



---

## Vorlage an den Landrat

betreffend

### Teilrevision des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (Verwaltungsprozessordnung, VPO)

Vom 19. Juni 2007

#### Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Anpassung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsprozesses an die Justizreform des Bundes</b> .....	<b>5</b>
3.1	Neue Bestimmungen der Bundesverfassung zur Justizreform des Bundes.....	5
3.2	Neue Bundesgesetze zur Umsetzung der Justizreform des Bundes.....	6
3.3	Auswirkungen der Justizreform des Bundes auf die Kantone.....	9
3.4	Die Rechtsweggarantie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.....	9
3.5	Auswirkungen des Bundesgerichtsgesetzes auf den Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.....	11
3.51	Anfechtbare Akte.....	11
3.52	Anforderungen an das Gerichtsverfahren.....	12
3.6	Anpassungsbedarf beim Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsprozess.....	12
3.61	Beschlüsse des Landrates über die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts.....	13
3.62	Entscheide über die Beurteilung von Schul- und Prüfungsleistungen.....	13
3.63	Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates betreffend Steuererlass.....	13
3.64	Verfügungen und Entscheide betreffend Begründung des Anstellungsverhältnisses, Leistungskompetete und Beförderung.....	13
3.65	Kein Anpassungsbedarf bei Beschwerde gegen Erlasse, Stimmrechtsbeschwerde und Verfahren.....	14
<b>4.</b>	<b>Anpassung des Verfahrens in Sozialversicherungssachen an neue gesetzliche Bestimmungen</b> .....	<b>14</b>
4.1	Anpassung an das Bundesgesetz vom 6. Okt. 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG).....	14
4.2	Anpassung an die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 16. Dezember 2005 (Massnahmen zur Verfahrensstraffung).....	16
4.3	Anpassung an das kantonale Familienzulagengesetz vom 9. Juni 2005.....	16

<b>5.</b>	<b>Effizienter Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsprozess.....</b>	<b>17</b>
5.1	Vereinigung und Trennung von Verfahren.....	18
5.2	Einführung der Einzelrichterkompetenz für Prozessurteile.....	19
5.3	Beschränkung der Anfechtung von Zwischenverfügungen und Einführung der Einzelrichterkompetenz.....	20
<b>6.</b>	<b>Vernehmlassungsverfahren.....</b>	<b>21</b>
6.1	Überblick.....	21
6.2	Parteien.....	21
6.3	Verbände.....	22
6.4	Gemeinden.....	23
6.5	Kantonsgericht.....	24
<b>7.</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen.....</b>	<b>24</b>
<b>8.</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....</b>	<b>24</b>
8.1	Änderung der Verwaltungsprozessordnung.....	25
8.2	Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes BL.....	31
8.3	Änderung des Gesetzes über die Verkehrsabgaben.....	31
8.4	Änderung des Einführungsgesetzes zur AHV und IV.....	31
8.5	Änderung des Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosengesetzes.....	32
<b>9.</b>	<b>Antrag.....</b>	<b>32</b>

Beilagen:

1.	Gesetzesentwurf.....	33
2.	Synoptische Gegenüberstellung von bisherigem und neuem Recht.....	39
3.	Motion von Ivo Corvini (Nr. 2006-063) betreffend Verfahrensvereinigung mit Gebührenreduktion im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren.....	50

## 1. Zusammenfassung

Seit dem Jahre 1960 verfügt der Kanton Basel-Landschaft über eine gut ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mit der am 1. Januar 1987 in Kraft getretenen Kantonsverfassung wurde diese mit der selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit ergänzt, welche ihrerseits mit dem Erlass und der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO; SGS 271) per 1. Januar 1995 umgesetzt wurde.

Weitreichende Reformen des Bundesrechts und damit verbundene Vorgaben an die Kantone machen nun eine Anpassung der VPO erforderlich. So hat die Justizreform des Bundes, die eine Entlastung des Bundesgerichts und einen Ausbau des Rechtsschutzes bringt, zur Folge, dass die Kantone ihre Gerichtsorganisation anpassen und somit die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausbauen müssen.

Die mit der Justizreform in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie verlangt zudem, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat, womit eine endgültige Beurteilung von Beschwerden durch eine Verwaltungsbehörde ohne Weiterzugsmöglichkeit an ein Gericht nur noch in Ausnahmefällen erlaubt ist. Deshalb muss beispielsweise neu die gerichtliche Beurteilung von Nichterteilungen des Kantonsbürgerrechts, von Schul- und Prüfungsleistungen, von Steuererlassentscheiden sowie von personalrechtlichen Entschieden der Angestellten von Kanton und Gemeinden vorgesehen werden.

Ein weiterer Anpassungsbedarf besteht aufgrund des per 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) und die vor Kurzem erfolgte 4. Teilrevision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung.

Zur Steigerung der Effizienz und im Sinne der Verfahrensökonomie drängen sich zudem weitere Massnahmen auf. So sollen getrennt eingereichte Eingaben, die denselben Streitgegenstand betreffen, vereinigt werden können. Weiter sollen neu Prozessentscheide durch Präsidialentscheid getroffen und die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen beschränkt werden.

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf enthält diese Landratsvorlage keine Bestimmungen mehr über die Verfahrenskosten für Kanton und Gemeinden. Da diese Kostenregelung einen engen sachlichen Zusammenhang mit der Erweiterung des Gemeindebeschwerderechts aufweist, wurde sie in jene Landratsvorlage überführt (Vorlage Nr. 2007/129). Schliesslich wurde die Anpassung des Ergänzungsleistungsgesetzes an das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes, die ebenfalls im Vernehmlassungsentwurf enthalten war, vorgezogen und in das Gesetz über die Umsetzung NFA und die Lastenverteilung auf Kanton und Gemeinden (Vorlage Nr. 2007/021) aufgenommen.

## 2. Ausgangslage

Seit der am 1. Januar 1960 erfolgten Inkraftsetzung des früheren Gesetzes über die Rechtspflege in Verwaltungs- und Sozialversicherungssachen vom 22. Juni 1959 (VRG) verfügt der Kanton Basel-Landschaft über eine gut ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates zuständig, sofern ihm die Angelegenheit nicht durch gesetzliche Ausnahmvorschrift entzogen ist (sog. System der Generalklausel mit Ausnahmekatalog). Ausgeschlossen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einerseits da, wo das eidgenössische Recht ein Verfahren vor besonderen Rechtsmittelinstanzen des Bundes vorsieht. Andererseits werden im Bereich des kantonalen Rechts gewisse Materien aufgrund des weiten Ermessensspielraumes der Verwaltungsbehörden der Verwaltungsgerichtsbarkeit entzogen.

Am 1. Januar 1995 wurde das Verwaltungsrechtspflegegesetz durch die neue VPO ersetzt, mit deren Erlass insbesondere die durch die neue Kantonsverfassung geschaffene selbständige Verfassungsgerichtsbarkeit umgesetzt worden war. Damit wurden nun beispielsweise Akte des Landrates der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellt und das abstrakte Normenkontrollverfahren (Beschwerde gegen Erlasse) eingeführt.

Seither wurde die VPO im Wesentlichen in folgenden Bereichen revidiert:

- Erhöhung des Streitwertes für den Präsidialentscheid in sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten von Fr. 5'000.-- auf Fr. 10'000.-- (§ 55 Absatz 1 VPO);
- Änderungen im Zusammenhang mit dem Wegfall der abstrakten Normenkontrolle bei der Nutzungsplanung im Zuge der Revision des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes;
- Redaktionelle Anpassungen im Zusammenhang mit der Schaffung des Kantonsgerichts per 1. April 2002.

Im Rahmen des Projektes EFFILEX hat der Rechtsdienst des Regierungsrates am 20. Dezember 2002 einen Bericht betreffend die Überprüfung der VPO unterbreitet. Im Resultat war er darin zum Schluss gelangt, dass sich die VPO grundsätzlich bewährt habe und dass sie mit Blick auf vergleichbare Regelungen ein äusserst schlankes Gesetz sei, weshalb kein zwingender Überarbeitungsbedarf bestehe. In der Praxis seien aber auch einige Schwächen und Lücken der VPO zutage getreten, deren Behebung in Betracht zu ziehen sei, sobald sich aufgrund anderer Umstände eine Gesetzesrevision aufdränge. Im Bericht vom 20. Dezember 2002 wird beispielsweise die Schaffung neuer Bestimmungen im Zusammenhang mit Abschreibungsbeschlüssen, mit der Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen und der Überprüfungsbefugnis des Kantonsgerichts bei Einsprachen gegen verfahrensleitende Verfügungen als Revisionspunkte genannt.

Neue Vorgaben des Bundes machen nun eine Anpassung der VPO erforderlich. Die Justizreform des Bundes, die eine Entlastung des Bundesgerichts und einen Ausbau des Rechtsschutzes bringt, hat zur Folge, dass die Kantone die Organisation und das Verfahren ihrer als Vorinstanzen des Bundesgerichts wirkenden Gerichte überprüfen und allenfalls anpassen müssen. Im Sozialversicherungswesen bedingen unter anderem das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des

Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1) sowie die per 1. Juli 2006 in Kraft getretene Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20) betreffend Massnahmen zur Verfahrensstraffung Änderungen der VPO.

### **3. Anpassung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsprozesses an die Justizreform des Bundes**

#### **3.1 Neue Bestimmungen der Bundesverfassung zur Justizreform des Bundes**

Volk und Stände haben am 12. März 2000 den Änderungen der Bundesverfassung (BV; SR 101) über die Reform der Justiz des Bundes zugestimmt, die eine Totalrevision der Bundesrechtspflege zur Folge hat. Sie bezweckt einerseits die Entlastung des Bundesgerichts und andererseits das Schliessen von Lücken im heutigen Rechtsschutz.

Mit der Justizreform des Bundes, die auf den 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, werden Organisation und Verfahren des Bundesgerichts und seiner Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, die an das höchste Gericht führen, umfassend neu geregelt. Das Reformziel ist eine wirksame und nachhaltige Entlastung des stark überlasteten Bundesgerichts und damit die Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit, aber auch eine Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen sowie die Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege. Zur Entlastung des Bundesgerichts werden die richterlichen Vorinstanzen ausgebaut. Durch die bereits erfolgte Schaffung des Bundesstrafgerichts wurde das Bundesgericht im Bereich der Strafjustiz entlastet. Im Bereich der unteren Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes wird neu das Bundesverwaltungsgericht geschaffen, das die über 30 bestehenden Rekurskommissionen des Bundes ablöst. Die heute komplizierten Beschwerdewege an das Bundesgericht werden durch Schaffung von Einheitsbeschwerden vereinfacht.

Die mit der Justizreform in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie verlangt schliesslich, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat, womit eine abschliessende Beurteilung durch eine Verwaltungsbehörde nur noch in Ausnahmefällen erlaubt ist. Dadurch wird die Bedeutung der kantonalen Gerichte als Vorinstanzen des Bundesgerichts ausgedehnt und verstärkt.

Die Justizreform des Bundes beinhaltet im Wesentlichen folgende Neuerungen:

- Einführung des Grundrechts auf gerichtliche Beurteilung in praktisch allen Rechtsfragen (sog. Rechtsweggarantie, Artikel 29a BV);

Artikel 29a Bundesverfassung lautet wie folgt:

*"Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen."*

- Pflicht der Kantone zur Einsetzung richterlicher Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen (Artikel 191b BV).

