



2000/151

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Postulat (ehemals Motion 96/115) von Max Ribi betreffend Verkürzung der Behandlungsdauer von Beschwerden (Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes)

Vom

Am 29. April 1996 reichten Max Ribi und 18 mitunterzeichnende Landrätinnen und Landräte die folgende Motion ein:

"Text:

Mit dem Beschwerderecht eines Einzelnen oder einer Gruppierung können berechtigte Anliegen vorgebracht werden. Es kann aber auch Missbrauch getrieben werden, sprich Verzögerung eines Vorhabens. Man spricht immer davon, dass Entscheide wegen Referenden verzögert werden. Dem ist aber nicht so. Wird gegen einen Gemeinde- oder Landratsbeschluss das Referendum ergriffen, so dauert es maximal 6 Monate, bis der Entscheid an der Urne vorliegt. Ganz anders ist es bei den Beschwerden. Die Beschwerde hat meistens aufschiebende Wirkung und es hängt dann von der Beschwerdeinstanz ab, wie lange es dauert, bis der Entscheid gefällt wird. Nachher ist immer noch der Weiterzug an die nächst höhere Instanz möglich.

In Bauangelegenheiten und auch in anderen Sachen kann das sehr ärgerlich sein, und die Verteuerung eines Vorhabens kann eine ganz beträchtliche Summe ausmachen. In der Beantwortung der schriftlichen Anfrage 95/190 schreibt der Regierungsrat: "Bei der Beschwerde, die lediglich zur Verzögerung eines Vollzuges ergriffen wird, kann die Beschwerdeinstanz die Kosten für das Rechtsmittelverfahren auferlegen. Die Praxis ist aber sehr zurückhaltend."

Um den Beschwerden die Verzögerungskraft zu nehmen, sind deshalb Fristen für deren Erledigung festzulegen. Diejenigen, die etwas bewirken wollen, sind genau so zu schützen, wie die Verhinderer. Im Entwurf zum neuen Baugesetz wird der Baubewilligungsbehörde eine Frist von 3 Monaten zugestanden. Warum nicht auch der Beschwerdeinstanz Fristen setzen?

Antrag: Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes:

Die Beschwerdeinstanz entscheidet über eine Beschwerde innerhalb 3 Monaten. Bei Vorliegen besonderer Umstände (Komplexität) entscheidet die Beschwerdeinstanz spätestens nach 6 Monaten nach Einreichen der Beschwerde."

In der Landratssitzung vom 17. Oktober 1996 wandelte der Motionär den Vorstoss in ein Postulat um. Dieses wurde mit 35:26 Stimmen dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Zum Inhalt und Ziel des Vorstosses
2. Die Vor- und Nachteile einer "Fristenregelung" im Überblick
3. Vom Beschwerdeeingang bis zum Entscheid – Möglichkeiten und Grenzen für einen beschleunigten Verfahrensablauf
 - a) Nachträgliche Einreichung der Beschwerdebegründung
 - b) Vernehmlassungsverfahren
 - c) Vom Vorliegen der Vernehmlassung(en) bis zur Fallerledigung ...
 - d) Sistierung des Beschwerdeverfahrens
4. Beurteilung des Postulates
5. Alternativen zu gesetzlichen Behandlungsfristen
 - a) Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) – Leistungsaufträge
 - b) Verschärfung der Fristenerstreckungspraxis
6. Schlussfolgerung
7. Antrag

1. Zum Inhalt und Ziel des Vorstosses

Mit der Einführung von Behandlungsfristen soll im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren die Verfahrensdauer verkürzt werden. Damit soll der Verhinderer-Mentalität entgegen getreten und eine Verbesserung des Gleichgewichtes zwischen der Verwaltung und den beschwerdeführenden Bürgerinnen und Bürgern erreicht werden. Obwohl in der Hauptstossrichtung weitgehend unbestritten, geht das Postulat von zwei Annahmen aus, die in der allgemeinen Art, in welcher sie formuliert sind, zu relativieren sind. Zum einen wird davon ausgegangen, dass die Verfahrensdauer in erster Linie von der Beschwerdeinstanz abhängt. Sodann liegt dem Vorstoss die Annahme zugrunde, die beschwerdeführende Person wolle in der Regel mit ihrer Beschwerde etwas verhindern, was eine andere Person oder eine Behörde verwirklichen möchte. An Hand des gesetzlich vorgegebenen Verfahrensablaufes wird nachstehend aufzuzeigen sein, auf welche Faktoren lange Verfahren letztlich zurückzuführen sind und worin das Beschleunigungspotenzial liegt.

