantonale Behörde erstinstanzlich entscheidet (unklar, ob die Motionäre nur Einsprachen mit Rechtsmittelfunktion gemeint haben);
- b. 20- und 30-tägige Rechtsmittelfristen (ohne Berücksichtigung anderer z.B. 10-tägigen Rechtsmittelfristen);
- c. ohne Spezialgesetzgebung (unklar, was die Motionäre mit Spezialgesetzgebung gemeint haben; hier wurde darunter z.B. das Bau- und Planungsrecht verstanden, wo einheitliche Fristen sinnvoll und sachgerecht sind).

Es wurden 80 Erlasse, die eine oder mehrere Rechtsmittelfristenregelungen enthalten, einer näheren Prüfung unterzogen.

- a. 19 kantonale Erlasse statuieren 30-tägige Rechtsmittelfristen. 6 davon sind interkantonale Vereinbarungen, 9 Erlasse sind Spezialgesetzgebungen (teilweise Vollzugserlasse zu Bundesrecht) oder Vereinbarungen. 4 Erlasse statuieren eigenständige 30-tägige Fristen (u.a. Steuergesetz, Gesundheitsgesetz);
- b. 61 kantonale Erlasse haben 20-tägige Rechtsmittelfristen. Davon verweisen 9 Erlasse auf die 20-tägige Frist des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts (da Art. 67 Abs. 1 StVG auch ohne Verweis gilt, dürfte diese Bestimmung noch für sehr viel weitere Erlasse gelten). 52 Erlasse statuieren explizit eine 20-tägige Rechtsmittelfrist, 7 davon sind interkantonale Vereinbarungen. Von den 45 verbleibenden Erlassen werden etwa drei Viertel der Bestimmungen von den „Postulatskriterien“ nicht erfasst, da es sich entweder um Spezialerlasse handelt oder das Rechtsmittel gegen einen kommunalen Entscheide geht.
- c. rund ein Viertel der 45 verbleibenden Erlasse enthalten Regelungen, die unter die „Postulatskriterien“ fallen und wären im Sinne der Motion mit einer 30-tägigen, anstatt einer 20-tägigen Rechtsmittelfrist zu versehen. Die Bestimmungen finden sich etwa in folgende Erlassen:
  - Art. 9 der Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Bewährungshilfe (Strafvollzugsverordnung) vom 19. Oktober 1989 (GDB 330.11)
  - Art. 3 Abs. 1 und 3 der Ausführungsbestimmungen zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 22. Januar 2013 (GDB 510.511)
  - Art. 35 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sowie zum Asylgesetz (Verordnung zum Ausländerrecht) vom 30. November 2007 (GDB 113.21)
  - Art. 67 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 08. Juni 1997 (GDB 130.1)
  - Art. 41 der Fischereiverordnung vom 18. Dezember 1997 (GDB 651.21)
  - Art. 43 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung über die amtliche Vermessung vom 27. April 1995 (GDB 213.11)

- Art. 3 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen über die Festlegung von Gebieten mit dauernden Bodenverschiebungen vom 09. Dezember 2014 (GDB 213.111)
- Art. 3 der Ausführungsbestimmungen zur Chemikaliengesetzgebung vom 20. Dezember 2016 (GDB 814.411)
- Art. 3 Abs. 2 und 3 der Ausführungsbestimmungen über die Stellenbewertung und Entlohnung vom 23. Juni 1998 (GDB 141.111)
- Art. 9 der Zivilstandsverordnung vom 25. Juni 2004 (GDB 211.11)
- Art. 6 der Vollziehungsverordnung zum Arbeitsvermittlungsgesetz vom 29. November 1991 (GDB 843.11)
- Art. 10 der Versteigerungsverordnung vom 04. September 1987 (GDB 220.21)
- Art. 6 Abs. 1 der Tourismusverordnung vom 03. Mai 2012 (GDB 971.31)
- Art. 19 der Ausführungsbestimmungen zum Geoinformationsgesetz vom 18. Dezember 2012 (GDB 131.511)
- Art. 5 der Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über das Messwesen vom 21.12.2004 (GDB 952.111)
- Art. 4 der Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Heimarbeit vom 18. Oktober 1983 (GDB 841.311)
- Art. 18 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen über die Bewährungshilfe im Strafvollzug vom 19. Dezember 2006 (GDB 330.111)
- Art. 12 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen über die Eignungsprüfung der Jägerinnen und Jäger vom 22. Januar 2013 (GDB 651.111)

Der Überblick ist nicht abschliessen, zeigt aber die Auswirkungen der von den Motionären geforderten Anpassungen: Das Rechtsmittelsystem des kommunalen und kantonalen Verwaltungsrechts basiert grundsätzlich auf 20-tägigen Rechtsmittelfristen, wo notwendig statuiert die Sach- und Spezialgesetzgebung kürzere oder längere Fristen. Die Anpassung lediglich der Rechtsmittelfristen für den Weiterzug innerhalb der kantonalen Verwaltung ändert daran nichts. Vielmehr würde damit das heutige System verwässert. Währendem die Kantonsverfassung, ein grosser Teil der Sach- und Spezialgesetzgebung sowie das kommunale Recht weiterhin von 20-tägigen Fristen ausgingen, würde innerhalb der kantonalen Verwaltung für allgemeine Bereiche 30-tägige Fristen gelten, in bestimmten Sach- und Spezialbereichen der kantonalen Verwaltung dann aber wiederum nur 20-tägige Fristen. Hinzu käme, dass dann das kantonale Recht vermehrt Gesetzgebungen aufweisen würde, die im selben Erlass ohne sichtbaren Grund 20- und 30-tägige Fristen enthalten würden, je nachdem ob es um Verfahren auf Gemeinde- oder Kantonsstufe geht.