Artikel 191b Absatz 1 Bundesverfassung lautet wie folgt:

*" Die Kantone bestellen richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen."*

- Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit (Artikel 191c BV) und der Selbstverwaltung des Bundesgerichts (Artikel 188 Absatz 3 BV);
- Gewährleistung des Zugangs zum Bundesgericht, der für bestimmte Sachgebiete ausgeschlossen werden kann;
- Schaffung eines vereinfachten Verfahrens für offensichtlich unbegründete Beschwerden (Artikel 191 BV);
- Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts (Artikel 122, 123 BV);
- Schaffung eines selbständigen Bundesstrafgerichts, das für die erstinstanzliche Bundesstrafgerichtsbarkeit zuständig ist (Artikel 191a Absatz 1 BV);
- Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichts, das gegenüber Bundesbehörden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts zuständig ist (Artikel 191a Absatz 2 BV);

### 3.2 Neue Bundesgesetze zur Umsetzung der Justizreform des Bundes

Diese Verfassungsaufträge werden auf der Stufe des Bundes durch folgende neue Bundesgesetze umgesetzt:

- Das **Bundesgerichtsgesetz** (Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG]; SR 173.110) legt die Organisation des gesamten Bundesgerichts fest und regelt sämtliche Rechtsmittel, mit denen an das Bundesgericht gelangt werden kann. In Zivilsachen, Strafsachen und in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten werden Einheitsbeschwerden und eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde geschaffen. Zudem wird für offensichtlich unbegründete Beschwerden das vereinfachte Verfahren eingeführt. Die Kantone werden zur Entlastung des Bundesgerichts verpflichtet, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit genereller Zuständigkeit und voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle einzuführen.
- Das **Verwaltungsgerichtsgesetz** (Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG]; SR 173.61) regelt Organisation und Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, das seinen Sitz in St. Gallen hat. Dieses neue "erstinstanzliche Bun-

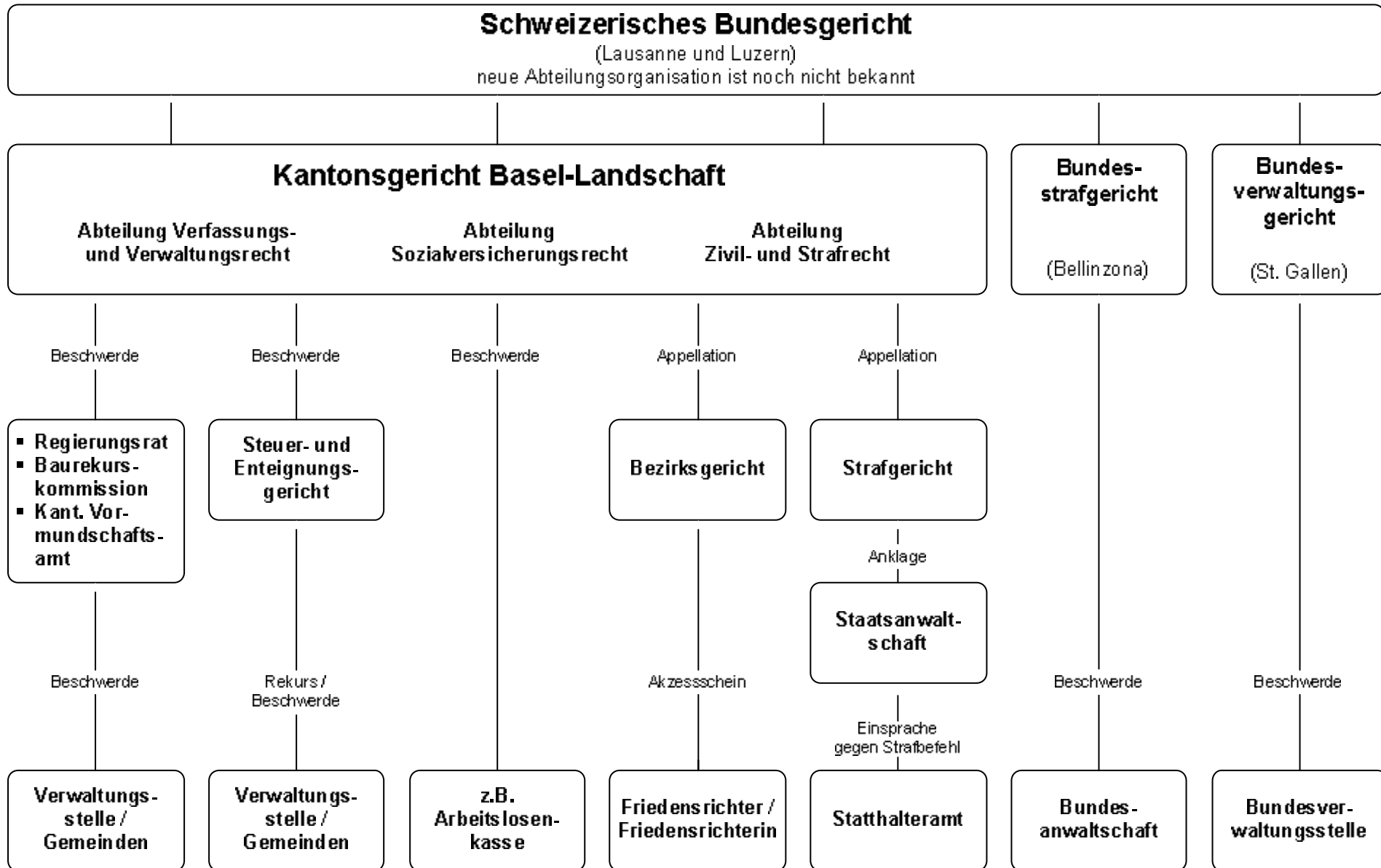
desgericht" löst die heute über 30 bestehenden Rekurs- und Schiedskommissionen des Bundes ab, schliesst Lücken im Rechtsschutz in den Bereichen des Bundes, wo heute noch keine richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts besteht, und gewährleistet somit im Bundesverwaltungsrecht die Rechtsweggarantie.

- Das **Strafgerichtsgesetz** (Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht [SGG]; SR 173.71) regelt Organisation und Zuständigkeit des Bundesstrafgerichts (mit Sitz in Bellinzona). Diesem wird die Strafgerichtsbarkeit des Bundes übertragen, die bisher vom Bundesstrafgericht in Lausanne als erste und einzige Instanz wahrgenommen wurde.
- Die neue Zuständigkeit des Bundes für ein einheitliches Zivil- und Strafprozessrecht wird durch eine **eidgenössische Zivilprozessordnung** und eine **eidgenössische Strafprozessordnung**, die beide in Vorbereitung sind, umgesetzt werden.

Der Aufbau der Gerichtsbarkeit (unter Einbezug der Justizreform des Bundes) wird auf der nachfolgenden Seite in einer vereinfachten schematischen Übersicht dargestellt.

# Aufbau der Gerichtsbarkeit

(vereinfachte schematische Übersicht ohne Verfahrensgericht in Strafsachen)





### 3.3 Auswirkungen der Justizreform des Bundes auf die Kantone

Die Justizreform des Bundes ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten und hat auf die Kantone insofern Auswirkungen, als sie die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV und die im Bundesgerichtsgesetz statuierte Verpflichtung zur Einsetzung von oberen Gerichten als Vorinstanzen des Bundesgerichts umsetzen müssen.

Innert 2 Jahren nach Inkrafttreten des BGG haben die Kantone ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit anzupassen (Artikel 130 Absatz 3 BGG). Hinsichtlich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit ist die Übergangsfrist auf die Einführung der Schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnungen abgestimmt. Sollten diese innert sechs Jahren nach Inkrafttreten des BGG noch nicht in Kraft sein, so legt der Bundesrat die Frist zum Erlass der Ausführungsbestimmungen fest (Artikel 130 Absatz 1 und 2 BGG).

### 3.4 Die Rechtsweggarantie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV besagt, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat, wobei Bund und Kantone durch Gesetz die Zuständigkeit der richterlichen Behörden in Ausnahmefällen ausschliessen können. Sie garantiert somit bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten den Zugang zu wenigstens einem Gericht, das die Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann. Die Überprüfung der Angemessenheit des angefochtenen Entscheids durch das Gericht wird aber nicht verlangt.

Die Einführung der Rechtsweggarantie hat für die Kantone somit zur Folge, dass sie die Überprüfung der Anwendung sowohl des kantonalen als auch des Bundesrechts durch kantonale Behörden durch Verwaltungsgerichte gewährleisten müssen. Die Rechtsweggarantie verlangt aber nicht, dass jedes faktische Handeln einer Behörde von einem Gericht kontrolliert werden muss.

Ausnahmen von der Rechtsweggarantie können die Kantone vorsehen, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- die Ausnahme vom Gerichtszugang ist in einem Gesetz vorzusehen;
- bei der Frage des Ausschlusses des Gerichtszugangs ist höherrangiges Recht zu beachten (z.B. Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK; SR 0.101] oder Bestimmungen des BGG).

So dürfen nach Artikel 86 Absatz 3 BGG die Kantone auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts die gerichtliche Beurteilung nur ausschliessen für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (sog. *actes de gouvernement*), bei der Beschwerde gegen Erlasse (Artikel 87 BGG) und bei der Stimmrechtsbeschwerde gegen Akte des Parlaments und der Regierung in kantonalen Angelegenheiten (Artikel 88 Absatz 2 BGG).

- es müssen jeweils spezifische Gründe den Ausschluss der gerichtlichen Kontrolle rechtfertigen (fehlende Justiziabilität, Gewaltenteilungsüberlegungen).

Nur wenn bei einem staatlichen Akt, der die Rechte und Pflichten von privaten Personen betrifft, die politischen Erwägungen die privaten Interessen überwiegen, darf der Gerichtszugang ausgeschlossen werden. Als Beispiele von Entscheiden bzw. Bereichen mit vorwiegend politischem Charakter können die Begnadigung sowie die innere und äussere Sicherheit betreffende Entscheidungen genannt werden. Zu Rate gezogen werden kann im Übrigen auch Artikel 32 VGG, in welchem der Bundesgesetzgeber die Rechtsweggarantie gegenüber Verfügungen der Bundesverwaltung beschneidet.

Die Rechtsweggarantie ist ein verfassungsmässiges Recht. Wird dem Einzelnen - beispielsweise durch einen Ausnahmekatalog, wie er heute in § 32 Absatz 5 VPO zu finden ist - der Zugang zum kantonalen Gericht verweigert, kann vor Bundesgericht die Verletzung dieser Garantie gerügt werden (vgl. Esther Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Band 107 [2006], S. 110 Ziffer 3). Gelangt dieses zum Schluss, dass eine Streitsache von der Rechtsweggarantie umfasst wird, wird es das kantonale Gericht anweisen, auf die Beschwerde einzutreten und sich materiell mit den Vorbringen der betroffenen Person zu befassen. Zur Veranschaulichung soll hier die bundesgerichtliche Praxis angeführt werden, wonach die Kantone aufgrund des verfassungsrechtlichen Harmonisierungsgebotes verpflichtet sind, für Streitigkeiten betreffend die direkte Bundessteuer denselben kantonalen Instanzenzug vorzusehen, wie für solche betreffend die kantonalen Steuern. Wird dieser Rechtsweg durch das kantonale Verfahrensrecht nicht gewährleistet, weist das Bundesgericht die Sache trotzdem an die von Bundesrechts wegen zuständige kantonale Instanz zurück (siehe dazu BGE 130 II 65 sowie 131 II 550 Erwägung 2.1).