Wie sich in der Landratssitzung vom 17. Oktober 1996 zeigte, bestehen offensichtlich Unklarheiten über den Zeitpunkt, ab welchem die Behandlungsfristen laufen sollen. Soll dafür der Beschwerdeeingang, das Eintreffen der Begründung oder gar erst der Abschluss des Schriftwechsels¹ massgebend sein? Der Postulant hat sich dazu im Rahmen der Debatte nicht direkt geäussert. Aufgrund der Absicht jedoch, welche er und die Mitunterzeichnenden mit dem Vorstoss verfolgen, aber auch aufgrund der Formulierung des Antrages² darf davon ausgegangen werden, dass für den Beginn des Fristenlaufs der Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung massgebend sein soll.

2. Die Vor- und Nachteile einer "Fristenregelung" im Überblick

Im folgenden werden kurz die Argumente "pro und contra" zusammengetragen, so wie sie in der landrätlichen Überweisungsdebatte vom 17. Oktober 1996 und in den eingeholten Stellungnahmen des Basellandschaftlichen Anwaltsverbandes, des Verwaltungsgerichtes, der Rechtsabteilung der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion sowie des Rechtsdienstes des Regierungsrates angeführt wurden.

¹ Spruchreif ist ein Fall, wenn die Vernehmlassung der Vorinstanz, eventuelle Stellungnahmen der Fachstellen sowie ein allfälliger 2. Schriftwechsel mit Replik und Duplik bei der für die Beschwerdeinstanz instruierenden Behörde eingegangen sind.

² "Bei Vorliegen besonderer Umstände (Komplexität) entscheidet die Beschwerdeinstanz spätestens nach 6 Monaten nach *Einreichen* der Beschwerde."

PRO

- Reduktion der Verzögerungskraft von Beschwerden (wider die Verhinderermentalität)
- Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf zeitgerechte Entscheide ("Rechtsgeschwindigkeit", Rechtsverzögerungsverbot)
- Verringerung des Ungleichgewichtes zwischen der Verwaltung und den beschwerdeführenden Bürgerinnen und Bürgern "gleich lange Spiesse"

CONTRA

- Materiell richtiger Entscheid contra schneller Abschluss eines Verfahrens (Qualität vor Quantität)
- Verhinderung von friedensstiftenden Lösungen durch starre Behandlungsfristen (Versöhnungsfunktion)
- Zu befürchtende Personalaufstockungen
- Zunahme von Verfahrenssistierungen, von Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerden sowie allfälligen Verantwortlichkeitsklagen
- Verpönte Missbrauchsgesetzgebung (Missbrauchs- ist nicht Normalfall)
- Behandlungsfristen im verwaltungsinternen Verfahren haben keine Auswirkungen auf Verfahrensdauer bei den Gerichten
- Vorhandenes Instrumentarium nutzen (Erheben von Verfahrenskosten, Überprüfung der Fristenstreckungspraxis)

3. Vom Beschwerdeeingang bis zum Entscheid – Möglichkeiten und Grenzen für einen beschleunigten Verfahrensablauf³

Verschiedene Faktoren und Umstände können die Dauer eines Beschwerdeverfahrens beeinflussen. Einige Gründe, die zu einer Verzögerung des Beschwerdeverfahrens führen können, seien im Folgenden erwähnt.

