

**Vorlage an den Landrat**

betreffend

Teilrevision des Verwaltungsverfahrensgesetzes (EFFILEX)

Vom 13. Januar 2004

1.	Übersicht.....	1
1.1	Inhaltsverzeichnis.....	1
1.2	Zusammenfassung.....	1
2.	Bericht	2
2.1	Ausgangslage und Ziel der Teilrevision.....	2
2.2	Verhältnis zum Regierungsprogramm	3
2.3	Finanzielle Auswirkungen.....	3
3.	Vernehmlassungsverfahren	3
3.1	Überblick.....	3
3.2	Parteien	3
3.3	Verbände.....	4
3.4	Gemeinden	5
4.	Erläuterungen zu Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes	6
5.	Erläuterungen zur Änderung weiterer Gesetze.....	12
5.1	Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte	12
5.2	Änderung des Personalgesetzes.....	12
5.3	Änderung des Gemeindegesetzes	13
5.4	Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes.....	13
5.5	Änderung des Sozialhilfegesetzes	13
6.	Antrag	14

1.2 Zusammenfassung

Beim heutigen Verwaltungsverfahrensgesetz aus dem Jahre 1988 handelt es sich um einen jüngeren Erlass, der in der Praxis eine äusserst grosse Bedeutung beansprucht und sich im Grossen und Ganzen bewährt hat. Nach 15 Jahren der Rechtsanwendung gilt es aber die in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis festgestellten Lücken und Mängel zu beheben.

Als Neuerungen werden namentlich die Bestimmungen über die Parteientschädigung (für erstinstanzliche Verfahren und für untere Beschwerdeinstanzen) und die unentgeltliche Rechtspflege (kostenloser Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts in allen Verfahren) an die Anforderungen der Rechtsprechung angepasst. Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren wird

neu grundsätzlich die Kostenpflicht eingeführt, wodurch diese Verfahren effizienter und kostengerechter ausgestaltet und mutwillige Beschwerden eingedämmt werden können. Ausnahmen von der Kostenpflicht werden vorgesehen aus sozialen Gründen bei Beschwerden im Sozialhilfewesen, wegen der Gleichstellung mit privatrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten im Personalwesen sowie aus demokratischen Gründen bei Beschwerden gegen Gemeindeversammlungs- und Einwohnerratsbeschlüsse, gegen kantonale und kommunale Nutzungspläne sowie bei Beschwerden wegen Verletzung der Volksrechte. Für öffentlich-rechtliche Geldforderungen des Kantons wird neu eine Verjährungsfrist eingeführt.

Ausserdem werden im Sinne der EFFILEX-Überprüfung Verwaltungspraxis und Verfahrensrecht überall in Übereinstimmung gebracht und eine geschlechtsneutrale Sprache verwendet.

2. Bericht

2.1 Ausgangslage und Ziel der Teilrevision

Effilex-Überprüfung

Der Regierungsrat sieht im Regierungsprogramm 1999 – 2003 eine umfassende, systematische Überprüfung der kantonalen Rechtserlasse auf ihre Notwendigkeit und ihre Aktualität vor. Mit dem Projekt EFFILEX soll die Regelungsdichte unseres kantonalen Rechts wo immer möglich abgebaut werden und die verbleibenden Regelungen sollen soweit nötig inhaltlich aktualisiert werden. Sinn und Zweck des Vorhabens bestehen darin, durch wirksame, zeitgemässe und entschlackte Rechtserlasse die Verwaltungstätigkeit möglichst effizient und bürgernah zu gestalten.

Mit Entscheid vom 9. April 2002 beschloss der Regierungsrat, in drei Dienststellen der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion ein Pilotprojekt EFFILEX durchzuführen. Dabei sollen rund 100 Erlasse überprüft werden, worunter auch das Verwaltungsverfahrensgesetz fällt. Als Grundlage wurde ein Konzept verabschiedet, welches unter anderem einen Katalog der folgenden Überprüfungskriterien enthält:

- Verzicht auf Regelungen, Abbau der Regelungsdichte und –intensität

Bei der vorliegenden Teilrevision hat kein Abbau von Regelungen stattgefunden; ein solcher Abbau würde zu Unsicherheiten in der Rechtspraxis führen, denn es handelt sich um ganz wesentliche Bestimmungen der kantonalen Verwaltungsverfahren.

- Übereinstimmung von Verwaltungspraxis mit geltendem Recht

Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ist sicherzustellen, dass geltende Vorschriften und Verwaltungspraxis übereinstimmen. Dies führt dazu, dass diejenigen Unsicherheiten, Probleme und Lücken, die in der Rechtspraxis aufgetreten sind, durch eine klarere Regelung beseitigt werden.

- Zusammenfassungen von Sachbereichen

Solche Zusammenfassungen waren im vorliegenden Erlass nicht notwendig.