### ***Kein Ausschluss des Rechtsschutzes bei Ermessensentscheiden***

§ 44 Absatz 2 VPO schliesst heute den Zugang zum Kantonsgericht beispielsweise aus bei Entscheidungen über die Beurteilung von Schul- und Prüfungsleistungen (Buchstabe d) und bei Steuererlassentscheidungen (Buchstabe e). Die Begründung für diese Regelung liegt darin, dass es sich um Materien handelt, bei denen die Verwaltung über ein erhebliches Ermessen verfügt oder die besonderes fachtechnisches Wissen erfordern. Mit der Einführung der Rechtsweggarantie sind solche, mit dem Ermessensspielraum einer Verwaltungsbehörde oder dem fachtechnischen Charakter einer Entscheidung begründete Zugangsbeschränkungen aber nicht mehr zulässig.

Die einem Entscheid zugrunde liegende Ermessensausübung einer Verwaltungsbehörde kann das Kantonsgericht sehr wohl überprüfen und es hat denn auch einzuschreiten, wenn diese das ihr zustehende Ermessen über- oder unterschritten bzw. missbraucht hat. Einzig die Überprüfung der Angemessenheit einer angefochtenen Entscheidung wird auf wenige, in erster Linie die Handlungsfähigkeit bzw. persönliche Freiheit tangierende Fälle beschränkt (vgl. § 45 Absatz 1 Buchstabe c VPO). Bei Ermessensentscheiden ist die gerichtliche Kontrolle somit zwar eingeschränkt, aber nicht ausgeschlossen, weshalb sie von der Rechtsweggarantie erfasst werden. Eine Ausnahme kann sich allenfalls aus dem überwiegend politischen Charakter eines Entscheides ergeben. Indessen kann aus dem Einräumen von Ermessen, auch wenn dieses von politischen Behör-

den wie beispielsweise dem Landrat ausgeübt wird, nicht ohne Weiteres auf den überwiegend politischen Charakter eines Entscheides geschlossen werden (vgl. Esther Tophinke, a.a.O., S. 107 f.).

### **3.5 Auswirkungen des Bundesgerichtsgesetzes auf den kantonalen Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten**

#### **3.51 Anfechtbare Akte**

In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten haben die Kantone nach Artikel 86 Absatz 2 BGG als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen:

- Für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können die Kantone nach Artikel 86 Absatz 3 BGG anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen.
- Gegen kantonale Erlasse ist nach Artikel 87 BGG unmittelbar die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig, sofern die Kantone nicht ein kantonales Rechtsmittel vorsehen. Somit fordert weder die Rechtsweggarantie, noch das BGG eine Einführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens im Kanton.
- In Stimmrechtssachen (Stimmberechtigung, Volkswahlen und Volksabstimmungen) haben die Kantone nach Artikel 88 Absatz 2 BGG gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vorzusehen, wobei sich diese Pflicht nicht auf die Akte des Parlaments und der Regierung erstreckt.

#### **3.52 Anforderungen an das Gerichtsverfahren**

Artikel 110 - 112 BGG bestimmen für die Kantone in verbindlicher Weise, welche Anforderungen das kantonale Gerichtsverfahren erfüllen muss. Die richterliche Behörde muss den Sachverhalt frei überprüfen, das massgebende Recht von Amtes wegen anwenden (Artikel 110 BGG) und mindestens die Rügen nach Artikel 95 - 98 BGG prüfen (Artikel 95 BGG: Rüge betreffend schweizerisches Recht; Artikel 96 BGG: Rüge betreffend ausländisches Recht; Artikel 97 BGG: unrichtige Feststellung des Sachverhalts; Artikel 98 BGG: Verletzung verfassungsmässiger Rechte bei vorsorglichen Massnahmen).

Zudem dürfen die Kantone keine strengeren Voraussetzungen an die Beschwerdeberechtigung Privater stellen, als dies Artikel 89 Absatz 1 BGG vorsieht. Danach reicht ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung und somit ist kein rechtlich geschütztes Interesse erforderlich. Ein schutzwürdiges Interesse liegt also bereits dann vor, wenn

die tatsächliche Situation der beschwerdeführenden Partei durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst wird bzw. wenn - im Falle einer Gutheissung der Beschwerde - ein persönlicher und unmittelbarer materieller oder auch ideeller Nachteil, den die angefochtene Verfügung zur Folge haben könnte, abgewendet werden kann.

### **3.6 Anpassungsbedarf beim Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsprozess**

In der heute geltenden VPO wird der Zugang zum Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, im Zusammenhang mit der Verletzung verfassungsmässiger Rechte (§§ 32 ff. VPO) und in Verwaltungssachen (§§ 43 ff. VPO) in bestimmten Fragen ausgeschlossen. In Beachtung der Rechtsweggarantie müssen diese Ausschlussbestimmungen revidiert und folgende Ausnahmen gestrichen werden:

#### **3.61 Beschlüsse des Landrates über die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts (§ 32 Absatz 5 Buchstabe b VPO)**

Im Verfahren betreffend Erteilung des Kantonsbürgerrechts wird über den rechtlichen Status der einbürgerungswilligen Person entschieden. Die Entscheidung liegt zwar im Ermessen des Landrats als politische Behörde. Nach der klaren Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt die Erteilung des Bürgerrechts aber eine individuell-konkrete Anordnung dar, welche alle Merkmale einer Verfügung erfüllt. Gerichtlich überprüfbar sind namentlich die Einhaltung von Verfassungsrechten wie das Diskriminierungsverbot oder die Verfahrensgarantien. Dieser individualrechtliche Charakter des Einbürgerungsentscheides überwiegt die politische Bedeutung, weshalb eine Ausnahme von der Rechtsweggarantie nicht gerechtfertigt ist. Die in § 32 Absatz 5 statuierte Zugangsbeschränkung ist deshalb aufzuheben (vgl. auch Esther Tophinke, a.a.O., S. 101).

An dieser Stelle sei auf die (aufgrund der parlamentarischen Initiative von Ständerat Thomas Pfisterer entstandene) Vorlage der staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) vom 27. Oktober 2005 betreffend Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (BüG; SR 141) hingewiesen. Danach sollen die Kantone in einem neuen Artikel 50a BüG verpflichtet werden, Gerichtsbehörden einzusetzen, welche als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über ordentliche Einbürgerungen beurteilen. In der Vorlage der SPK-SR wird darauf hingewiesen, dass die in Artikel 29a BV statuierte Rechtsweggarantie auch im Bereich der ordentlichen Einbürgerung beachtet werden müsse. Die kantonalen Gerichte hätten darüber zu wachen, dass bei Einbürgerungsentscheiden der Kantons- und Gemeindebehörden die Einhaltung von Bundesrecht und kantonalem Recht gewährleistet sei (vgl. Bundesblatt [BBl] 2005 S. 6941 ff.). Der Ständerat stimmte der Vorlage Mitte Dezember 2005 als Erstrat und der Nationalrat am 7. Juni 2007 (mit 103 zu 74 Stimmen) zu.

Ebenfalls am 7. Juni 2007 lehnte der Nationalrat (mit 117 zu 63 Stimmen) die Volksinitiative der SVP ab, welche bezweckt, dass kommunale Entscheide über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts künftig endgültig, mithin nicht anfechtbar sein sollen.

Sollte das Volk dieser SVP-Initiative zustimmen, wird eine diesbezügliche Ergänzung des in § 32 Absatz 5 VPO enthaltenen Ausnahmekataloges zu prüfen sein. Indessen ist sowohl nach der heute geltenden Rechtslage wie auch im Falle einer Einführung von Artikel 50a BÜG im Sinne der parlamentarischen Initiative von Ständerat Thomas Pfisterer § 32 Absatz 5 Buchstabe b aber zu streichen (vgl. auch die Erläuterungen in Ziffer 2.4 zur Bedeutung der Rechtsweggarantie).

### **3.62      **Entscheide über die Beurteilung von Schul- und Prüfungsleistungen**** **(§ 44 Absatz 2 Buchstabe d VPO)**

Entscheide über die Beurteilung von Schul- und Prüfungsleistungen wurden bisher von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgenommen. Aufgrund der neuen Rechtsweggarantie muss auch hier der richterliche Rechtsschutz gewährt werden. Wie bei anderen Ermessensentscheiden hat sich das Kantonsgericht aber auf die Kontrolle der Sachverhalts- und Rechtsfragen zu beschränken (vgl. § 45 VPO) und muss den Handlungsspielraum, welcher der den Prüfungsentscheid fällenden Behörde eingeräumt wird, respektieren. Die inhaltliche Bewertung von Examensleistungen ist einer Rechtskontrolle zudem nur sehr beschränkt zugänglich. Als Beurteilungsmassstab steht lediglich das Willkürverbot zur Verfügung, das heisst das Kantonsgericht kann prüfen, ob sich die Examinatorinnen und Examinatoren von sachfremden Erwägungen haben leiten lassen, sodass der Prüfungsentscheid unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als nicht mehr vertretbar erscheint (KGE VV vom 19.1.05 i.S. H.B. [810 04 195] E. 2b).

### **3.63      **Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates betreffend Steuererlass**** **(§ 44 Absatz 2 Buchstabe e VPO)**

Die Entscheide betreffend Steuererlass wurden bisher von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgenommen, da die Beurteilung einer Härtefallsituation eine ausgesprochene Ermessensangelegenheit darstellt. Aufgrund des individualrechtlichen Charakters des Erlassentscheides ist dieser Ausschluss des Zugangs zum Kantonsgericht nicht mehr zulässig (vgl. weitere Ausführungen in Ziffer 2.4).

### **3.64      **Entscheide und Verfügungen betreffend Begründung des Anstellungsverhältnisses, Leistungskomponente und Beförderung (§ 44 Absatz 3 VPO).****

Nach geltendem Recht können Personalentscheide, welche die Begründung des Arbeitsverhältnisses, die Leistungskomponente (Erfahrungsstufe) oder Beförderungen betreffen, nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden. Auch in diesen Fragen muss das Gesetz künftig die Beschwerdemöglichkeit an ein Gericht vorsehen, weil die diesbezüglichen Verfügungen in jedem Fall Rechte und Pflichten der angestellten Personen, insbesondere Lohnansprüche tangieren und es nach Massgabe der Rechtsweggarantie deshalb möglich sein muss, diese einem Gericht zur Überprüfung vorlegen zu können.

### **3.65 Kein Anpassungsbedarf bei Beschwerde gegen Erlasse, Stimmrechtsbeschwerde und Verfahren**

Bei der Beschwerde gegen Erlasse (§§ 27 ff. VPO) sind keine Anpassungen notwendig. Die heutige Erlasskontrolle besteht aus Gründen der Gewaltenteilung nur gegenüber Normen unterhalb der Gesetzesstufe und gegenüber Gemeindeerlassen, was sich bewährt hat. Gesetze sollen nach dem klaren Willen des Verfassungsgebers (vgl. § 86 Kantonsverfassung) auch weiterhin nicht an das Kantonsgericht, sondern gemäss Artikel 87 Absatz 1 BGG direkt an das Bundesgericht weitergezogen werden können.