a) Nachträgliche Einreichung der Beschwerdebegründung

☛ Gemäss § 33 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 13. Juni 1988 (VwVG) kann die verfahrensleitende Instanz auf Gesuch der beschwerdeführenden Person eine *Frist für die nachträgliche Begründung der Beschwerde* gewähren. Das Gesetz selbst macht die Fristerstreckung nicht vom Vorliegen besonderer, qualifizierter Gründe abhängig. Die verfahrensleitende Behörde hat somit nach Ermessen zu entscheiden, ob eine Fristerstreckung gewährt werden soll. Sie wird dabei den Interessen der Verfahrensbeteiligten an einer beförderlichen Behandlung der Beschwerde Rechnung tragen müssen. Entgegen der Annahme des Postulanten liegt dieses Interesse in der Mehrzahl der Beschwerdefälle in erster Linie bei der beschwerdeführenden Person selbst. Es handelt sich dabei vor allem um Beschwerden gegen Verfügungen, mit denen die Vorinstanz ein Gesuch des Beschwerdeführers (z.B. Baugesuch, Stipendiengesuch, Steuererlassgesuch, Gesuch eines ausländischen Staatsangehörigen um Erteilung einer Anwesenheitsbewilligung, Gesuch um Erteilung einer wirtschaftspolizeilichen Bewilligung, Gesuch um Bewilligung einer Namensänderung, Gesuche um andere Bewilligungen, Subventionsgesuche etc.) abgewiesen hat. In allen diesen Fällen besteht kein Grund, die beschwerdeführende Person bezüglich der Einreichung der Beschwerdebegründung unter besonderen zeitlichen Druck zu setzen und Gesuche um Gewährung oder Erstreckung einer Frist zur Einreichung der Beschwerdebegründung zum Vor-

³ Im Kanton Basel-Landschaft gehen beim Regierungsrat, bei der Landeskanzlei und bei den Direktionen jährlich rund 800 Beschwerden gegen Verwaltungsverfügungen ein (siehe Bericht des Regierungsrates an den Landrat vom 18. Januar 2000 zum Postulat 98/198 vom 15. Oktober 1998 betreffend Abschaffung des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens; Landratsvorlage Nr. 2000/019). Davon wird durchschnittlich die Hälfte durch den Rechtsdienst des Regierungsrates – der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion angehörend – instruiert. Die andere Hälfte wird vorwiegend durch die Rechtsabteilungen der anderen Direktionen sowie durch die Landeskanzlei behandelt. Ein Quervergleich zeigt, dass in der Handhabung des Verwaltungsverfahrensgesetzes unter den Instruktionsbehörden nicht allzu grosse Unterschiede bestehen. Wo nachstehend auf die Instruktionspraxis hingewiesen wird, sei es deshalb erlaubt, in erster Linie diejenige des Rechtsdienstes des Regierungsrates anzuführen. Im Interesse einer möglichst einheitlichen Handhabung des Verwaltungsverfahrenrechts ist dieser bestrebt, von Zeit zu Zeit zu dieser Thematik verwaltungsinterne Veranstaltungen durchzuführen (bspw. Seminar vom 13. Juni 1996 zum Thema Verfahrenskosten und Parteientschädigung).

neherein abzuweisen. Andernfalls müsste sich die verfahrensleitende Behörde den Vorwurf der Willkür (Entscheid ohne sachlichen Grund) gefallen lassen.

- ☛ Auf Seiten der beschwerdeführenden Person können vielfältige Gründe bestehen, welche die Erstreckung der Frist zur Einreichung der Beschwerdebegründung zu rechtfertigen vermögen. In erster Linie ist hier darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdefrist nach basellandschaftlichem Verwaltungsverfahrensrecht lediglich 10 Tage beträgt. Namentlich in denjenigen Fällen, in denen die beschwerdeführende Person nach Erhalt der anfechtbaren Verfügung einen Anwalt oder eine Anwältin beizieht, ist es in der Regel praktisch nicht möglich, die Beschwerdebegründung bereits innerhalb der 10-tägigen Beschwerdefrist einzureichen. Weitere Gründe für eine Fristerstreckung können sein: Arbeitsüberlastung; Krankheit; berufs- oder ferienbedingte Abwesenheit; das Bedürfnis der beschwerdeführenden Person, die Rechtslage näher zu prüfen oder prüfen zu lassen (mit der Möglichkeit, die Beschwerde aufgrund dieser näheren Prüfung zurückzuziehen, bevor die Beschwerdebegründung hat ausgearbeitet werden müssen); die Notwendigkeit, weitere sachdienliche Unterlagen zu beschaffen; die Absicht des Beschwerdeführers, mit andern Verfahrensbeteiligten durch Verhandlungen zu einer gütlichen Einigung zu gelangen etc. Insbesondere können also auch Gründe der Verfahrensökonomie eine Fristerstreckung rechtfertigen.