- *Verwendung einer geschlechtsneutralen Sprache*

Dem heutigen Verwaltungsverfahrensgesetz fehlt eine einheitliche geschlechtsneutrale Sprache, was zu beheben ist.

- *Beseitigung von Wiederholungen*

Wiederholungen von Bestimmungen, die bereits in anderen Erlassen geregelt sind, mussten keine beseitigt werden.

2.2 Verhältnis zum Regierungsprogramm

Im Regierungsprogramm 1999 - 2003 wird eine Überprüfung der kantonalen Gesetzgebung auf ihre Notwendigkeit und Aktualität verlangt. Umgesetzt wird dieser Auftrag durch das Projekt EFFILEX, wozu auch die Revision des Verwaltungsverfahrensgesetzes gehört. Siehe weitere Ausführungen vorne Ziffer 2.1.

2.3 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich nur schwer abschätzen, da vieles unbekannt ist und nur grobe Annahmen (Anzahl der Fälle, Komplexität der Fälle, Anzahl Gutheissungen, Anzahl Abweisungen etc.) getroffen werden können. Geht man von etwa 400 Fällen aus, bei denen es jährlich zu einer Beschwerdeabweisung kommen könnte und legt man durchschnittliche Kosten von Fr. 450.-- zugrunde, so würden daraus Mehreinnahmen von Fr. 180'000.-- resultieren. Demgegenüber dürften die Erweiterungen der Parteientschädigung und der unentgeltlichen Rechtspflege zu Mehraufwendungen von Fr. 125'000.-- führen, wenn in rund 50 zusätzlichen Verfahren durchschnittliche Parteientschädigungen von Fr. 2'500.-- zugesprochen würden. Unter dem Strich (d.h. netto) würden also geschätzte Mehreinnahmen von rund Fr. 50'000.-- pro Jahr resultieren.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1 Überblick

Der Gesetzesentwurf wurde von den Parteien, Verbänden und Gemeinden begrüsst und grundsätzlich positiv aufgenommen. Keine ungeteilte, jedoch eine mehrheitliche Zustimmung erhielt die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren.

Soweit die Anliegen der Vernehmlassungsadressaten in die Vorlage eingeflossen sind, werden sie nicht weiter kommentiert. Wo die Bemerkungen nicht berücksichtigt wurden, wird dies bei der Kommentierung der einzelnen Gesetzesbestimmungen näher ausgeführt.

3.2 Parteien

Die **CVP** teilt mit, dass sie dieser Teilrevision vollumfänglich zustimme. Sie begrüsse die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren und sei überzeugt, dass dadurch Kosten ver-

mieden werden können, die dem Kanton durch aussichtslose und leichtfertige Verfahren entstehen können. Es sei richtig, dass im erstinstanzlichen Verfahren im Einzelfall Parteientschädigungen zugesprochen werden können. Die Verjährungsfrist für öffentlich-rechtliche Geldforderungen diene der Rechtssicherheit.

Die **EVP** meint, dass die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren angesichts der knappen finanziellen Ressourcen längst fällig sei. Die neue Regelung der Parteientschädigung und der unentgeltlichen Rechtspflege erscheine vertretbar.

Die **FDP** begrüsst die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren. Bei Schaffung des Verwaltungsverfahrensgesetzes habe man sich für die Kostenlosigkeit entschieden, weil man überzeugt gewesen sei, dass bei trölerischer Beschwerdeführung dennoch Kosten erhoben würden. Dies habe sich aber in der Praxis nicht bewahrheitet. Die Kostenpflicht dürfe aber nicht zu einer Vereitelung des Rechtswegs führen, weshalb die Kosten nicht derart hoch sein dürfen, dass ein Weiterzug unterbleibe. Der Gebührenrahmen von Fr. 300.-- bis 600.-- erscheine ausgewogen zu sein. Nicht einverstanden sei man mit dem Vorschlag, dass die verfügende Instanz einer Beschwerde die aufschiebenden Wirkung entziehen könne. Dabei stellen sich oft heikle Fragen, die nicht der verfügenden Instanz überlassen werden können.

Die **Grünen Baselland** meinen, dass eine Tendenz entstanden sei, gegen alles und jedes Beschwerde zu führen. Daher sei es verständlich, dass öffentliche Verwaltungen begonnen haben, sich mit dem Mittel der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren zu schützen. Die Grünen seien deshalb mit der Kostenpflicht einverstanden. Hinsichtlich des vorgeschlagenen Kostenrahmens von Fr. 300.-- bis 600.-- werde die Frage gestellt, ob es nicht sinnvoll sei, den Rahmen progressiv zum Jahreseinkommen der Beschwerdeführenden auszugestalten. Mit der vorgeschlagenen Neuerung der Parteientschädigung sei man einverstanden. Es sei auch richtig die Verjährung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen zu regeln.