Bei der Stimmrechtsbeschwerde besteht ebenfalls keinerlei Anpassungsbedarf. Der Anwendungsbereich der Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte (§§ 37 ff. VPO) geht sogar über die bundesrechtlichen Vorgaben hinaus und erstreckt sich auch auf Akte des Landrats und der Regierung.

Schliesslich erfüllt das Verfahren vor den Abteilungen Verfassungs- und Verwaltungsrecht und Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts bereits heute die in Artikel 110 - 112 BGG statuierten bundesrechtlichen Vorgaben sowohl hinsichtlich Beschwerdelegitimation (§§ 33 und 47 VPO), Sachverhaltskontrolle (§ 12 VPO), Rechtsanwendung (§ 16 VPO) und Kognition (§§ 35 und 45 VPO).

## **4. Anpassung des Verfahrens in Sozialversicherungssachen an neue bundesrechtliche Bestimmungen**

### **4.1 Anpassung an das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG)**

Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) ist auf den 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Der ATSG bringt keine allgemeine Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts, sondern nur eine weitgehende Harmonisierung des Verfahrens. Es fasst zahlreiche Bestimmungen, die bisher in einzelnen Gesetzen enthalten waren, zusammen und führt so zu einer formellen Koordination der Verfahren und zu einer Harmonisierung der Begriffe. Es hat Auswirkungen auf die versicherten Personen, auf die Sozialversicherungen und ihre Durchführungsorgane sowie auf die Kantone und die Justiz.

Artikel 52 ATSG sieht vor, dass zunächst gegen alle Verfügungen eines Sozialversicherungsträgers innert 30 Tagen bei der verfügenden Instanz Einsprache erhoben werden kann. Von der Einsprache ausgenommen sind die prozess- und verfahrensleitenden Verfügungen. Gegen Einspracheentscheide oder Verfügungen, gegen welche eine Einsprache ausgeschlossen ist, kann Beschwerde erhoben werden. Zur Beurteilung derselben haben die Kantone gemäss Artikel 57 ATSG ein Versicherungsgericht als einzige Instanz zu bestellen.

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den Einspracheentscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Artikel 59 ATSG). Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach der Eröffnung des Einspracheentscheides oder der Verfügung einzureichen (Artikel 60 ATSG).

Das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht muss schliesslich den in Artikel 61 ATSG statuierten Vorgaben genügen. Dieser lautet wie folgt:

**Artikel 61 Verfahrensregeln**

*" Das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht bestimmt sich unter Vorbehalt von Artikel 1 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 nach kantonalem Recht. Es hat folgenden Anforderungen zu genügen:*

- a. Das Verfahren muss einfach, rasch, in der Regel öffentlich und für die Parteien kostenlos sein; einer Partei, die sich mutwillig oder leichtsinnig verhält, können jedoch eine Spruchgebühr und die Verfahrenskosten auferlegt werden.*
- b. Die Beschwerde muss eine gedrängte Darstellung des Sachverhaltes, ein Rechtsbegehren und eine kurze Begründung enthalten. Genügt sie diesen Anforderungen nicht, so setzt das Versicherungsgericht der Beschwerde führenden Person eine angemessene Frist zur Verbesserung und verbindet damit die Androhung, dass sonst auf die Beschwerde nicht eingetreten wird.*
- c. Das Versicherungsgericht stellt unter Mitwirkung der Parteien die für den Entscheid erheblichen Tatsachen fest; es erhebt die notwendigen Beweise und ist in der Beweiswürdigung frei.*
- d. Das Versicherungsgericht ist an die Begehren der Parteien nicht gebunden. Es kann eine Verfügung oder einen Einspracheentscheid zu Ungunsten der Beschwerde führenden Person ändern oder dieser mehr zusprechen, als sie verlangt hat, wobei den Parteien vorher Gelegenheit zur Stellungnahme sowie zum Rückzug der Beschwerde zu geben ist.*
- e. Rechtfertigen es die Umstände, so können die Parteien zur Verhandlung vorgeladen werden.*
- f. Das Recht, sich verbeiständen zu lassen, muss gewährleistet sein. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, wird der Beschwerde führenden Person ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bewilligt.*
- g. Die obsiegende Beschwerde führende Person hat Anspruch auf Ersatz der Parteikosten. Diese werden vom Versicherungsgericht festgesetzt und ohne Rücksicht auf den Streitwert nach der Bedeutung der Streitsache und nach der Schwierigkeit des Prozesses bemessen.*
- h. Die Entscheide werden, versehen mit einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung sowie mit den Namen der Mitglieder des Versicherungsgerichts schriftlich eröffnet.*
- i. Die Revision von Entscheiden wegen Entdeckung neuer Tatsachen oder Beweismittel oder wegen Einwirkung durch Verbrechen oder Vergehen muss gewährleistet sein."*

Die Kantone haben ihre Bestimmungen über die Rechtspflege innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des ATSG (das heisst bis zum 1. Januar 2008) anzupassen.

Sowohl das basellandschaftliche verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren in Sozialversicherungssachen als auch das Verfahren vor der Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts entsprechen bereits heute den im ATSG statuierten bundesrechtlichen Vorgaben. Es sind lediglich kleinere, vor allem redaktionelle Anpassungen der VPO notwendig. Diesbezüglich wird auf den Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen verwiesen (§§ 21 und 54 ff. VPO so-

wie Anpassungen des Einführungsgesetzes zur AHV und IV und des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung).

Die Anpassung des Ergänzungsleistungsgesetzes zur AHV und IV, die im Vernehmlassungsentwurf ebenfalls enthalten war, wurde in das Gesetz über die Umsetzung NFA und die Lastenverteilung auf Kanton und Gemeinden (Vorlage Nr. 2007/021) integriert.

#### **4.2 Anpassung an die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 16. Dezember 2005 (Massnahmen zur Verfahrensstraffung)**

Mit dieser am 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Teilrevision des IVG (Artikel 57a und 69 IVG) soll das IV-Verfahren gestrafft werden. Deshalb wurde im Bereich der Invalidenversicherung das Einspracheverfahren nach ATSG aufgehoben und das Vorbescheidverfahren wieder eingeführt. Zudem können die in der Folge erlassenen Verfügungen der kantonalen IV-Stellen - im Unterschied zu Verfügungen anderer Sozialversicherungen (vgl. Übersicht auf Seite 7) - nicht mehr mit Einsprache, sondern direkt mit Beschwerde beim kantonalen Versicherungsgericht angefochten werden (Artikel 69 Absatz 1 IVG).

Schliesslich wurde der im ATSG statuierte Grundsatz der Kostenlosigkeit des Verfahrens vor dem kantonalen Versicherungsgericht (vgl. Artikel 61 lit. a ATSG) in den die Invalidenversicherung betreffenden Beschwerdeverfahren aufgehoben. Dementsprechend ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht betreffend die Verweigerung oder Bewilligung von IV-Leistungen neu kostenpflichtig. Die Kosten werden nach dem Verfahrensaufwand im Rahmen von Fr. 200.-- bis Fr. 1'000.-- festgelegt (Artikel 69 Absatz 1<sup>bis</sup> IVG). Die Einführung der Kostenpflicht vor dem kantonalen Versicherungsgericht soll dazu führen, dass die Rechtssuchenden die Gründe für und gegen eine Beschwerdeerhebung sorgfältig prüfen und auf unnütze Beschwerden eher verzichten (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. Mai 2005 in: Bundesblatt [BBl] 2005, S. 3079 ff.).

Diese bundesgesetzlichen Änderungen verlangen nach einer Anpassung der kantonalen Vorschriften betreffend die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Sozialversicherungssachen. Für weitere Ausführungen wird auf den Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen verwiesen (§§ 20 und 54 VPO).

#### **4.3 Anpassung an das kantonale Familienzulagengesetz vom 9. Juni 2005**

Das am 1. Januar 2006 in Kraft getretene kantonale Familienzulagengesetz vom 9. Juni 2005 (FamilienzulagenG; SGS 838) löste das bisherige Kinderzulagengesetz ab, eliminiert die anerkannten Mängel des bisherigen Systems und stärkt die Solidarität zwischen den Branchen. Durchgeführt wird das Gesetz durch die anerkannten Familienausgleichskassen, welche die unterstellten Arbeitgebenden anzuschliessen, die Beiträge zu erheben und die Familienzulagen auszurichten haben. Zu diesem Zweck erlassen sie die notwendigen Verfügungen, gegen die innert 30 Tagen bei der verfügenden Familienausgleichskasse Einsprache erhoben werden kann (§ 39 FamilienzulagenG).



lagenG). Gegen Einspracheentscheide oder Verfügungen, gegen welche eine Einsprache ausgeschlossen ist, kann innert 30 Tagen beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Sozialversicherungsrecht, Beschwerde erhoben werden (§ 40 FamilienzulagenG).

Das neue Familienzulagengesetz bedingt ebenfalls Anpassungen der Vorschriften betreffend das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren in Sozialversicherungssachen. Für weitere Ausführungen wird auf den Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen verwiesen (§ 54 VPO).

## **5. Effizienter Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsprozess**

Mit Beschluss Nr. 858 vom 24. Mai 2005 hat der Regierungsrat die im Zusammenhang mit dem Postulat von Elisabeth Schneider vom 13. November 2003 betreffend das Beschwerderecht der Gemeinden im verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe mit einer EFFILEX-Überprüfung der VPO beauftragt. Dabei wurde die Arbeitsgruppe angewiesen, auch die Umsetzung der bereits früher seitens des Rechtsdienstes des Regierungsrates formulierten Anpassungsvorschläge zu prüfen. Dieser war in einem Bericht vom 20. Dezember 2002 zum Schluss gelangt, dass sich die VPO grundsätzlich bewährt habe und dass sie mit Blick auf vergleichbare Regelungen ein äusserst schlankes Gesetz sei, weshalb kein zwingender Überarbeitungsbedarf bestehe. In der Praxis seien aber auch einige Schwächen und Lücken der VPO zutage getreten, deren Behebung in Betracht zu ziehen sei, sobald sich aufgrund anderer Umstände eine Gesetzesrevision aufdränge.

Die vorliegend unterbreiteten Änderungen der VPO setzen diese Ideen um. Gleichzeitig werden weitere Anpassungen vorgeschlagen, mit denen das Verfahren vor den Abteilungen Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts noch effizienter ausgestaltet werden soll. Dabei wird zum Teil auch an das neue Bundesgerichtsgesetz angeknüpft, um eine möglichst einheitlich strukturierte Regelung der Verfahrensabläufe und der Verfahrensrechte zu gewährleisten und damit dem Bürger und der Bürgerin die Inanspruchnahme des zur Verfügung stehenden Rechtsschutzes erleichtern zu können.

So soll die aus Gründen der Verfahrensökonomie sinnvolle Vereinigung von Beschwerdeverfahren mit identischen Streitgegenständen gesetzlich geregelt werden. Ebenfalls eine Steigerung der Verfahrenseffizienz und überdies eine Reduktion der Kosten bewirkt die Einführung der Einzelrichterkompetenz für Prozessentscheide. Die Beschränkung der Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen verhindert eine Aufsplitterung des Prozessthemas und bewirkt damit wiederum eine Beschleunigung des Verfahrens.

Gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf enthält die Landratsvorlage keine Bestimmungen mehr über die Verfahrenskosten für Kanton und Gemeinden. Da diese Kostenregelung einen engen sachlichen Zusammenhang mit der Erweiterung des Gemeindebeschwerderechts aufweist, wurde sie in diese Landratsvorlage überführt (Vorlage Nr. 2007/129).