- ☛ Wie eine Umfrage bei den Rechtsabteilungen der Direktionen ergeben hat, wird in der Praxis die Frist zur Einreichung der Beschwerdebegründung auf Gesuch hin höchstens dreimal um je ca. vier Wochen bis einen Monat erstreckt, sofern nicht besondere öffentliche oder private Interessen einen möglichst raschen Abschluss des Beschwerdeverfahrens erfordern⁴. So lässt sich in jedem Fall gewährleisten, dass das allgemeine öffentliche Interesse an einem Beschwerdeentscheid innert nützlicher Frist gewahrt bleibt. Im Übrigen ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die verfahrensleitende Instanz in denjenigen Fällen, in denen das öffentliche Interesse den sofortigen Vollzug einer (angefochtenen) belastenden Verfügung oder in denen ein überwiegendes privates Interesse die sofortige Wirksamkeit einer (angefochtenen) begünstigenden Verfügung verlangt, die *aufschiebende Wirkung*, die der Beschwerde von Gesetzes wegen zukommt, entziehen kann (§ 34 Absatz 2 VwVG).

⁴ Der Rechtsdienst des Regierungsrates ist dazu übergegangen, die Fristerstreckungspraxis insofern zu verschärfen, als im Regelfall nur noch maximal zwei Erstreckungen für die Nachreichung der Beschwerdebegründung gewährt wird (siehe dazu Ziffer 5 hinten).

b) Vernehmlassungsverfahren

Nach Eingang der Beschwerdebegründung hat die verfahrensleitende Behörde die Beschwerde der Vorinstanz sowie allfälligen Gegenparteien zur *Vernehmlassung* zuzustellen (vgl. § 36 VwVG). Für die Ausarbeitung dieser Vernehmlassung ist ebenfalls genügend Zeit einzuräumen. Insbesondere sollen die Vorinstanzen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens die Gelegenheit haben, die angefochtene Verfügung noch einmal gründlich zu prüfen und gegebenenfalls in *Wiedererwägung* zu ziehen. In der Regel ist für das Vernehmlassungsverfahren eine Dauer von einem Monat in Rechnung zu stellen⁵. Dies erscheint vor allem in denjenigen Fällen gerechtfertigt, in denen Verfahrensbeteiligte, die zur Vernehmlassung eingeladen werden, durch einen Anwalt vertreten sind. Es liegt ja vor allem auch im Interesse der Beschwerdeinstanz, dass sich die Vorinstanz und die übrigen Verfahrensbeteiligten in ihren Vernehmlassungen eingehend mit der Beschwerdebegründung auseinandersetzen. Je gründlicher der "Rechtsstoff" im Rahmen des Schriftenwechsels aufgearbeitet wird, desto kleiner ist der übrige Instruktionsaufwand der verfahrensleitenden Behörde und desto grösser sind die Chancen, dass der Beschwerdeentscheid der "materiellen Wahrheit" entspricht.

c) Vom Vorliegen der Vernehmlassung(en) bis zur Fallerledigung ...

- ☛ In der Regel kann die verfahrensleitende Behörde nach Eingang der Vernehmlassung(en) den Beschwerdeentscheid vorbereiten und der Beschwerdeinstanz Antrag stellen. Da die verfahrensleitenden Instanzen neben der Beschwerdeinstruktion noch weitere (oft ebenfalls dringliche) Aufgaben haben und personell nicht derart grosszügig dotiert sind, dass ein/e Sachbearbeiter/in sofort nach Eingang der (letzten) Vernehmlassung mit der Ausarbeitung des Antrags für einen Beschwerdeentscheid beginnen kann, muss auch für diese Phase des Verfahrens (bis und mit Ausfertigung des Entscheids nach Beschlussfassung der Beschwerdeinstanz) mit einem Zeitaufwand von mindestens drei bis vier Wochen gerechnet werden.
- ☛ In manchen Fällen ist es indessen nicht möglich oder nicht sinnvoll, unmittelbar nach Eingang der Vernehmlassung(en) den Beschwerdeentscheid vorzubereiten und der Beschwerdeinstanz Antrag zu stellen:

⁵ Ebenfalls neu ist die Praxis beim Rechtsdienst des Regierungsrates und bei der Mehrzahl der Rechtsabteilungen, dass den Vorinstanzen (inkl. den Gemeinden) für die Einreichung der Vernehmlassungen Fristen gesetzt werden.