Das heutige Rechtsmittelsystem ist den Rechtsanwendern bekannt. Dazu haben beispielsweise die unzähligen Dokumentationen, Merkblätter, Internetauftritte und Prozessbeschriebe der kantonalen und kommunalen Behörden, andererseits Entscheidpublikationen, wissenschaftliche Literatur und Schulungen beigetragen. Die meisten dieser Grundlagen müssten bei einer Änderung der Rechtsmittelfristen entsprechend angepasst werden.

Die Begründung der Motionäre, eine 20-tägige Frist sei heutzutage überholt, kann losgelöst von anderen Aspekten nicht als Argument zählen, in das kantonale Rechtsmittelsystem einzugreifen und rechtfertigt auch die damit verbundenen hohen Kosten nicht. Dies gilt erst recht, wenn die schweizerische Rechtslandschaft aufzeigt, dass die Frist für die Einreichung von Rechtsmitteln im Bund und in den Kantonen ganz unterschiedlich geregelt ist. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als unverhältnismässig, in das bislang mit 20-tägigen Fristen gut funktionierende Rechtsmittelsystem einzugreifen.



## 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.

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

*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 interkantonalen Vereinbarungen und Erlasse interkantonalen 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 interkantonalen 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 interkantonalen 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 interkantonalen Organen, auf andere Weise begegnet werden.

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

<sup>2</sup> *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 gesetzlichen Bestimmungen ist der Regierungsrat zuständig für den Erlass von vorsorglichen Massnahmen, in dringenden Fällen kann das instruierende Departement oder der Landammann anstelle des Regierungsrats hierüber befinden. Nach den Weisungen über die Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrats vom 24. Juni 2008 obliegt die Anordnung vorsorglicher Massnahmen (einschliesslich einem allfälligen Entscheid über die aufschiebende Wirkung) ganz allgemein dem instruierenden Departement. Diese Kompetenzzuteilung ist gesetzlich zu verankern.

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 Kostenpflichtigen 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 Sachentscheidsvoraussetzungen (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.

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)**

*<sup>2a</sup> Verfügungen können ohne Begründung eröffnet werden. In diesem Fall ist Art. 112 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes anwendbar. Für die Ausfertigung einer begründeten Verfügung kann ein angemessener Kostenvorschuss verlangt werden. Wird der Kostenvorschuss nicht oder nicht innert gesetzter Frist bezahlt, wird ein Verzicht auf die Begründung angenommen. Vorbehalten bleibt der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege.*

##### **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.

Wird eine Ausfertigung verlangt, kann ein angemessener Kostenvorschuss verlangt werden. Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Gebührenordnung im Verwaltungsverfahren (Art. 23b VwVV). Wenn der Kostenvorschuss nicht oder nicht innert gesetzter Frist bezahlt wird, gilt die (unumstössliche) Fiktion, dass auf eine Ausfertigung verzichtet wird. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege bleibt vorbehalten.

##### **Art. 23 Abs. 3 (neu)**

*<sup>3</sup> Die Gemeinwesen tragen die Kosten für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde.*

##### **Begründung**

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 den Korporationen, Teilsamen, Alpgenossenschaften 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.

##### **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]).

### **Art. 23f Abs. 1 (geändert)**

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

### **Begründung**

Den Gemeinwesen werden nach geltendem Recht nur bei groben Verfahrensmängeln oder offenen Rechtsverletzungen amtliche Kosten auferlegt. 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.

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

*<sup>2a</sup> Der Regierungsrat ist einzige Rechtsmittelinstanz bei Beschwerden aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen von Lehrpersonen.*

*<sup>3a</sup> 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.

Promotions- und Übertrittsentscheide werden in der Regel im Juni getroffen. Der mehrstufige Rechtsweg 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 unmöglich.

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

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

<sup>4</sup> *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.

## **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 der ursprünglichen Entscheidung ab. Die Kompetenzverschiebung bei Prozessentscheidungen führt zu einer Entlastung des Regierungsrats, womit auch eine Entlastung der Verwaltung einhergeht. Der Rechtsschutz bleibt auch in diesen Fällen durch das Verwaltungsgericht gewährleistet.

Beilagen (Synopsen):

- Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz
- Nachtrag zum Publikationsgesetz
- Nachtrag zum Bildungsgesetz
- Nachtrag zum Gesundheitsgesetz
- Nachtrag zur Organisationsverordnung
- Nachtrag zur Verwaltungsverfahrensverordnung