Im Übrigen sind weitere in der Gerichtspraxis erkannte Mängel und Lücken zu beseitigen. Darauf wird in der Kommentierung der einzelnen Gesetzesbestimmungen eingegangen (vgl. insbesondere §§ 3, 8 und 10 VPO).

## **5.1 Vereinigung und Trennung von Verfahren**

Mit Motionsbegehren vom 23. Februar 2006 (Nr. 2006-063) verlangen Ivo Corvini und die CVP/EVP-Fraktion, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Verwaltungsprozessordnung so zu ändern sind, dass getrennt eingereichte Eingaben, die denselben Gegenstand mit denselben Rechtsfragen betreffen, in der Regel vereinigt werden sollen, dass der damit verbundene Bearbeitungsaufwand eine Gebührenreduktion zur Folge hat. Aus verfahrensökonomischen Gründen mache es in der Regel Sinn, dass die verschiedenen Eingaben durch einen Verwaltungsakt oder ein Urteil erledigt werden. Dies setze voraus, dass die getrennt eingereichten Eingaben bzw. Beschwerden von der instruierenden Behörde vereinigt werden. In der Regel profitieren sowohl Parteien als auch Behörden von einer solchen Vereinigung. In der Sitzung vom 18. Mai 2006 überwies der Landrat diese Motion mit grossem Mehr.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie ist die Verfahrensvereinigung - auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage - bereits heute möglich und wird auch immer wieder praktiziert. Allerdings führt eine Verfahrensvereinigung nicht immer zwingend zu einem geringeren Bearbeitungsaufwand. Auch wenn die Streitgegenstände grundsätzlich identisch sind, kann sich der den angefochtenen Entscheidungen zugrunde liegende Sachverhalt unterschiedlich darstellen, die Begründungen der Parteien können voneinander abweichen oder es stellen sich formelle Fragen (insbesondere bezüglich der Beschwerdelegitimation), welche einer gesonderten Prüfung bedürfen. Damit die Rechtsmittelinstanz solchen Umständen im Einzelfall Rechnung tragen kann, sollen die Voraussetzungen der Verfahrensvereinigung nicht zwingend geregelt werden. Werden Verfahren zusammen gelegt, sollen die unterliegenden beschwerdeführenden Parteien für die Verfahrenskosten solidarisch haften.

Die instruierende Instanz muss schliesslich auch die Möglichkeit haben, gemeinsam eingereichte Eingaben aus fallspezifischen Überlegungen trennen zu können. Die für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren und das Verfahren vor dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilungen Verfassungs- und Verwaltungsrecht und Sozialversicherungsrecht, vorgeschlagenen Regeln der Verfahrensvereinigung und der Verfahrenstrennung lehnen sich an die Formulierungen der bernischen Gesetzgebung an. Die Vorschrift über die Haftung für die Verfahrenskosten orientiert sich am Bundesgerichtsgesetz (Artikel 66 Absatz 5 BGG).

Schliesslich sollen die Vorschriften über Vereinigung und Trennung von Verfahren sowohl im Verwaltungsverfahren, als auch im Verwaltungsprozess gleich lauten.

## 5.2 Einführung der Einzelrichterkompetenz für Prozessurteile

Heute müssen alle Abschreibungsbeschlüsse (beispielsweise im Falle des Beschwerderückzuges, des nachträglichen Wegfalles des Rechtsschutzinteresses oder des nicht fristgemässen Leistens des Kostenvorschusses gemäss § 20 Absatz 4 VPO) durch den in der Hauptsache zuständigen Spruchkörper gefällt werden. So wurden im Jahre 2005 in den Abteilungen Verfassungs- und Verwaltungsrecht und Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts Basel-Landschaft von insgesamt 827 erledigten Verfahren 247, also rund 30% abgeschlossen (im Jahre 2004: 215 von 787 und im Jahre 2003: 263 von 952). Dabei handelt es sich in der Regel um einfache Prozessentscheide, in denen zumeist auch über die Verlegung der entstandenen Verfahrenskosten sowie allfälliger ausserordentlicher Kosten entschieden werden muss. In der Regel erscheint eine Befassung durch das Fünfer- bzw. Dreiergericht in Anbetracht des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwandes aber unverhältnismässig. Dasselbe gilt für Beschwerden und Klagen, auf die beispielsweise wegen offensichtlicher Unzuständigkeit, offensichtlichen Fehlens einer Eintretensvoraussetzung oder nicht fristgemäßem Ergänzen einer Rechtschrift (vgl. § 5 Absatz 3 VPO) nicht eingetreten werden kann.

Die Einführung einer Einzelrichterkompetenz für solche Prozessentscheide bewirkt eine Steigerung der Verfahrenseffizienz und eine Reduktion der Kosten. Allerdings müssen bei Abschreibungsbeschlüssen zum Teil auch materielle Rechtsfragen zumindest summarisch entschieden werden. Dies beispielsweise dann, wenn die strittige Verfügung während des Prozesses durch die Vorinstanz in Wiedererwägung gezogen und demzufolge die dagegen gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegenstandslos wird. In diesen Fällen bleibt dem Kantonsgericht der Entscheid über die Verlegung der Kosten, welcher in der Regel nach einer Beurteilung des hypothetischen Prozessausganges, mithin einer materiellen Beurteilung der Streitsache verlangt. Dieser Problematik könnte einzig dadurch begegnet werden, dass in der VPO eine Weiterzugsmöglichkeit der durch den Einzelrichter entschiedenen Prozessurteile an das Gesamtgericht statuiert wird. Mit einem solchen Rechtsmittel könnte aber auch die überwiegende Mehrheit der präjudiziell unbedeutenden Fälle mit Einsprache angefochten werden. Um nicht Gefahr zu laufen, dass die vorstehend genannten positiven Effekte einer Einzelrichterkompetenz neutralisiert werden, ist indessen von einer Einsprachemöglichkeit abzusehen. Zu beachten ist auch, dass die Entscheidung des Einzelrichters - soweit sie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht verletzt sowie vorbehaltlich einer in Artikel 83 BGG statuierten Ausnahme - als Endentscheid mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden kann (vgl. Regula Kiener, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in: Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007, S. 229 f. und 271 ff.).

Im Übrigen überträgt auch das BGG der Instruktionsrichterin bzw. dem Instruktionsrichter die Kompetenz, über die Abschreibung des Verfahrens zufolge Gegenstandslosigkeit, Rückzugs oder Vergleichs zu entscheiden (Artikel 32 Absatz 2 BGG).

### 5.3 Beschränkung der Anfechtung von Zwischenverfügungen und Einführung der Einzelrichterkompetenz

Nach heutigem Recht können grundsätzlich sämtliche, durch eine Vorinstanz des Kantonsgerichts erlassenen Zwischenverfügungen beim Kantonsgericht angefochten werden. Dies kann dazu führen, dass eine Partei durch Inanspruchnahme sämtlicher Rechtsmittelmöglichkeiten den Fortgang des Verfahrens erschwert, was den Interessen der anderen Parteien zuwiderlaufen kann. Aus Gründen der Prozessökonomie und der Verfahrensbeschleunigung soll deshalb die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen beschränkt werden.

Dabei soll aber nicht die Formulierung von Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a BGG zum Vorbild genommen werden, wonach Vor- und Zwischenentscheide nur dann mit Beschwerde angefochten werden können, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Vielmehr wird in einem abschliessenden Katalog aufgelistet, welche Zwischenverfügungen selbständig angefochten werden können. Inhaltlich orientiert sich diese Auflistung an § 28 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (VwVG BL; SGS 175; Beschwerde an den Regierungsrat gegen Zwischenverfügungen) und an § 7 Absatz 2 VPO (Möglichkeit der Einsprache gegen verfahrensleitende Verfügungen des Instruktionsrichters).

Beschwerden gegen vorinstanzliche Zwischenentscheide müssen heute dem Gesamtgericht vorgelegt werden. Wird ein solcher Zwischenentscheid beim Kantonsgericht angefochten und von den Beschwerdeführenden gleichzeitig verlangt, dass die von der Vorinstanz abgelehnten oder angeordneten Massnahmen nunmehr für die Dauer des Gerichtsverfahrens angeordnet bzw. aufgehoben werden sollen, ist dafür nach geltendem Recht die Einzelrichterin bzw. der Einzelrichter zuständig (vgl. § 7 Absatz 1 VPO). Ein Beispiel soll die heutigen Zuständigkeiten verdeutlichen: Zum Schutz des Kindeswohles kann es angezeigt sein, den Eltern die Obhut für ihr Kind zu entziehen und dieses bei Pflegeeltern oder in einem Heim zu platzieren. Ist das Kindeswohl akut gefährdet, kann die zuständige Vormundschaftsbehörde die ihres Erachtens geeigneten Massnahmen bereits im Verlauf der Abklärungen treffen, das heisst die Obhut vorsorglich entziehen und das Kind bis zum definitiven Entscheid fremdplatzieren. Die betroffenen Eltern haben die Möglichkeit, diese vorsorgliche Massnahme (Zwischenverfügung) beim Kantonsgericht anzufechten, worüber das Gesamtgericht entscheidet. Gleichzeitig können sie verlangen, dass der Obhutsentzug sowie die Fremdplatzierung bis zum Entscheid des Gesamtgerichts aufgehoben werden. Hierüber hat heute der Einzelrichter zu entscheiden. Im Verfahren vor dem Kantonsgericht entscheiden somit letztendlich zwei Spruchkörper darüber, wie dem Kindeswohl bis zum Entscheid der Vormundschaftsbehörde Rechnung getragen werden soll.

Dieser Verfahrensablauf trägt den geltend gemachten Interessen (Schutz des Kindeswohles, Schutz elterlicher Besuchsrechte, Beibehaltung der Handlungsfähigkeit für die Dauer eines Entmündigungsverfahrens, usw.) unzureichend Rechnung. Zudem führt die Zuständigkeit des Gesamtgerichts aufgrund der zeitaufwändigen Aktenzirkulation zu einer aus Sicht der Betroffenen unerwünschten Verfahrensverzögerung. Können Beschwerden gegen vorinstanzliche Zwischenentscheide durch die Einzelrichterin bzw. den Einzelrichter entschieden werden, führt dies nicht

nur zu einer Beschleunigung dieser Verfahren, die im Interesse der Rechtssuchenden liegt, sondern auch zur Reduktion der Verfahrenskosten.

Mit der Einführung der Einzelrichterkompetenz gegen selbständig anfechtbare prozess- und verfahrensleitende Verfügungen gemäss Art. 52 Absatz 1 ATSG (beispielsweise die Ernennung von Sachverständigen oder die Beurteilung von Gesuchen betreffend Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege durch einen Sozialversicherungsträger) wird schliesslich dem Willen des Bundesgesetzgebers Rechnung getragen, der diese Verfahren beschleunigen will, weshalb hier die Einsprache ausgeschlossen ist (vgl. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, N 18 zu Art. 52).

## **6. Vernehmlassungsverfahren**

### **6.1 Überblick**

Die Vorlage findet in der Vernehmlassung eine breite und mehrheitliche Zustimmung. Minderheitsanträge werden zur Umsetzung des Rechtsweggarantie in den Bereichen Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts, Prüfungsleistungen und Personalentscheide sowie zur Einführung der Einzelrichterkompetenz gestellt.