- In Fällen, in denen mit den Verfahrensbeteiligten ein *Augenschein* durchgeführt werden muss, ist mit einer Verfahrensverzögerung um weitere zwei bis vier Wochen zu rechnen (ausgebuchte Terminkalender!).
 - In manchen Fällen ist die *angefochtene Verfügung nur rudimentär begründet*. Die Vorinstanzen legen in diesen Fällen erst in ihren Vernehmlassungen eine eingehende Begründung vor. Zuweilen werden in diesen Vernehmlassungen auch *neue, zusätzliche Argumente* vorgebracht, *die der beschwerdeführenden Person bisher nicht bekannt waren*. In solchen Fällen ist die instruierende Behörde verpflichtet, der beschwerdeführenden Person von der Vernehmlassung Kenntnis zu geben und ihr Gelegenheit zur Einreichung einer ergänzenden Beschwerdebegründung (Replik) einzuräumen. Andernfalls würde sie den Anspruch der beschwerdeführenden Person auf das rechtliche Gehör verletzen.
 - Wenn sich erweist, dass die *Beschwerde offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet* ist, wird nach der Praxis des Rechtsdienstes des Regierungsrates der beschwerdeführenden Person die Rechtslage in der Regel noch einmal kurz schriftlich erläutert. Gleichzeitig wird sie ersucht, ihre Beschwerde im Lichte dieser Erläuterungen noch einmal zu prüfen und innert einer Frist von etwa drei Wochen mitzuteilen, ob sie an ihr noch festhält. In der Mehrzahl dieser Fälle wird die Beschwerde in der Folge zurückgezogen. Dieses Vorgehen ermöglicht es nicht nur, den Arbeitsaufwand der instruierenden Behörde zu vermindern, sondern sollte es auch den Betroffenen erleichtern, für sie ungünstige Verfügungen zu akzeptieren.
 - Erweist sich hingegen nach Eingang der Vernehmlassungen und Prüfung der Akten durch die verfahrensleitende Behörde, *dass die Beschwerde vermutlich gutgeheissen werden muss*, so nimmt diese Behörde in der Regel mit der Vorinstanz noch einmal Kontakt auf und bittet sie zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung nicht in Wiedererwägung gezogen werden soll, so dass sich ein materieller Beschwerdeentscheid erübrigt.
 - Schliesslich zeigt sich zuweilen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, dass die *Möglichkeit einer gütlichen Einigung* besteht. In diesen Fällen erscheint es sinnvoll, die Parteien noch vor der Antragstellung an die Beschwerdeinstanz zu einer "Einigungsverhandlung" einzuladen. Auch in diesen Fällen geht es nicht in erster Linie darum, innert möglichst kurzer Frist einen Beschwerdeentscheid herbeizuführen. Vielmehr soll das Bestreben im Vordergrund stehen, eine Lösung zu finden, mit der sich alle Verfahrensbeteiligten (mehr oder weniger) einverstanden erklären können. Dies kann nicht zuletzt auch dazu dienen, die "Akzeptanz" des Verwaltungshandelns bei den Betroffenen zu erhöhen.
- ☛ **Fazit:** In allen Fällen, in denen ein zusätzlicher Verfahrensschritt im erwähnten Sinne eingeschaltet wird, ist es kaum möglich, das Beschwerdeverfahren innert drei Monaten seit Einrei-

chung der Beschwerde abzuschliessen. Wird die zulässige Dauer des Beschwerdeverfahrens durch Gesetz auf in der Regel drei Monate begrenzt, so wird es in Zukunft wohl kaum mehr möglich sein zu versuchen, im Rahmen eines solchen zusätzlichen Verfahrensschrittes zu einer Erledigung von Beschwerden zu gelangen, ohne dass die Beschwerdeinstanz einen materiellen Entscheid fällen muss.

d) Sistierung des Beschwerdeverfahrens

Oft zeigt sich bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens, dass erst über die Beschwerde wird entschieden werden können, wenn ein anderes, mit dem Beschwerdeverfahren in Zusammenhang stehendes Verfahren abgeschlossen ist. Dies trifft etwa bei Beschwerden gegen Verfügungen der Polizei Basel-Landschaft über den Warnungszug des Führerausweises zu, wenn das Strafverfahren betreffend die Verkehrsregelverletzung, die Anlass zum Führerausweiszug gegeben hat, noch hängig ist. Nach der Praxis des Bundesgerichts darf der Regierungsrat in der Regel erst dann über solche Beschwerden entscheiden, wenn das entsprechende Strafverfahren abgeschlossen ist (BGE 119 Ib 158 ff.). Allgemein ist die *Sistierung des Beschwerdeverfahrens* dann angezeigt, wenn der Beschwerdeentscheid von einem andern Entscheid oder Urteil (straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlicher Art) abhängt oder wesentlich beeinflusst wird. In der Regel werden Beschwerdeverfahren nur mit Zustimmung aller Verfahrensbeteiligten formell sistiert (Sistierungsverfügungen, die für eine Partei einen nichtwiedergutzumachenden Nachteil bewirken können, können mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden; § 28 Absatz 2 VwVG). Die Sistierung dauert in der Regel mehr als drei Monate.