Die **SP** stellt die grundsätzliche Frage, ob die Teilrevision im jetzigen Zeitpunkt nicht überflüssig sei, da sie vor allem für den Bürger eine Verschlechterung bringe. Die Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren habe eine Ungleichbehandlung der Beschwerdewilligen zur Folge. Wer auf die unentgeltliche Rechtspflege angewiesen sei, werde keine Beschwerde erheben können. Aus diesen Gründen werde die Kostenpflicht abgelehnt. Die Gründe für den Gebührenerlass dürften nicht auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Die **SVP** unterstützt die Einführung der Kostenpflicht für das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren. Im Sinne des Verursacherprinzips sei es folgerichtig, dass im Falle des Unterliegens die Kosten des Beschwerdeverfahrens von jeder Partei getragen werden, welche dieses Verfahren eingeleitet habe. Der vorgesehene Kostenrahmen von Fr. 300.-- bis 600.-- sei im interkantonalen Vergleich eher tief und deshalb für besonders komplexe und umfangreiche Fälle zu erhöhen.

3.3 Verbände

Die **Advokatenkammer Basel** bezeichnet die Vorlage im Wesentlichen als geglückt. Sie lehnt aber die Abkehr von der Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens ab, weil heute bei aussichtslosen Beschwerden Verfahrenskosten auferlegt werden können. Es sei zudem nicht zu erwarten, dass es bei Verfahrenskosten von Fr. 300.-- bis 600.-- zu einem relevanten Rückgang von

Beschwerden kommen werde. Der Anspruch auf Parteientschädigung sei zu eng formuliert, wenn der Vorinstanz Rechtsverletzungen oder grobe Verfahrensfehler unterlaufen müssen.

Die **Arbeitsgemeinschaft basellandschaftlicher Personalverbände** hat grundsätzlich gegen die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren nichts einzuwenden. Hinsichtlich der Beschwerden von Staatsangestellten gegen Verfügungen der Anstellungsbehörden müsse eine Ausnahme statuiert werden. Dies im Hinblick auf die Kostenfreiheit arbeitsrechtlicher Streitigkeiten nach dem Obligationenrecht (Art. 343 OR).

Der **Basellandschaftliche Anwaltsverband** vertritt die Auffassung, dass mit der Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren ein Stück Bürgernähe ohne zwingende Notwendigkeit aufgegeben werde. Die Gründe für die Abkehr von der bisherigen Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens könnten nicht vollständig überzeugen. Die Anpassung der Regelung der Parteientschädigung an die Gerichtspraxis sei begrüssenswert. Allerdings sei die Einschränkung, wonach eine Parteientschädigung nur zugesprochen werde, wenn der Vorinstanz Rechtsverletzungen oder grobe Verfahrensfehler unterlaufen seien, zu eng.

Der **Basler Volkswirtschaftsbund** teilt mit, dass die Arbeitgeberschaft nicht in besonderem Masse betroffen sei, weshalb sie auf eine Stellungnahme verzichte.

Der **Gewerkschaftsbund Baselland** kann sich mit der Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren in keiner Weise einverstanden erklären. Hingegen sei er mit den übrigen vorgeschlagenen Änderungen einverstanden.

Die **Handelskammer beider Basel** misst der Regelung des Verwaltungsverfahrens grosse Bedeutung zu, da effiziente und rasche Verwaltungsverfahren aus der Sicht der Wirtschaft ein wichtiger Standortfaktor seien. Mit Genugtuung habe man deshalb festgestellt, dass die Kostenpflichtigkeit des Beschwerdeverfahrens eingeführt werde. Hinsichtlich des Kostenrahmens werde beantragt, diesen auf Fr. 500.-- bis 1000.-- anzusetzen.

Der **Verband Basellandschaftlicher Gemeinden** (VBLG) teilt mit, dass die vorgesehenen Revisionspunkte die Gemeinden nicht tangieren, weshalb er auf eine Stellungnahme verzichte.

3.4 Gemeinden

6 Gemeinden führen in ihrer Vernehmlassung aus, dass sie sich dieser Vorlage vollumfänglich anschliessen.

Die Gemeinde Liestal kritisiert § 22 Absatz 4 des Entwurfs, wonach Parteientschädigungen nur für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts zugesprochen werden können. Richtigerweise müsse entscheidend sein, ob effektiv Vertretungskosten entstanden seien. Es werde die ersatzlose Streichung dieses Paragraphen verlangt.

13 Gemeinden teilen mit, dass sie durch die Teilrevision nicht betroffen seien und deshalb auf eine Stellungnahme verzichten.

Die restlichen 66 Gemeinden äusserten sich nicht ausdrücklich, jedoch gelten aufgrund eines Beschlusses des VBLG deren Meinungen als Zustimmung zur Stellungnahme der Meinung des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden.