In den Vernehmlassungsergebnissen werden der Vollständigkeit halber auch noch Hinweise auf die Tragung der Verfahrenskosten durch Kanton und Gemeinde (wie sie im Vernehmlassungsentwurf enthalten war) erwähnt, obwohl nun die Kostenregelung in der Landratsvorlage nicht mehr enthalten ist, sondern in die Vorlage betreffend Erweiterung des Gemeindebeschwerderechts und Vereinheitlichung des Rechtswegs im Erschliessungsabgabewesen (Vorlage Nr. 2007/129) überführt wurde.

### **6.2 Parteien**

Die **CVP BL** teilt mit, dass sie die Anpassungen der VPO hinsichtlich Rechtsweggarantie zur Kenntnis nehme. Einverstanden sei sie mit den Änderungen, welche der Effizienz und der Verfahrensökonomie dienen sollen, wie Verfahrensvereinigung, Prozessentscheide durch Präsidialentscheid, Anfechtbarkeitsbeschränkung von Zwischenverfügungen. Die Möglichkeit, den Gemeinden Verfahrenskosten zu überbinden, werde begrüsst, da damit die Ungleichbehandlung gegenüber den Privaten teilweise aufgehoben werde.

Die **EVP BL** äussert ihre Zustimmung zur Vorlage, da es sich einerseits um Anpassungen an das Bundesrecht handle und es andererseits um eine effizientere Handhabung der VPO gehe.

Die **FDP BL** teilt mit, dass diese Revision zu einem wesentlichen Teil die Anpassungen vollziehe, die durch die Justizreform des Bundes notwendig seien. Die nicht durch das Bundesrecht vorgegebenen Änderungsvorschläge verfolgen das Ziel, die Gerichtsverfahren noch effizienter zu gestalten.

ten, was begrüsst werde. Der Einführung des Einzelrichters für Prozessurteile werde zugestimmt, wobei richtigerweise auf eine Einsprachemöglichkeit bei der Fünferkammer verzichtet werde. Sehr zu begrüßen sei, dass der Einsprache gegen verfahrensleitende Verfügungen nicht schon von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukomme. Ebenfalls sehr zu begrüßen sei die Auferlegung von Verfahrenskosten für Kanton und Gemeinden in Sonderfällen. In den letzten Jahren hätten nämlich mehrfach Gemeinden beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben, obwohl aufgrund der gefestigten Gerichtspraxis ein Scheitern zum vornherein absehbar gewesen sei. Auch den übrigen Bestimmungen des Revisionsentwurfs werde vollumfänglich zugestimmt.

Die **Grünen BL** teilen mit, dass sie sich nicht am Vernehmlassungsverfahren beteiligen.

Die **SP BL** gibt bekannt, dass sie der Vorlage ohne Änderungsanträge zustimmen könne.

Die **SVP BL** teilt als Hauptkritikpunkt mit, dass Beschlüsse des Landrates über die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländer beim Kantonsgericht angefochten werden können. Diese Beschlüsse seien keine gewöhnlichen Verwaltungsakte, sondern es handle sich um qualifizierte Entscheide mit hohem politischem Charakter. Einbürgerungsfragen dürfen in Anbetracht der Souveränität des entscheidenden Organs einer gerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich sein. Durch einen Weiterzug dieser landrätlichen Beschlüsse an das Kantonsgericht werde die Gewaltenteilung zwischen der Legislative und der Judikative in Frage gestellt. Daher müssen die Beschlüsse des Landrates über die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländer auch in Zukunft von der Beschwerde an das Kantonsgericht ausgeschlossen werden. Auch mit der Ausdehnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Entscheide betreffend Schul- und Prüfungsleistungen, Steuererlass sowie Anstellungsverhältnisse, Leistungskomponente und Beförderung bekunde man erhebliche Mühe. Diese Rechtsgebiete zeichnen sich durch grosse Ermessensspielräume aus, weshalb sie nicht justiziabel seien. Es werden vertiefte Abklärungen gewünscht, ob diese Kategorien zwingend aufgrund der Justizreform des Bundes der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstellt werden müssen. Die Einführung des Einzelrichters bei Beschwerden gegen Zwischenverfügungen und verfahrensleitenden Entscheiden nach Artikel 52 Absatz 1 ATSG werde abgelehnt, weil diese Materien von bedeutender Tragweite seien und daher nicht durch eine einzige Person entschieden werden können. Die Präsidialkompetenz sei einzig bei den Prozessurteilen unbedenklich. Der Trennung und Vereinigung von Verfahren und der Beschränkung der Anfechtung von Zwischenverfügungen werde zugestimmt, da diese im Dienste der Effizienzsteigerung stehen.

### 6.3 Verbände

Der **Basellandschaftliche Anwaltsverband (BLAV)** kritisiert die Präsidialentscheide bei Beschwerden gegen Zwischenverfügungen und selbständig anfechtbare Verfügungen nach ATSG (§ 1 Absatz 4 VPO). Die Verfahrensbeschleunigung rechtfertige nicht, dass die Rechtssuchenden der präsidialen Willkür ausgeliefert seien. Daher sei die Präsidialkompetenz zu streichen und die Anfechtungsmöglichkeit beim Gesamtgericht beizubehalten. Den Präsidialentscheiden bei Prozessurteilen (§ 1 Absatz 3 VPO) könne man zustimmen. Allerdings solle der Kostenpunkt eines solchen

Präsidentialschieds beim Gesamtgericht angefochten werden können. Begrüsst werden die Vereinigung und Trennung von Verfahren sowie die Möglichkeit, dass die verfügende Instanz während des laufenden Verfahrens ganz oder teilweise neu verfügen könne. Neu könnten in Ausnahmefällen Kanton und Gemeinden die Verfahrenskosten auferlegt werden. Damit werde aber weder das Kostenbewusstsein gestärkt, noch die Ungleichbehandlung mit den Privaten beseitigt. Daher müssten Kanton und Gemeinden die Kosten auferlegt werden, wenn diese mit ihrer Beschwerde oder Klage unterlegen seien. Nicht akzeptabel sei die Bestimmung, dass mehrere Personen solidarisch für die Verfahrenskosten haften.

Die **Handelskammer beider Basel** teilt mit, dass sie wegen der Effizienzsteigerung die Trennung und Vereinigung der Verfahren, Einführung der Einzelrichterkompetenz für Prozessurteile sowie die Beschränkung der Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen begrüsse. Ebenfalls befürworten könne man die Bestimmung, wonach in Ausnahmefällen dem Kanton und den Gemeinden Verfahrenskosten übertragen werden können. Der Anstieg der Fallbelastung durch Erweiterung des Rechtsweges solle durch die Einführung der Einzelrichterkompetenz kompensiert werden, so dass die Teilrevision keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen haben dürfe.

Der **Verband Basellandschaftlicher Gemeinden** (VBLG) begrüsst grundsätzlich die Vorlage. Die Einschränkung, wonach die Gemeinden in der Regel keine Verfahrenskosten tragen müssen, lasse zu viel Interpretationsspielraum offen. Einer Ausnahme von der Verfahrenskosten-Befreiung für den Fall der offensichtlichen Aussichtslosigkeit einer Beschwerde könne man aber zustimmen. Mit der Anfechtbarkeit von Schul- und Prüfungsleistungen sowie Personalentscheiden werden auch für die Gemeinden zusätzliche Belastungen zukommen.

## 6.4 Gemeinden

Von den Gemeinden wurde die Vorlage sehr positiv aufgenommen.

25 Gemeinden teilen mit, dass sie sich der Vernehmlassung des VBLG anschliessen. 1 Gemeinde äussert in einem eigenen Vernehmlassungsschreiben ihre Zustimmung zur Vorlage. Ferner teilt 1 Gemeinde ihren Vernehmlassungsverzicht mit.

3 Gemeinden führen in ihren Vernehmlassungen noch weitere Bemerkungen an. So wird geltend gemacht, dass dem Rechtsschutz bei Realakten zu wenig Beachtung geschenkt werde. Zur Gewährleistung des Rechtsschutzes sei in das Verwaltungsverfahrensgesetz analog zu Artikel 25a VwVG Bund eine Bestimmung aufzunehmen. Ferner wird beantragt, die Formulierung der Kostenaufgabe für die Gemeinden ähnlich wie in anderen Kantonen (vgl. LU, BE, FR, BS, SG, ZG, GL, VS) zu regeln. Vorbehalte werden gegen den Gerichtszugang für Schul- und Prüfungsleistungen sowie Personalentscheiden angebracht. Im übrigen verweisen diese 3 Gemeinden auf die Vernehmlassung des VBLG.

Die restlichen 50 Gemeinden, die sich nicht ausdrücklich meldeten, gelten nach dem Beschluss des VPLG als Zustimmung zur Vernehmlassung des VBLG und somit als Zustimmung zur Vorlage.

## 6.5 Kantonsgericht

Die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts teilt mit, dass sie die Vorlage begrüsse und inhaltlich keine weiteren Bemerkungen anzubringen habe. Das Kantonsgericht sei nämlich in der Arbeitsgruppe vertreten gewesen und habe im Mitberichtsverfahren bereits weitere Anregungen einbringen können, die in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen wurden.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

Bei der Einschätzung der finanziellen Auswirkungen sind vor allem der im Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie stehende Ausbau der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Einführung der erweiterten Einzelrichterkompetenzen zu beachten.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung des Rechtsweges an das Kantonsgericht (vgl. Ziffer 2.6) kann zunächst auf folgende Umstände hingewiesen werden: Die Verweigerung des Kantonsbürgerrechts war in den letzten 30 Jahren in nur gerade einem Fall vor Bundesgericht angefochten worden. Dagegen hatte der Regierungsrat bislang pro Jahr durchschnittlich 30 Beschwerden gegen Steuererlassverfügungen zu entscheiden. Geht man davon aus, dass davon rund 25% an das Kantonsgericht weiter gezogen werden, steigt dessen jährliche Fallbelastung um 5-8 Steuererlassfälle. Über Prüfungsrekurse entscheidet der Regierungsrat in etwa 10 Fällen pro Jahr, wovon möglicherweise etwa 2-3 Fälle an das Kantonsgericht weitergezogen werden. Im Personalbereich kommen im Zusammenhang mit der Begründung des Anstellungsverhältnisses, den Leistungskomponenten und Beförderungen heute praktisch keine Beschwerdefälle vor. Nimmt man alle Bereiche zusammen, für welche neu der Zugang zum Kantonsgericht gewährt werden muss, wird dessen jährliche Fallbelastung wahrscheinlich um rund 10 Fällen ansteigen. Demgegenüber werden verschiedene der vorliegend vorgeschlagenen Änderungen, so beispielsweise die Einführung der Einzelrichterkompetenz für Prozessentscheide, zu Effizienzsteigerungen und gleichzeitig zur finanziellen Entlastungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit führen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die vorliegende Teilrevision insgesamt keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen haben dürfte.