4. Beurteilung des Postulates

- ☛ Die Notwendigkeit, Beschwerdeverfahren innert nützlicher oder angemessener Frist zum Abschluss zu bringen, ist im Rechtsstaat unbestritten. Ein entsprechender Anspruch ist sowohl in Artikel 29 Absatz 1 der revidierten Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (BV) als auch in § 9 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) ausdrücklich verankert. Welche Frist als "angemessen" zu betrachten ist, lässt sich nicht allgemein bestimmen und hängt auch nicht allein von der Komplexität des konkreten Falles ab; massgebend sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vielmehr die Natur und der Umfang der Sache sowie die Gesamtheit der übrigen Umstände (vgl. BGE 108 Ia 169 E.e). Die gesetzliche Fixierung von allgemeinen,

starren Behandlungsfristen vermag der Vielfalt der Lebenssachverhalte, die bei der Behandlung von Beschwerden zu berücksichtigen sind, nicht gerecht zu werden.

- ☛ Es darf mit Fug und Recht davon ausgegangen werden, dass im Kanton Basel-Landschaft über verwaltungsrechtliche Beschwerden im Allgemeinen innert angemessener Frist entschieden wird. Dies zeigt auch die Tatsache, dass Rechtsverzögerungsbeschwerden in Verwaltungssachen (§ 42 VwVG, § 32 Absatz 4 VPO) äusserst selten sind. Deshalb drängt sich eine allgemeine gesetzliche Festsetzung von Behandlungsfristen für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren nicht auf⁶. Dies will jedoch nicht heissen, dass man sich nicht ständig verbessern darf und sich deshalb entsprechende Gedanken dazu macht (siehe weiter hinten).
- ☛ Mit dem vorliegenden Postulat wird eine Regelung vorgeschlagen, die höchstens für diejenigen Beschwerdefälle sinnvoll erscheint, in denen die Beschwerde als "*Verhinderungsmittel*" eingesetzt wird und in denen deshalb nicht auf Seiten der beschwerdeführenden Person, sondern auf Seiten anderer Verfahrensbeteiligter (Private oder Behörden) ein besonderes Interesse an einem raschen Abschluss des Beschwerdeverfahrens besteht (z.B. bei sog. Drittbeschwerden in planungs- und baurechtlichen Verfahren⁷). Eine solche Interessenkonstellation stellt in Beschwerdeverfahren jedoch nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme dar. In der Regel ist in erster Linie die beschwerdeführende Person selbst an einem möglichst baldigen Abschluss des Beschwerdeverfahrens interessiert (vgl. oben Ziffer 3.a) Es besteht kein Grund, für solche Fälle starre gesetzliche Behandlungsfristen der vorgeschlagenen Art einzuführen. Im Übrigen können es - unabhängig von der Komplexität eines Falles - verschiedene Gründe (auch Gründe verfahrens- oder verwaltungsökonomischer Art) sinnvoll oder sogar rechtlich notwendig erscheinen lassen, durch Einschaltung zusätzlicher Verfahrensschritte eine längere Verfahrensdauer in Kauf zu nehmen (vgl. oben Ziffer 3.c).

⁶ Würden Behandlungsfristen eingeführt und könnten diese nicht eingehalten werden, ist hingegen eine Zunahme von Rechtsverzögerungsbeschwerden denkbar. Aufgrund der chronischen Überbelastung unserer Gerichte dürfte dies kaum eine erwünschte Option sein.