4. Erläuterungen zu den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Gesetzestitel

Der neue Gesetzestitel 'Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft' enthält einerseits die Unterscheidung zum gleichnamigen Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und andererseits wird im Hinblick auf die Häufigkeit in der Rechtsanwendung die Kurzbezeichnung 'VwVG BL' in den Titel aufgenommen.

§ 1 Grundsatz

Absatz 1

Im geltenden Gesetz wird in § 1 der Begriff 'Verwaltungsbehörden' verwendet und in den folgenden Bestimmungen nur noch von 'Behörden' geredet. Deshalb wird nun in einem Klammersausdruck ergänzt, dass nachfolgend nur noch von 'Behörden' gesprochen wird.

Absatz 2

Heute ist das VwVG auf das Verfahren in Strafsachen für die Statthalterämter, welche Dienststellen der kantonalen Verwaltung waren, aufgrund eines ausdrücklichen Vorbehaltes nicht anwendbar. Mit der Gerichtsreform wurden die Statthalterämter dem Kantonsgericht unterstellt, weshalb sie nicht mehr als Verwaltungsbehörden gelten. Daher wird der heutige Anwendungsvorbehalt nicht mehr übernommen. Absatz 2 enthält demnach nur noch den Vorbehalt für sofort vollziehbare Verfügungen zum Schutz polizeilicher Güter.

Absatz 3

Übernimmt die geltende Bestimmung.

§ 2 Absatz 3 Buchstaben f, g und h (Begriffe)

Durch die Änderung des Gemeindegesetzes vom 19. Juni 2003 (GS 34.1211) wurde das VwVG auch für die kommunalen Zweckverbände und die Bürgerkorporationen anwendbar erklärt. Deshalb sind die kommunalen Instanzen auch im VwVG zu verankern und die Behördendefinition zu ergänzen.

§ 4 Absatz 2 (Parteien)

Der Parteibegriff wird insofern präzisiert, als Personen, Organisationen oder Behörden, von denen die verfügende Behörde weiss, dass ihnen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht, beige-laden werden müssen. Dabei steht der beiladenden Behörde kein Ermessen zu, denn der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gebietet ein solches Vorgehen.

§ 6 Absatz 3 (Zuständigkeit)

Wird von der unzuständigen Behörde eine Eingabe an die richtige Behörde weitergeleitet und wird dies von der Partei beanstandet, so verwendet die bisherige Bestimmung das Wort 'Einspruch' gegen die Weiterleitung einer Eingabe, was zum Missverständnissen führen kann. Deshalb wird nun eine bessere Formulierung verwendet.

§ 9 Absatz 3 (Feststellung des Sachverhalts)

Das geltende Recht enthält einen abschliessenden Katalog der Beweismittel. In der Praxis sind aber weitere Beweismittel denkbar (z.B. elektronische Aufzeichnungen), weshalb durch Einfügung des Wortes 'insbesondere' der Katalog der Beweismittel nicht mehr abschliessend sein soll.

Anzufügen bleibt aber, dass dadurch der Zeugenbeweis nicht zugelassen wird, denn dessen Einführung für das verwaltungsinterne Verfahren bedarf (wegen der strafrechtlichen Ahndung des falschen Zeugnisses nach Art. 307 Strafgesetzbuch) stets einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

§ 12 Absatz 1 (Verbeiständung und Vertretung)

Für den Vertretungsfall wird neu die Einreichung einer schriftlichen Vollmacht verlangt.

§ 15 Absatz 2 (Form und Begründung von Eingaben)

Neu wird nun auch erwähnt, dass bei Nichteinreichung der Vollmacht auf die Eingabe nicht eingetreten werden muss.

§ 19 Absatz 1 (Eröffnung)

Da sich die Parteien in den Verwaltungsverfahren nicht nur durch Anwältinnen und Anwälte, sondern auch durch Privatpersonen (z.B. Treuhänder) vertreten lassen können, wird der umfassende Begriff 'Vertretungen' verwendet.

§ 20 Kosten der erstinstanzlichen Verfahren

Absatz 1

Da die Kosten der Beschwerdeverfahren neu in § 20a VwVG geregelt werden, ist dieser Paragraph nur noch für die erstinstanzlichen Verfahren anwendbar.

Die Absätze 2 bis 4 übernehmen wörtlich die bisherige Regelung.

§ 20a Kosten der Beschwerdeverfahren

Absatz 1

Neu soll nun das Beschwerdeverfahren kostenpflichtig werden. Unter den 18 deutschschweizer Kantonen kennt heute nur noch das Baselbiet das kostenlose verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren.