## 8. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

### 8.1 Änderung der Verwaltungsprozessordnung

#### § 1 Absatz 3 (Geltungsbereich, Besetzung des Gerichts)

In diesem Absatz wird zum einen die Einzelrichterkompetenz für Prozessentscheide (Buchstaben a - e) verankert, das heisst für Abschreibungsbeschlüsse sowie Nichteintretensentscheide (wenn eine Eintretensvoraussetzung *offensichtlich* nicht erfüllt ist oder eine Rechtschrift nicht innert Frist



verbessert wird [vgl. § 5 Absatz 3 VPO und die Ausführungen unter Ziffer 4.2). Am 5. Juni 2007 wurde dem Landrat die Vorlage betreffend Erweiterung des Gemeindebeschwerderechts im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und Vereinheitlichung des Rechtsweges im Erschliessungsabgabewesen (Vorlage 2007/129) zur Behandlung überwiesen. Wird der darin vorgeschlagenen Revision von § 20 VPO zugestimmt werden, ist der in § 1 Absatz 3 Buchstabe d enthaltene Verweis auf § 20 Absatz 4 entsprechend auf § 20 Absatz 5 anzupassen.

Zum anderen soll bei Beschwerden gegen vorinstanzliche Zwischenverfügungen gemäss Artikel 43 Absatz 2<sup>bis</sup> VPO (Buchstabe f) bzw. prozess- und verfahrensleitende Verfügungen eines Sozialversicherungsträgers gemäss Artikel 52 Absatz 1 ATSG (Buchstabe g) ebenfalls die Einzelrichterin bzw. der Einzelrichter entscheiden können, weil auch hier die zeitliche Effizienz des Verfahrens entscheidend ist (vgl. die Ausführungen unter Ziffer 4.3). Deren Entscheidungen können im Übrigen, sofern sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken und Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht verletzen, mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden (Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a BGG).

Im Zusammenhang mit den in der Vernehmlassungsantwort des BLAV formulierten Bedenken, nach Einführung der Einzelrichterkompetenz seien die Betroffenen der präsidialen Willkür ausgeliefert, sei darauf hingewiesen, dass auch die Einzelrichterin bzw. der Einzelrichter das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (vgl. § 16 VPO).

### **§ 3 Absatz 1 Buchstabe c (beigeladene Personen als Partei)**

Gemäss § 3 Absatz 1 Buchstabe c der geltenden VPO kann die präsidierende Person andere Personen, Organisationen oder Behörden zu einem Verfahren beiladen, wodurch diese Parteistellung erhalten. Aufgrund welcher Kriterien eine Beiladung erfolgen soll, kann aber weder dem Gesetz noch den Materialien entnommen werden. In der Praxis erfolgt die Beiladung beispielsweise bei Submissionsbeschwerden (Beiladung der im strittigen Vergabeentscheid berücksichtigten Anbieterin), in Kinderschutzmassnahmen (Beiladung des Elternteils, der das Sorge- und Obhutsrecht nicht inne hat) oder in Bausachen (Beiladung der Einwohnergemeinde).

Der Kanton Bern regelt in Artikel 14 Absätze 1 und 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 [VRPG/BE] die Beiladung ausführlicher. Danach lädt die "...instruierende Behörde (...) Dritte von Amtes wegen oder auf Antrag zum Verfahren bei, wenn deren schutzwürdige Interessen durch die Verfügung oder den Entscheid betroffen werden. Dadurch wird die Verfügung oder der Entscheid auch für die Beigeladenen verbindlich." Die Kommentatoren des VRPG/BE halten aber fest, dass das Institut der Beiladung nur zum Einbezug von Personen diene, deren Beteiligung als Hauptpartei nicht möglich ist, weil ihnen die Legitimation fehlt. Sie diene aber nicht zur "Ausdehnung" des Verfahrens auf weitere Parteien und mit ihr könne eine unterlassene Beteiligung als Partei auch nicht geheilt werden (THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum VRPG, Bern 1997, N 2 zu Artikel 14). Zur Frage, ob einem bzw. einer Beigeladenen Kosten auferlegt werden können, kann dem VRPG keine Regelung entnommen werden. Die Kommentatoren halten diesbezüglich fest, dass die Beiladung nur dann mit einer Kostenpflicht verbunden sei, wenn die bzw. der Beigeladene mit eigenen Anträgen unterliegt. Umgekehrt hätten obsiegende Beigeladene Anspruch auf eine Parteientschädigung. Zu etwas anderem

als zu Verfahrenskosten könnten Beigeladene aber nicht verpflichtet werden (THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, a.a.O., N 7 zu Artikel 14).

In Anlehnung an diese Gedanken wird vorliegend eine analoge Definition der beigeladenen Personen wie im VRPG/BE vorgeschlagen. Auf eine spezifische Regelung der Kostenpflicht von Beigeladenen soll dagegen verzichtet werden. Aufgrund ihrer Parteistellung können unterliegende Beigeladene grundsätzlich sowohl zur Zahlung von Verfahrenskosten als auch zur Leistung von Parteienschädigungen verpflichtet werden. Das in den §§ 20 und 21 VPO statuierte Verursacherprinzip reicht zudem aus, damit das Kantonsgericht einen Kostenentscheid fällen kann, welcher der Bedeutung der bzw. des Beigeladenen im Prozess gerecht wird.

### **§ 7 Absatz 2 Buchstabe f und Absatz 3 (verfahrensleitende Verfügungen)**

Mit der Anpassung von § 7 Absatz 2 Buchstabe f wird der bereits bestehenden Praxis Rechnung getragen, dass auch verfahrensleitende Verfügungen betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung - sofern diese nicht von Gesetzes wegen besteht oder von der Vorinstanz entzogen worden ist - mittels Einsprache beim Gesamtgericht angefochten werden können.

Mit der im neuen Absatz 3 statuierten Regelung, wonach die in einer verfahrensleitenden Verfügung angeordnete vorsorgliche Massnahme bzw. ein verfahrensleitender Entscheid betreffend aufschiebender Wirkung trotz Einsprache Geltung beansprucht, werden die heute teilweise bestehenden Unsicherheiten (z.B. in Submissionsverfahren) über die während eines Einspracheverfahrens geltende Rechtslage eliminiert. Gegen allfällige, von diesem Grundsatz abweichende Anordnungen der präsidierenden Person steht kein Rechtsmittel zur Verfügung.

### **§ 7a Vereinigung und Trennung von Verfahren**

Die Vereinigung bzw. Trennung von Verfahren hat im Rahmen einer prozessleitenden Verfügung zu erfolgen, weshalb die präsidierende Person dafür zuständig ist.

### **§ 8 Absatz 3 (aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen)**

§ 8 Absatz 2 Buchstabe a VPO regelt den Entzug der aufschiebenden Wirkung, wenn die Beschwerde offensichtlich unzulässig ist. Dagegen bestimmt § 8 Absatz 3 VPO, dass eine Sicherheitsleistung verlangt werden kann, wenn einer Partei durch die Erteilung der aufschiebenden Wirkung ein erheblicher Schaden entstehen kann und die Ergreifung des Rechtsmittels als trölerisch erscheint. Da im Falle des trölerisch ergriffenen Rechtsmittels die aufschiebende Wirkung eben gerade entzogen wird, kann Absatz 3 ersatzlos gestrichen werden, da er im Lichte von Absatz 2 nicht viel Sinn macht.

### **§ 10 Absatz 3 (neue Verfügung anstelle Beschwerdevernehmlassung)**

Mit dieser Bestimmung wird den Gemeinden, die nicht über juristische Fachkräfte verfügen, und den juristischen Laien aufgezeigt, welcher Handlungsspielraum für die verfügenden Behörden im laufenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren besteht.

Eine inhaltlich analoge Bestimmung findet sich im Übrigen in Artikel 58 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, wonach die Vorinstanz bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen kann.

### **§ 20 Absätze 2 und 2<sup>bis</sup> (Verfahrenskosten)**

Weil das Verfahren vor dem Kantonsgericht in Streitigkeiten betreffend Bewilligung und Verweigerung von Leistungen der Invalidenversicherung seit dem 1. Juli 2006 kostenpflichtig ist (vgl. Artikel 69 Absatz 1<sup>bis</sup> IVG), muss § 20 Absatz 2 neu formuliert und ein Absatz 2<sup>bis</sup> eingefügt werden.

### **§ 21 Absatz 4 (Parteientschädigung)**

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 61 Buchstabe g ATSG umgesetzt, der ausdrücklich statuiert, dass sich die Parteikosten in Sozialversicherungsprozessen ohne Rücksicht auf den Streitwert nach der Bedeutung der Streitsache und nach der Schwierigkeit des Prozesses richten. Diese Vorschrift wird zugunsten der Rechtsuchenden in § 21 Absatz 4 VPO übernommen.

### **§ 32 Absatz 5 Buchstabe b (Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts)**

Landratsbeschlüsse, durch die das Kantonsbürgerrecht verweigert wird, müssen aufgrund der Rechtsweggarantie beim Kantonsgericht angefochten werden können.

Im Übrigen wird für weitere Ausführungen auf Ziffer 2.61 verwiesen.

### **Bemerkungen zu den anderen gesetzlichen Ausnahmen gemäss § 32 Absatz 5 VPO, die *weiterhin* belassen werden können:**

#### **Begnadigung und Amnestie (§ 32 Absatz 5 Buchstabe a)**

Beim Begnadigungsakt des Landrates geht es um den gnadenweisen Verzicht auf den Vollzug einer rechtskräftig ausgesprochenen Strafe. Das Bundesgericht betrachtet die Begnadigung als besonderen Akt, der weder mit einer Verfügung, noch mit einem Urteil verglichen werden kann. Der Begnadigungsentscheid beinhaltet viel Ermessen, ist ein vorwiegend politischer Entscheid und verhilft der Einzelfallgerechtigkeit zum Durchbruch. Er unterliegt daher nicht der Rechtsweggarantie.

Die gleichen Überlegungen müssen auch für die Amnestie gelten. Hier geht es darum, dass ein Strafprozess vor dem ergangenen Urteil niedergeschlagen werden soll.

#### **Jährlicher Voranschlag und Planungsbeschlüsse (§ 32 Absatz 5 Buchstaben c und d)**

Sowohl der jährliche Voranschlag als auch Planungsbeschlüsse erfüllen nicht die Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes. Der Voranschlag stellt nach der Bundesgerichtspraxis nur eine interne Anordnung des Parlamentes an die Regierung ohne Aussenwirkung dar. Planungsbeschlüsse (beispielsweise Richtpläne) haben nur behördenverbindliche Wirkung, das heisst sie regeln keine Rechte und Pflichten von Privaten. Sowohl bei den Budget- als auch bei den Planungsbeschlüssen handelt es sich zudem auch um politische Entscheide des Landrates.

### **Urteile in Zivil- und Strafsachen und Entscheide der SchKG-Aufsichtsbehörde (§ 32 Absatz 5 Buchstaben e und f)**

Die Abteilung Zivil- und Strafrecht ist der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts gleich gestellt, weshalb deren Entscheide und Urteile nicht der Verfassungsgerichtsbarkeit unterliegen (Landratsvorlage 91-124 vom 4. Juni 1991 betreffend Erlass der VPO, Seite 43).

### **Beschwerdeentscheide des Verfahrensgerichts in Strafsachen (§ 32 Absatz 5 Buchstabe g)**

Hier geht es um die Abgrenzung zur Strafgerichtsbarkeit, die wiederum durch die Abteilung Zivil- und Strafrecht des Kantonsgerichts ausgeübt wird.

### **Nutzungspläne des Kantons und der Gemeinden (§ 32 Absatz 5 Buchstabe h)**

Einspracheentscheide gegen Nutzungspläne können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht weitergezogen werden. Daher werden sie an dieser Stelle von der Verfassungsbeschwerde ausgenommen.

### **§ 43 Absatz 2<sup>bis</sup> (Zulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde)**

Dieser Absatz beschränkt nun die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen in Übereinstimmung mit § 7 Absatz 2 VPO und § 28 Absatz 1 VwVG BL. Weitere Ausführungen sind in Ziffer 4.3 zu finden.

### **§ 44 Absatz 1 (Unzulässigkeit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde)**

Gemäss heute geltendem § 44 Absatz 1 Buchstabe a VPO ist die verwaltungsgerichtliche Beschwerde unzulässig gegen Verfügungen oder Entscheide, welche unmittelbar bei einer Rekurskommission des Bundes angefochten werden können. Mit Ausnahme der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) wurden die zahlreichen Rekurs- und Schiedskommissionen des Bundes am 1. Januar 2007 durch das in St. Gallen domizilierte neue Bundesverwaltungsgericht abgelöst (vgl. Übersicht auf Seite 7). Dieses tritt in der Regel an die Stelle der bisherigen verwaltungsinternen Beschwerdeinstanzen des Bundes und ist zudem auch für die Beurteilung von Beschwerden gegen kantonale Verfügungen zuständig, soweit dies ein Spezialgesetz des Bundes vorsieht (vgl. Artikel 33 Buchstabe i VGG). Bundesverwaltungsbehörden können nur noch in wenigen Ausnahmefällen direkt angerufen werden.

In den wenigen Fällen, in denen direkt eine Bundesverwaltungsbehörde angerufen werden kann, ist schliesslich primär der Bund für die Umsetzung der Rechtsweggarantie sowie weiterer, in Artikel 6 EMRK statuerter Garantien verantwortlich. Entsprechend hat er im Anschluss an den Entscheid der Bundesverwaltungsbehörde den Gerichtszugang zu gewährleisten, weshalb sich der heute in § 44 Absatz 1 Buchstabe b gemachte Vorbehalt von Artikel 6 EMRK erübrigt.

#### **§ 44 Absatz 2 Buchstabe d (Schul- und Prüfungsleistungen)**

Entscheide über die Beurteilung von Schul- und Prüfungsleistungen dürfen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mehr ausgenommen werden. Für weitere Ausführungen wird auf die Darlegungen in Ziffer 2.62 verwiesen.

#### **§ 44 Absatz 2 Buchstabe e (Steuererlass)**

Auch die Entscheide betreffend Steuererlass sind aufgrund der Rechtsweggarantie beim Kantonsgericht anfechtbar. Weitere Ausführungen sind unter Ziffer 2.63 zu finden.

#### **§ 44 Absatz 3 (gewisse Personalentscheide)**

Neu können alle personalrechtlichen Entscheide beim Kantonsgericht angefochten werden. Für weitere Ausführungen wird auf die Darlegungen in Ziffer 2.64 verwiesen.

#### **Bemerkungen zu den anderen gesetzlichen Ausnahmen gemäss § 44 Absatz 2 VPO, die *weiterhin* belassen werden können:**

Verfügungen und Entscheide zur Wahrung der gestörten öffentlichen Ordnung (§ 44 Absatz 2 Buchstabe a VPO, Polizeinotverfügungsrecht) sollen weiterhin von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgenommen werden, da diese aufgrund der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit sofort wirksam werden müssen. Zudem haben diese Verfügungen politischen Charakter. Im Übrigen können auch nach Artikel 83 Buchstabe a BGG Entscheide auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit nicht angefochten werden.

Der in § 44 Absatz 2 Buchstabe f VPO statuierte Beschwerdeausschluss betreffend die Genehmigung von kommunalen Erlassen (§ 44 Absatz 2 Buchstabe b VPO) und von Neuzuteilungsplänen bei Baulandumlegungen (§ 44 Absatz 2 Buchstabe f VPO) kann belassen werden. Erlasse der Gemeinden können mit der Erlasskontrolle gemäss § 27 Absatz 1 Buchstabe b VPO angefochten werden. Die Entscheide des Regierungsrates betreffend die Neuzuteilungen bei Baulandumlegungen können schliesslich im Rahmen des Baulandumlegungsverfahrens nach den allgemeinen Regeln mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden.

#### **§ 54 Zuständigkeit des Kantonsgerichts in Sozialversicherungssachen**

§ 54 Absatz 1 VPO statuiert die sachliche Zuständigkeit der Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts für Beschwerden gegen Verfügungen und Einspracheentscheide, welche gestützt auf Bundessozialversicherungsrecht ergangen sind.

Die heutige Aufzählung der einzelnen Sozialversicherungen kann - gestützt auf Artikel 56 ATSG - in § 54 Absatz 1 Buchstabe a VPO durch eine entsprechende Generalklausel ersetzt werden.

§ 54 Absatz 1 Buchstabe b VPO regelt den Spezialfall bei Beschwerden gegen Verfügungen der kantonalen IV-Stellen, die seit dem 1. Juli 2006 gemäss Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe a IVG nicht

mehr der Einsprache unterliegen, sondern direkt beim Kantonsgericht angefochten werden können.

§ 54 Absatz 1 Buchstabe c VPO statuiert die Zuständigkeit des Kantonsgerichts für Streitigkeiten der beruflichen Vorsorge nach Artikel 73 BVG, welche vom ATSG nicht erfasst werden.

§ 54 Absatz 1 Buchstabe d VPO regelt die Zuständigkeit des Kantonsgerichts hinsichtlich Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung, welche sich auf das Versicherungsvertragsgesetz vom 2. April 1908 (VVG; SR 221.229.1) stützen.

In § 54 Absatz 2 VPO wird die sachliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts in kantonalrechtlichen Sozialversicherungsstreitigkeiten enumeriert.

§ 54 Absatz 2 Buchstabe a VPO betrifft die Zuständigkeit des Kantonsgerichts bei Beschwerden gegen Einspracheentscheide und Verfügungen, welche in Anwendung des neuen kantonalen Familienzulagengesetzes ergangen sind.

§ 54 Absatz 2 Buchstabe b VPO übernimmt den Wortlaut des heutigen § 54 Absatz 2 Buchstaben c VPO. Dieser statuiert die sachliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts bei Beschwerden gegen Einspracheentscheide der Ausgleichskassen, welche in Anwendung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Beschwerden betreffend Prämienverbilligungsentscheide) ergangen sind.

### **§ 55 Präsidialentscheid**

Mit dem neuen Absatz 3 wird einzig der letzte Satz des bisherigen § 55 Absatz 1 VPO herausgelöst und damit die Bedeutung dieser Regelung unterstrichen.

### **§ 56 Einreichungsstellen**

Gemäss § 56 VPO sind Beschwerden und Klagen bei derjenigen Instanz einzureichen, welche den angefochtenen Entscheid erlassen hat. Bis zur Inkraftsetzung des ATSG bezweckte diese Bestimmung, dem Sozialversicherungsträger vor der Weiterleitung der Streitsache an das Kantonsgericht die Wiedererwägung der strittigen Verfügung zugunsten der beschwerdeführenden Person zu ermöglichen. Seit dem 1. Januar 2003 kann gemäss Artikel 52 Absatz 1 ATSG - mit Ausnahme von Verfügungen der kantonalen IV-Stellen - zunächst bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden.

Das mit § 56 bezweckte Verfahren erübrigt sich somit, weshalb diese Bestimmung ersatzlos gestrichen werden kann und künftig auch für das Verfahren in Sozialversicherungssachen § 5 Absatz 1 relevant wird, wonach sämtliche Beschwerden und Klagen beim Kantonsgericht einzureichen sind. Auf diese Weise kann im Übrigen eine einheitliche Instruktionspraxis im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren gewährleistet werden.

### **§ 57a Beschwerdebefugnis**

Mit Ausnahme der in § 54 Absatz 1 Buchstaben c und d VPO genannten Streitigkeiten ist das Verfahren vor der Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts ein verwaltungsgerichtliches Beschwerdeverfahren. Die Beschwerdebefugnis, die Artikel 59 ATSG entspricht, richtet sich somit nach dem § 47 Absatz 1 Buchstabe a VPO formulierten Grundsatz. Im Sinne des Rechtsschutzsuchenden soll diese Bestimmung im neuen § 57a VPO wiederholt werden.

### **§ 57b Fristen**

Für sämtliche, bei der Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts anhängig zu machenden Verfahren sollen einheitlich die in Artikel 60 ATSG statuierte Beschwerdefrist sowie die Fristbestimmungen von Artikel 38 - 41 ATSG zur Anwendung gelangen.

### **§ 58 Änderung der angefochtenen Verfügung oder des Einspracheentscheides**

Für die Frage der Zulässigkeit der reformatio in melius bzw. reformatio in pejus (Verbesserung bzw. Verschlechterung der Rechtsstellung der beschwerdeführenden Partei im Vergleich zur angefochtenen Verfügung) sollen in allen durch die Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts zu beurteilenden Streitsachen einheitlich die in Artikel 61 Buchstabe d ATSG statuierten Grundsätze (analog) zur Anwendung gelangen.

## **8.2 Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes BL**

Die neuen, in § 7a VPO enthaltenen Bestimmungen betreffend Trennung und Vereinigung von Verfahren werden in § 8a VwVG BL für das Verwaltungsverfahren übernommen.

## **8.3 Änderung des Gesetzes über die Verkehrsabgaben**

Nach heutigem Recht entscheidet die Polizeidirektion endgültig über das Erlassen der Verkehrssteuern. Die in § 14 Absatz 2 des Gesetzes über die Verkehrsabgaben (SGS 341) statuierte Endgültigkeit des regierungsrätlichen Entscheides und der damit verbundene Ausschluss der verwaltungsinternen und der gerichtlichen Kontrolle ist aufgrund der Rechtsweggarantie aufzuheben.

## **8.4 Erläuterungen zu den Änderungen des Einführungsgesetzes zur AHV und IV**

Die Rechtsmittelbestimmung von § 16 EG AHV/IVG ist an das ATSG und die IV-Revision anzupassen. In Absatz 1 wird die Einsprache gemäss Artikel 52 ATSG erwähnt, in den Absätzen 2 und 3 die Beschwerde an das Kantonsgericht.

Der heutige Absatz 3 wird ohne inhaltliche Änderungen neu zum Absatz 4.

Der geltende § 16 Absatz 2 EG AHV/IVG kann ersatzlos gestrichen werden, da aufgrund von § 1 Absatz 1 VPO klar ist, dass für das Verfahren vor dem Kantonsgericht, Abteilung Sozialversicherungsrecht, die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung massgebend ist.

## 8.5 Änderung des Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosengesetzes

§ 16 Absatz 1 des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung wird einzig redaktionell angepasst, da gemäss Artikel 56 ATSG nicht Verfügungen, sondern Einspracheentscheide und die Verfügungen, die nicht der Einsprache unterliegen, mit Beschwerde an die Abteilung Sozialversicherungsrecht des Kantonsgerichts weitergezogen werden können.

## 9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. auf die Vorlage einzutreten und gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen,
2. die Motion von Ivo Corvini (Nr. 2006-063) betreffend Verfahrensvereinigung mit Gebührenreduktion im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 19. Juni 2007

Im Namen des Regierungsrates  
der Präsident:

Wüthrich-Pelloli

der Landschreiber:

Mundschin

Beilagen:

- Gesetzesentwurf
- Synopse
- Motion von Ivo Corvini (Nr. 2006-063)