⁷ In diesen Fällen können Behandlungsfristen unter anderem dienlich sein, der missbräuchlichen Beschwerdeerhebung durch Dritte einen Riegel zu schieben. Weil der Missbrauchsfall jedoch eher der Ausnahmefall und besonders im Raumplanungs- und Baurecht verbreitet ist, sollten spezifische Fristenregelungen auf die Spezialgesetzgebung beschränkt bleiben. Wegen der besonderen Interessenkonstellation in bau- und planungsrechtlichen Verfahren lassen sich deshalb Behandlungsfristen, wie sie in die revidierte Raumplanungs- und Baugesetzgebung eingeflossen sind, rechtfertigen (§ 128 Absatz 5 und § 134 Absatz 3 RBG des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 = RBG).

☛ Es ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass der Sinn und das Ziel von Beschwerdeverfahren nicht einfach darin besteht, innert möglichst kurzer Frist zu einer endgültigen Entscheidung zu gelangen. Im Vordergrund soll vielmehr die materielle Richtigkeit oder Korrektheit der Entscheidung stehen. Ausserdem hat das Beschwerdeverfahren - wie aus den vorstehenden Darlegungen hervorgeht - auch eine wichtige friedensstiftende oder Versöhnungs-Funktion, und zwar nicht nur für das Verhältnis zwischen Behörden und Bürger oder Bürgerin, sondern gelegentlich auch für das Verhältnis zwischen Bürgern oder Bürgerinnen untereinander. Starre Behandlungsfristen können dem Finden eines Ausgleichs entgegenstehen. Werden allgemeine, starre Behandlungsfristen im vorgeschlagenen Sinne eingeführt, so wird es in vielen Fällen nicht mehr möglich sein, die genannten wichtigen Funktionen des Beschwerdeverfahrens zum Tragen zu bringen. Ist in Bereichen wie besonders im Bau- und Planungsrecht die Verhinderermentalität ausgeprägt, so können allerdings Behandlungsfristen dagegen ein probates Mittel sein. Der Regelungsstandort müsste allerdings in den entsprechenden Spezialgesetzen sein. Das revidierte Raumplanungs- und Baugesetz ist insofern beispielhaft⁸.

5. Alternativen zu gesetzlichen Behandlungsfristen

a) Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) – Leistungsaufträge

In der "WoV-Sprache" stellen die Beschwerden eine sogenannte Produktgruppe dar. Innerhalb dieser Gruppe stellen unter anderem die *Entscheidenträge zu Händen der Beschwerdeinstanz*⁹ ein Produkt dar¹⁰. Für dieses Produkt sollen nun die Leistungsaufträge¹¹ sinnvollerweise die *spezielle Behandlung der Beschwerden* als Zielvorgabe definieren. Als Standard für die Umsetzung einer solchen Zielvorgabe können realistisch angesetzte Behandlungsfristen durchaus ein ad-

⁸ In komplexen Fällen allerdings, wie z.B. bei grossen Projekten, bei denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (Artikel 9 USG) und Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen (Kanton, Gemeinden, Bund) involviert sind, dürfte auch eine starre Frist von sechs Monaten oft zum Vorneherein nicht ausreichen. Dem hat der Gesetzgeber insofern Rechnung getragen, als er bei komplizierten Bauvorhaben der Baubewilligungsbehörde maximal ein Jahr (und der Baurekurskommission in der Regel 3 Monate) Entscheidungsspielraum zugestanden hat.

⁹ Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren ist dies in der Regel der Regierungsrat (§ 29 Absatz 1 VwVG); die Entscheidungskompetenz kann aber auch auf Direktionsebene hinunterdelegiert sein (§ 29 Absatz 3 VwVG => Verordnung vom 17. Januar 1989 über die Delegation von Entscheidungskompetenzen im Beschwerdeverfahren; SGS 175.16)

¹⁰ Andere Produkte dieser Gruppe sind bspw. Vernehmlassungen an die nächst höhere Rechtsmittelinstanz (z.B. an das Verwaltungsgericht oder an das Bundesgericht) oder Vertretungen vor gerichtlichen Instanzen.

¹¹ Diese werden vom Regierungsrat einzelnen Dienststellen oder Gruppen von Dienststellen erteilt (§ 4 Absatz 1 des Dekrets zum Finanzhaushaltsgesetz; SGS 310.1).

äquates Mittel sein. Als Beispiel sei hier der Rechtsdienst des Regierungsrates angeführt, dem im Rahmen des Leistungsauftrages¹² zum Ziel gesetzt ist, 65 % aller Beschwerden innert 4 Monaten und 85 % aller Beschwerde innert 6 Monaten zu erledigen¹³.