Folgende Gründe sprechen für die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren:

- das Beschwerdeverfahren, das auf Begehren der beschwerdeführenden Person in Gang gesetzt wird, verursacht Kosten, die im Falle des Unterliegens von dieser privaten Person wenigstens teilweise mitgetragen werden sollen,
- die Kostenerhebung bewirkt unter anderem, dass aussichtslose und leichtfertige Verfahren vermieden werden können,
- durch die Kostenpflicht wird voraussichtlich die Zahl der Beschwerden zurückgehen, so dass sich die Verfahrensdauer für die anderen Beschwerdeverfahren reduzieren wird,
- der Rechtsschutz des Bürgers wird durch die Kostenpflicht nicht geschwächt, da bei Bedürftigkeit die unentgeltliche Rechtspflege zur Anwendung kommt,
- es findet eine Angleichung an die anderen Kantone und den Bund statt, indem nun die in der Deutschschweiz einmalige Kostenlosigkeit der Beschwerdeverfahren aufgehoben wird.

Gegen die Einführung der Kostenpflicht im Beschwerdeverfahren kann folgendes eingewendet werden:

- das Beschwerdeverfahren wird mit einem Kostenrisiko verbunden,
- die heutige Kostenlosigkeit ist bürgerfreundlicher.

Die Gründe, um nun den Wechsel von der Kostenlosigkeit zur Entgeltlichkeit des Beschwerdeverfahrens zu vollziehen, überwiegen die Kontra-Argumente. In der Vernehmlassung wurde die Einführung der Kostenpflicht mehrheitlich begrüsst. Ganz bestimmte Beschwerdeverfahren (Absatz 5) sollen im Grundsatz weiterhin kostenlos bleiben.

Absätze 2 und 3

Diese Bestimmungen lehnen sich an die analoge Regelung für das Beschwerdeverfahren vor dem Verfassungs-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsgericht an (§ 20 Verwaltungsprozessordnung, SGS 271).

Absatz 4

Übernimmt hinsichtlich Gebührenrahmen, Umfang der Verfahrenskosten und Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass eines Gebührentarifs die gleiche Regelung wie für die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens (§ 20 VwVG).

Ein Quervergleich mit dem Kantonsgericht BL und eine Umfrage bei einigen Kantonen über die Kosten von Beschwerdeverfahren zeigt folgendes Bild:

Kantonsgericht BL, Abt. Verfassungs- u. Verwaltungsrecht	600.--	bis 1'200.--
Beschwerdeentscheid BS	300.--	bis 800.--
Beschwerdeentscheid AG	1'200.--	bis 1'500.--
Beschwerdeentscheid SO	800.--	bis 1'000.--
Beschwerdeentscheid BE	500.--	bis 1'000.--
Beschwerdeentscheid LU	700.--	bis 1'200.--
Beschwerdeentscheid ZH		1'400.--

Aufgrund dieser Überlegungen dürfte ein Kostenrahmen für Beschwerdeentscheide von Fr. 300.— bis 600.— angemessen sein, wobei anzufügen ist, dass dies nur einen Teil der effektiven Kosten decken wird. In der Vernehmlassung wird teilweise ein höherer Kostenrahmen gefordert.

Absatz 5

Um den in der Vernehmlassung vorgebrachten Bedenken Rechnung zu tragen, wird nun das Prinzip der Kostenpflicht in folgenden Beschwerdeverfahren aus sozialpolitischen bzw. demokratischen Überlegungen durchbrochen. Somit sind diese Beschwerdeverfahren weiterhin grundsätzlich kostenlos, sofern die Partei gemäss § 20 Absatz 2 VwVG nicht ihre gesetzliche Mitwirkungspflicht verletzt hat bzw. offensichtlich unzulässige Begehren gestellt hat. Dabei geht es um folgende Beschwerdeverfahren:

a. Beschwerden gegen Verfügungen der Sozialhilfebehörden

Da diese Beschwerden aufgrund des Sozialhilfegesetzes praktisch ausnahmslos von bedürftigen Personen erhoben werden, müsste fast immer die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden, was zusätzlichen Begründungsaufwand nach sich ziehen würde. Auch deshalb ist es sachlich richtig, dass diese Beschwerdeverfahren kostenlos bleiben.

b. Beschwerden gegen Verfügungen der Anstellungsbehörden

Die zivilrechtlichen Arbeitsstreitigkeiten nach Obligationenrecht sind bis zum einem Streitwert von Fr. 30'000.-- kostenlos. Aus Gründen der Gleichstellung müssen deshalb auch die personalrechtlichen Streitigkeiten für die öffentlich-rechtlichen Angestellten ohne Kosten ausgetragen werden können.

c. Beschwerden wegen Verletzung der Volksrechte

In diesen Verfahren stehen vielfach nicht der individuelle Rechtsschutz einer Person, sondern Fragen der Allgemeinheit und des demokratischen Verständnisses zur Diskussion, weshalb diese ebenfalls kostenlos bleiben sollen.

d. Beschwerden gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Einwohnerrates

Auch hier führen die gleichen Argumente wie bei den Volksrechtsbeschwerden zur grundsätzlichen Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens.

e. Einsprachen gegen kommunale und kantonale Nutzungspläne

In diesen planungsrechtlichen Einspracheverfahren, die vom Kantonsgericht als Beschwerdeverfahren eingestuft werden, geht es in erster Linie darum, dass die aufgelegten Nutzungspläne mit der Grundeigentümerschaft bereinigt und damit vielfach in planungsrechtlicher Hinsicht verbessert werden. Somit dienen diese Verfahren nicht in erster Linie dem individuellen Rechtsschutz, sondern auch planerischen Interessen. Deshalb drängt sich auch hier die Kostenlosigkeit dieser Verfahren auf.

§ 22 Parteientschädigung

Absatz 1

Heute werden im erstinstanzlichen Verfahren keine Parteientschädigungen zugesprochen. Nach der Praxis des Kantonsgerichts ist trotzdem gestützt auf die Bundesverfassung ausnahmsweise eine Parteientschädigung in den Fällen geschuldet, in denen die Verweigerung der Parteientschädigung im Einzelfall in stossender Weise dem Gerechtigkeitsempfinden zuwiderläuft (Verwaltungsgerichtsurteil VGE Nr. 54 vom 20.9.1989). In Sinne dieser Rechtsprechung können im erstinstanzlichen Verfahren ausnahmsweise Parteientschädigungen zugesprochen werden.

Absatz 2

Nach geltendem Recht konnte nur vor letztinstanzlichen Beschwerdebehörden, nicht aber vor unteren Beschwerdeinstanzen eine Parteientschädigung zugesprochen werden. Auch diese Einschränkung ist heute rechtlich nicht mehr haltbar und wird deshalb aufgehoben.

Hingegen wird die Einschränkung nach dem heutigen Recht übernommen, wonach eine Parteientschädigung nur ausgerichtet wird, wenn der Vorinstanz Rechtsverletzungen oder grobe Verfahrensfehler unterlaufen sind. Diese Einschränkung aufzuheben, drängt sich nicht auf.

Auf Grund eines Urteils des Kantonsgerichts (VGE Nr. 27 vom 22.3.1995) wird statuiert, dass auch Drittpersonen, die durch eine Verfügung mitbetroffen sind, einen Anspruch auf Parteientschädigung haben. Konkret geht es etwa um Fälle, in denen ein Gesuch eines Privaten von der zuständigen Direktion zu Recht bewilligt wird, diese Verfügung aber von einer legitimierten Drittperson oder einer Gemeinde erfolglos angefochten wird. Hier kann nun dem obsiegenden Privaten zu Lasten des privaten Beschwerdegegners eine Parteientschädigung zugesprochen werden.

Absätze 3 – 6 werden systematischer gefasst, übernehmen aber die bisherige Regelung.

§ 23 Unentgeltliche Rechtspflege

Absatz 1

Einer Partei, welcher die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, kann die unentgeltliche Rechtspflege bewilligt werden. Für den Nachweis der Mittellosigkeit verweist das geltende Recht auf § 71 Absatz 1 der Zivilprozessordnung (ZPO), welcher eine amtliche Bescheinigung über die Bedürftigkeit (sog. Armenrechtszeugnis) verlangte. Inzwischen wurde § 71 Absatz 1 ZPO insofern geändert, als nur noch ein Glaubhaftmachen der Bedürftigkeit verlangt wird. Inhaltlich (d.h. nicht mehr durch Formulierung einer Verweisungsnorm) wird nun diese für die Gerichte anwendbare Regelung übernommen.

Absatz 2

Die heutige Bestimmung, wonach der kostenlose Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts nur im Beschwerdeverfahren anerkannt war, wurde vom Kantonsgericht (VGE Nr. 57 vom 28.5.1997) als verfassungswidrig anerkannt. Demzufolge besteht neu der Anspruch auf den Bezug einer kostenlosen Anwältin oder eines kostenlosen Anwalts in allen Verwaltungsverfahren.

§ 24 Absätze 5 und 6 (Gebührenerhebung)

Absatz 5

Regelt für die Aufwandgebühren als Erlassgründe den finanziellen Härtefall und den Fall, dass die Gebühr aufgrund der gesamten Umstände als zu hoch erscheint. Der heutige Erlassgrund der gemeinnützigen Zweckverfolgung wird nicht mehr übernommen. Die gemeinnützigen Institutionen sollen nämlich in Bezug auf die gebührenpflichtigen Handlungen gegenüber anderen Bezüglern keine Vorzugsbehandlung erhalten. Die Frage der gemeinnützigen Zweckverfolgung kann nämlich nur in einem allfälligen Subventionsverhältnis eine Rolle spielen.

Welche Behörde für den Gebührenerlass zuständig sein soll, soll neu in der jeweiligen Gebührenverordnung bestimmt werden.

Absatz 6

Stellt klar, dass bei Promillegebühren, die aufwandunabhängig sind und sich nach dem Wert der Sache richten, von der Sache her als Erlassgrund nur der finanzielle Härtefall anwendbar ist.

§ 29 Absatz 4 (Beschwerdeinstanz)

Bei der Beschlussfassung im Rahmen des Bildungsgesetzes unterlief ein gesetzgeberisches Versehen, weshalb diese Bestimmung nun hier zu bereinigen ist.

§ 32 Absatz 1 (Beschwerdegründe)

Der Begriff 'Beschwerdeführer' wird durch das geschlechtsneutrale Wort 'beschwerdeführende Person' ersetzt. Bei der Umschreibung der Ermessensfehler in Buchstabe a ist der Vollständigkeit halber die sog. Unterschreitung des Ermessens ebenfalls zu erwähnen.

§ 33 Absatz 3 (Frist und Form)

Der Begriff 'Beschwerdeführer' wird durch das geschlechtsneutrale Wort 'beschwerdeführende Person' ersetzt.

§ 34 Aufschiebende Wirkung

Absatz 1

Der Lauf der Beschwerdefrist und die Beschwerdeeinreichung haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Aus bereichsspezifischen Gründen sind aber anderslautende Bestimmungen vorzube-

halten (vgl. § 32 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen). Dieser Vorbehalt ist anzubringen.

Absatz 2

In der Verwaltungspraxis erweist es sich als ein Bedürfnis, dass neben der Beschwerdebehörde auch die verfügende Instanz (wie nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes) die aufschiebende Wirkung entziehen kann. Wo die verfügende Instanz dies bereits heute aufgrund einer speziellen Rechtsgrundlage (Vormundschaftsrecht) oder aufgrund des Bundesverwaltungsrechts tun kann, sind keine Fälle von missbräuchlicher Handhabung aufgetreten.

Zudem werden weitere Gründe normiert, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung zulassen (Buchstaben d und e). Namentlich die Erfahrungen im Vormundschaftsbereich haben gezeigt, dass dort Entscheide zu fällen sind, die sofort vollstreckt werden müssen (Sperrung Bankguthaben, Grundbuchsperre, Beschlagnahme von Wertsachen, notfallmässige Plazierung von Mündeln etc.). Bei Vorliegen der Gefahr eines Vermögensschadens oder bei Gefährdung der betroffenen Personen muss deshalb die Möglichkeit bestehen, dass die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann (vgl. § 175a Gemeindegesetz).

Absatz 3

Im Bereich von Adoptions- und Namensänderungsverfahren kommt es immer wieder vor, dass auf Gesuch der Parteien Erklärungen auf Rechtsmittelverzicht entgegen genommen werden, damit diese Entscheide im Interesse der Parteien sofort wirksam sein können. Diese Praxis soll nun so geregelt werden.

§ 35 Verfahrensleitung

Absatz 1 Buchstabe c

Da die Vorinstanz neu auch die aufschiebende Wirkung entziehen kann, muss die verfahrensleitende Behörde auch die Möglichkeit haben, die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.

Absatz 1 Buchstabe e

Aus Gründen der Effizienz soll die verfahrensleitende Instanz neu alle Abschreibungsverfügungen erlassen können.

Buchstaben a, b, d von Absatz 1 übernehmen die geltende Regelung.

Absatz 2

Dieser Absatz wird geschlechtsneutral formuliert.

§ 36a Wiedererwägung der Verfügung während des Beschwerdeverfahrens

Es kann sich anlässlich des Instruktionsverfahrens herausstellen, dass die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen ist. Dies soll nun klar im Gesetz festgehalten werden.

§ 38 Absätze 2 und 3 (Änderung der angefochtenen Verfügung)

Absatz 2

Es wird klargestellt, dass die Beschwerdeinstanz die betroffene Partei auf die beabsichtigte Änderung und die Rückzugsmöglichkeit hinweisen muss.

Absatz 3

Die Regel des geltenden Rechts, wonach sich die betroffene Partei der beabsichtigten Änderung einer angefochtenen Verfügung durch den Beschwerderückzug nicht entziehen kann, dürfte verfassungswidrig sein (BGE 122 V 166). Deshalb wird sie ersatzlos aufgehoben.

§ 39 Absatz 1 (Grundsatz Wiederaufnahme)

Es wird präzisiert, dass mit der Wiederaufnahme eines abgeschlossenen Verfahrens geprüft wird, ob eine rechtskräftige Verfügung zu ändern ist.

§ 43 Absatz 2 (Aufsichtsrechtliche Anzeige) und § 46 (Vollzug gegen Private)

Es werden geschlechtsneutrale Formulierungen (anzeigende Person, pflichtige Person) verwendet. Zudem ist anstelle des Statthalters neu die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion die Vollstreckungsbehörde.

§ 46a Verjährung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen des Kantons

Mit Ausnahme einzelner Erlasse (z.B. § 147 Absatz 2 Steuergesetz (StG), § 40 Sozialhilfegesetz) fehlt im kantonalen Recht eine Bestimmung, welche die Verjährung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen des Kantons regelt. Es wird aber in Lehre und Rechtsprechung als ein ungeschriebener Rechtsgrundsatz anerkannt, dass öffentlich-rechtliche Ansprüche auch dann verjähren, wenn es das Gesetz nicht vorsieht, wobei auf verwandte Sachverhalte abzustellen ist. So hat das Bundesgericht bei einer Gesetzeslücke zwingend die fünfjährige Frist angenommen (BGE 116 Ia 464 ff.).

In Anlehnung an die Steuerforderungen (§ 147 Absatz 2 StG) wird nun die vorliegende Verjährungsvorschrift für die öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Kantons formuliert, wobei spezialgesetzliche Regelungen vorbehalten bleiben.

5. Erläuterungen zur Änderung weiterer Gesetze

5.1 Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte

§ 86 Absatz 3 (Entscheid und Verfügungen)

Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts sollen aus demokratischen Gründen weiterhin kostenlos sein, da bei diesen in der Regel nicht der individuelle Rechtsschutz einer Person im Vordergrund steht (vgl. Bemerkungen zu § 20a Absatz 5).

5.2. Änderung des Personalgesetzes

§ 71 Absatz 3 (Beschwerde gegen Verfügungen der Anstellungsbehörde)

Das Obligationenrecht (Art. 343 Abs. 2 und 3 OR) statuiert für die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse die Kostenfreiheit für die arbeitsrechtlichen Prozesse bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.--. Aus Gründen der Gleichstellung muss dieser Minimalstandart auch für die öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse gelten.

5.3 Änderung des Gemeindegesetzes

§ 172a Kosten der Beschwerdeverfahren

Bei Beschwerden gegen Erlasse und Entscheide der Gemeindeversammlung und des Einwohnerrates stehen Fragen der Allgemeinheit und nicht des persönlichen Rechtsschutzes im Vordergrund. Deshalb sollen diese kostenlos bleiben (vgl. Bemerkungen zu § 20a Absatz 5).

§ 175a (Aufschiebende Wirkung bei Entscheiden der Vormundschaftsbehörde)

Da nun gemäss § 34 Absatz 2 des Entwurfs die verfügende Instanz generell einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen kann, ist diese Spezialbestimmung für das Vormundschaftsrecht hinfällig geworden (vgl. Bemerkungen zu § 34 Absatz 2) und deshalb aufzuheben.

5.4 Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

§ 13 Absatz 5 (Verfahren bei kantonalen Nutzungsplänen)

Die Einsprachen gegen kantonale Nutzungspläne dienen nicht in erster Linie dem individuellen Rechtsschutz, sondern helfen vielfach die planerische Qualität zu verbessern. Deshalb sollen diese Verfahren kostenlos sein (vgl. Bemerkungen zu § 20a Absatz 5).

§ 31 Absatz 3 (Verfahren bei kommunalen Nutzungsplänen)

Ebenso dienen die Einsprachen gegen kommunale Nutzungspläne nicht in erster Linie dem individuellen Rechtsschutz, sondern helfen die planerische Qualität zu verbessern. Deshalb sollen diese Verfahren kostenlos sein (vgl. Bemerkungen zu § 20a Absatz 5).

§ 133 Absatz 2 (Beschwerderecht)

Gemäss allgemeiner Regel (§ 20a Absatz 1) wird nun auch in Baurekursverfahren die Kostenpflicht eingeführt, weshalb dieser Absatz ersatzlos aufgehoben wird.

5.5 Änderung des Sozialhilfegesetzes

§ 39a Kosten der Rechtsmittelverfahren und der unentgeltlichen Rechtspflege

Absatz 1

Die Kostenlosigkeit des innerkommunalen Einspracheverfahrens ist aus sozialpolitischen Gründen zu verankern.

Absatz 2

Da die Beschwerden im Sozialhilfebereich praktisch ausschliesslich von bedürftigen Personen erhoben werden, sollen diese Verfahren weiterhin kostenlos bleiben (vgl. Bemerkungen zu § 20a Absatz 5).

Absatz 3

Es ist klarzustellen, dass jedes Gemeinwesen in seinen Verfahren für die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege aufzukommen hat.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, gemäss beiliegendem Entwurf (Beilage 1) zu beschliessen.

Liestal, 13. Januar 2004

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Straumann
der Landschreiber: Mundschin

Beilagen:

1. Entwurf der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und damit zusammenhängende Änderungen weiterer Gesetze
2. Synoptische Darstellung der vorgeschlagenen Änderungen des VwVG