Das Projekt wirkungsorientierte Verwaltungsführung befindet sich nach wie vor in der Umsetzungsphase¹⁴. Wie eine Umfrage bei den Rechtsabteilungen der Direktionen ergeben hat, enthalten Leistungsaufträge für das Produkt "Anträge für Beschwerdeentscheide" noch nicht überall angemessene Behandlungsfristen als Zielvorgaben. Hier besteht ein gewisser Nachholbedarf, auf den der Regierungsrat künftig ein besonderes Augenmerk richten müssen; denn Behandlungsfristen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen vermögen durchaus einen gewissen Beschleunigungsdruck zu erzeugen. Der Vorteil solcher Fristen liegt darin, dass sie weniger starr als gesetzliche Fristen und entsprechend auch besser überprüf- und (sowohl nach unten wie nach oben) anpassbar sind.

b) Verschärfung der Fristenerstreckungspraxis

Gemäss § 5 Absatz 3 VwVG können behördlich angesetzte Fristen bei ausreichenden Gründen erstreckt werden, wenn eine Partei vor Ablauf der Frist darum ersucht. Wie oft und wie lange Fristen erstreckt werden, liegt demnach im Ermessen der Instruktionsbehörden. Bei den kantonalen Behörden, welche mit der Beschwerdeinstruktion betraut sind, herrschte bspw. für die Nachreichung der Beschwerdebegründung bis vor kurzem die mehr oder weniger einheitliche Praxis, auf Gesuch hin in der Regel maximal drei Fristerstreckungen zu gewähren (siehe oben unter 3.a). Um die vom Leistungsauftrag gesteckte Zielsetzung zu erreichen, aber auch unter dem Eindruck der Revision der Raumplanungs- und Baugesetzgebung¹⁵, ist der Rechtsdienst des Regierungsrates dazu übergegangen, die Fristerstreckungspraxis zu verschärfen, indem in der Regel nur noch zwei Fristerstreckungen gewährt werden. Im Sinne eines Interessenausgleiches (Stichwort "gleich lange Spiesse") mussten gleichzeitig aber auch interne Behandlungsfristen eingeführt werden. So wird den Vorinstanzen und den Gemeinden für die Einreichung ihrer Vernehmlass-

¹² Leistungsauftrag der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion an den Rechtsdienst des Regierungsrates / Stand vom 19. Juni 1998

¹³ Die monatliche Auswertung der Geschäftskontrolle des Rechtsdienstes des Regierungsrates (System Tribuna) ergibt im Sinne eines Leistungscontrollings, dass diese Zielsetzung im Durchschnitt eher knapp erreicht wird. Daraus sind die möglichen Konsequenzen und Massnahmen abzuleiten, die unter Umständen auch in der Anpassung der Leistungsziele liegen können (unrealistische Zielvorgaben bringen nichts!).

¹⁴ Über den Stand des Projektes siehe Landratsvorlage Nr. 2000/075 vom 4. April 2000 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

¹⁵ Siehe Behandlungsfristen im Sinne einer lex specialis im Nutzungsplanungsverfahren (§ 32 RBG) und – wie zuvor erwähnt – im Baugesuchs- und Beschwerdeverfahren (§ 128 und § 134 Absatz 3 RBG).

sungen in der Regel ein Monat eingeräumt. Wie eine Umfrage ergab, hat diese Praxis jedoch noch nicht auf alle Instruktionsbehörden durchgeschlagen.

6. Schlussfolgerung

Der Vorstoss geht von Annahmen aus, die zwar für sich zutreffen, hingegen dem Verwaltungsverfahrenrecht als Ganzes nicht gerecht werden. Die flächendeckende Einführung von starren gesetzlichen Behandlungsfristen ist daher abzulehnen. Die Stossrichtung des Postulates ist jedoch richtig und auch unbestritten. Sie kann befolgt werden, wenn interne Behandlungsfristen in den Leistungsaufträgen als Zielvorgaben für die Instruktion von Beschwerdeentscheiden definiert werden. Eine Verschärfung der Fristenerstreckungspraxis erweist sich ebenfalls als tauglicher Beschleunigungsfaktor.

7. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat auftragsgemäss die sich aus dem Postulat ergebenden Fragestellungen geprüft und über seine Abklärungen berichtet.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat 96/115 vom 29. April 1996 von Max Ribi und 18 Mitunterzeichnenden als erfüllt abzuschreiben.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

der Landschreiber: