



Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts und der Schätzungskommission über die Jahre 2017 und 2018

Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission
vom 7. Juni 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss § 19 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) sind das Verwaltungsgericht und alle diesem unterstellten kantonalen Behörden im Rahmen der Oberaufsicht des Kantonsrats von der erweiterten Justizprüfungskommission (erw. JPK) zu visitieren. Darunter fällt auch die Schätzungskommission. An ihrer Sitzung vom 24. Januar 2019 hat die erw. JPK beschlossen, in diesem Jahr nebst dem Verwaltungsgericht auch die Schätzungskommission zu visitieren.

Am 5. April 2019 hat eine Delegation der erweiterten Justizprüfungskommission (erw. JPK), bestehend aus dem Präsidenten der Justizprüfungskommission, Thomas Werner, und den Kommissionsmitgliedern Manuel Brandenburg, Laura Dittli, Thomas Magnusson, Michael Riboni und Markus Spörri das Verwaltungsgericht und anschliessend die Schätzungskommission visitiert. Auf Seiten des Verwaltungsgerichts waren der Verwaltungsgerichtspräsident Aldo Elsener und der Generalsekretär George Kammann anwesend. Für die Schätzungskommission waren der Präsident und Vorsitzende der Grundstückschätzungskammer, Martin Spillmann, der Vizepräsident und Vorsitzende der landwirtschaftlichen Kammer, Walter Annen, der Vorsitzende der enteignungsrechtlichen Kammer, Alexander Rey sowie die Kommissionssekretärin Yvonne Gsell anwesend. Das Protokoll führte die Generalsekretärin der JPK, Sandra Bachmann.

Die Fragen zum Rechenschaftsbericht über die Berichtsperiode 2017 und 2018 wurden dem Verwaltungsgericht und der Schätzungskommission vorgängig zur Beantwortung zugestellt. Dabei überprüfte die erw. JPK auch in diesem Jahr jeweils die Anzahl der pendenten und erledigten Fälle per Ende Berichtsperiode und stellte Fragen zur Verfahrensdauer. Weiter erkundigte sich die erw. JPK nach der Arbeitsbelastung, Personalfluktuaton und dem Arbeitsklima unter den Mitarbeitenden. Von besonderem Interesse war dieses Jahr die Regelung betreffend Zusammensetzung der Schätzungskommission bzw. die Voraussetzungen für die Wählbarkeit der Mitglieder der Schätzungskommission, das Prinzip des Parteienproporz sowie eine gegen die Schätzungskommission erhobene Aufsichtsbeschwerde, welche vom Verwaltungsgericht zu beurteilen war. Auch wurde die bereits an der letzten Visitation im Jahre 2017 von einem Mitglied der JPK aufgeworfene Frage nach der Vereinbarkeit des Amtes als Mitglied der Schätzungskommission mit dem Kantonsratsmandat gestellt. Anlässlich der Visitation wurden diese Fragen und weitere Themenkreise eingehend besprochen. Am 7. Juni 2019 hat die erw. JPK die Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts und der Schätzungskommission beraten und einstimmig genehmigt. Im nachfolgenden Bericht werden die wesentlichen Feststellungen zusammengefasst wiedergegeben.

I. Organisation und Personelles

Nachdem im Jahr 2017 noch von latenten Spannungen und einem getrübteten Arbeitsklima am Verwaltungsgericht berichtet wurde, wird das Arbeitsklima heute erfreulicherweise als sehr gut beschrieben. Mit drei neuen Mitgliedern ist das Richterergremium neu zusammengesetzt worden und diese neue Zusammensetzung funktioniert sehr gut. Bei der Kammerzuteilung wurde

bestmöglich auf die individuellen Fähigkeiten, Erfahrungen und Wünsche aller Mitglieder eingegangen.

Im Lichte der sich vermindernenden Geschäftslast und der laufenden Sparbemühungen des Kantons beanspruchte das Verwaltungsgericht in den Berichtsjahren weniger Gerichtsschreiberstellen als in der vorangegangenen Berichtsperiode. Bei der Umsetzung des Projektes Justitia 4.0 (Einführung des elektronischen Dossiers) werden eine Zeit lang sowohl Papierakten als auch elektronische Dossiers geführt werden. Dadurch kommt vor allem auf das Sekretariat Mehrarbeit zu. Deshalb wird das Verwaltungsgericht mit dem bestehenden Budget eine massvolle Erhöhung der Stellenprozente für das Sekretariat erwägen. Die Ersatzmitglieder wurden in den Berichtsjahren mehr eingesetzt als in den Vorjahren, was erfreulich ist.

In Umsetzung des am 13. April 2019 in Kraft getretenen § 55a VRG (Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 162.1) hat das Verwaltungsgericht die Interessenbindungen seiner Mitglieder in einem öffentlich einsehbaren Register online gestellt.

II. Geschäftsgang

Die Zahl der Neueingänge in den Berichtsjahren hat sich mit 387 (2017) bzw. 357 (2018) gegenüber den beiden vorangegangenen Rechenschaftsperioden wie auch gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt spürbar um insgesamt 15 % verringert. Trotz dieses Rückgangs liegt die Anzahl Erledigungen in der Berichtsperiode mit 330 (2017) bzw. 386 (2018) 18 % unter dem zehnjährigen Durchschnitt. Begründet wird diese tiefere Anzahl Erledigungen einerseits mit dem erneut starken Rückgang der jeweils innert 96 Stunden zu erledigenden Fälle aus dem Bereich der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Ausschaffungs-, Vorbereitungs- und Durchsetzungshaft). Handelte es sich in den früheren Jahren zeitweise jährlich um mehr als 80 Fälle, hatte das Gericht 2017 nur noch 27 und 2018 gerade mal 10 Fälle zu beurteilen. Dies habe in erster Linie mit den sog. Dublin-Haftanordnungen zu tun, welche vom Amt für Migration (AFM) angeordnet werden und nur auf Antrag der inhaftierten Person und nur in einem schriftlichen und nicht mündlichen Verfahren beim Verwaltungsgericht überprüft werden, was jedoch von den Betroffenen wenig beansprucht werde. Das AFM habe im Jahr 2018 insgesamt 87 Haftanordnungen angeordnet, davon 46 Dublin-Haftanordnungen. Bis auf die zehn vom Verwaltungsgericht beurteilten Fälle konnten die 40 vom AFM angeordneten Ausschaffungshaftanordnungen innert 96 Stunden vollzogen werden. Dabei handelte es sich meistens um Fälle von Ausländern, die in Zug straffällig und im Anschluss direkt ausgeschafft wurden. 2018 hat das AFM insgesamt 72 Personen ausgeschafft, davon 21 Personen aus dem Asylbereich. Der Rückgang der Haftanordnungen und Ausschaffungen ist zudem mit der grossen Anzahl von Personen zu erklären, welche schon aus den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes und in wenigen Fällen aus den kantonalen Unterkünften untertauchen. Bei den Asyl-Dublin-Fällen lag die Untertauchens-Quote für das Jahr 2018 bei 53 % für den Kanton Zug. Die tiefere Anzahl der Erledigungen im Allgemeinen ergab sich daraus, dass das Gericht sich mit teilweise besonders anspruchsvollen und zeitaufwändigen Fällen aus anderen Bereichen seiner Zuständigkeit zu befassen hatte, seinen Personalbestand jedoch zu Beginn der Berichtsperiode in Berücksichtigung der sich verringernenden Geschäftslast umgehend vermindert hatte.

Betreffend die Dauer der Verfahren kann dem Rechenschaftsbericht entnommen werden, dass von den im Jahr 2017 (2018) erledigten Verfahren 28% (20%) nach einem Monat, 50% (39%) nach drei Monaten, 75% (57%) nach einem halben Jahr und 90% (80%) nach einem Jahr erledigt worden sind. Die im Rechenschaftsbericht aufgeführten ältesten Pendenzen sind per dato Visitation grösstenteils bereits erledigt. Die übrigen noch pendenten Verfahren konnten aus unterschiedlichen, nachvollziehbaren Gründen noch nicht erledigt werden, so namentlich zufolge Verfahrenssistrierungen, weil man auf die Fertigstellung ärztlicher Gutachten wartet oder auf-

grund von längeren Schriftenwechseln. Auch in dieser Berichtsperiode wurden keine Rechtsverzögerungs- oder Rechtsverweigerungsbeschwerden erhoben. Einer im Berichtsjahr 2018 gegen einen Verwaltungsrichter erhobenen Aufsichtsbeschwerde wurde keine Folge gegeben, da sie jeglicher ernsthaften Grundlage entbehrte.

Bezüglich der sich aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung stellenden Frage nach der Vereinbarkeit des Amtes als Mitglied der Schätzungskommission mit dem Kantonsratsmandat vertritt das Verwaltungsgericht die Überzeugung, dass ein Kantonsrat gemäss der geltenden Gesetzgebung durchaus gleichzeitig Mitglied der kantonalen Schätzungskommission sein könne. In der zugerischen Kantonsverfassung (KV, BGS 111.1) sei in § 21 Abs. 2 bloss geregelt, dass niemand gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates, des Regierungsrates oder eines Gerichtes sein darf. Zwar müsse die Schätzungskommission in Enteignungssachen als Spezialverwaltungsgericht betrachtet werden, welches über richterliche Unabhängigkeit verfüge. Trotzdem sei wohl davon auszugehen, dass die Schätzungskommissionen keine "gerichtliche Instanz" im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV sei. In den massgebenden kantonalen Erlassen (§ 2 Abs. 1 VRG, § 19 Abs. 2 GO KR), werde nämlich explizit zwischen Gerichten und „anderen Stellen“ unterschieden und unter die Letzteren falle offensichtlich auch die Schätzungskommission.

Auf die Zukunft und die damit verbundenen Herausforderungen angesprochen, wies das Verwaltungsgericht, nebst der bereits erwähnten Einführung der elektronischen Dossierführung (Projekt Justitia 4.0), auf den geplanten Umzug ins Theilerhaus hin. Demnächst werden mehrere Gesetzgebungsprojekte vom Verwaltungsgericht erwogen, so insbesondere die Änderung der Geschäftsordnung zwecks Zusprechung von mehr Einzelrichterkompetenzen sowie der Erledigung von mehr Fällen in Dreierbesetzung statt in Fünferbesetzung. Auch die Gesetzgebung betreffend die kantonale Schätzungskommission (Abgrenzung zwischen amtlichen und privaten Schätzungen) bedarf laut Verwaltungsgericht einer vertieften Prüfung. Schliesslich steht auch die Einführung einer neuen Software zur Anonymisierung der Urteile an, wodurch sich das Verwaltungsgericht die öffentliche Zugänglichmachung von mehr Urteilen im Internet verspricht.

III. Schlussbemerkungen

Sowohl die Prüfung des Rechenschaftsberichts wie auch die Visitation zeigen, dass das Verwaltungsgericht die hängigen Verfahren innert angemessener Frist sachgerecht erledigt. Zurzeit sind weder personelle noch verfahrensrechtliche Massnahmen erforderlich; die personelle Ausstattung des Verwaltungsgerichts wird auch auf Seiten des Verwaltungsgerichts zurzeit noch als genügend erachtet, um die anhängig gemachten Verfahren fach- und zeitgerecht zu erledigen. Eine künftige Aufstockung des Sekretariatspersonals mit dem bestehenden Personalbudget wird vom Verwaltungsgericht sorgfältig geprüft.

IV. Rechenschaftsbericht der Schätzungskommission über die Jahre 2017 und 2018

Anlässlich der Visitation der Schätzungskommission konnte sich die Delegation der erw. JPK ein Bild über die Organisation und die Arbeitsweise der Schätzungskommission machen und ist, wie auch das Verwaltungsgericht davon überzeugt, dass die Kommission ordnungsgemäss arbeitet. In der Regel wird ein Schätzungsauftrag innerhalb eines Monats erledigt, je nach Möglichkeit häufig auch früher. Verzögerungen ergeben sich höchstens in Fällen, bei welchen das Verfahren vor der Schätzungskommission sistiert werden muss, weil auf den Ausgang eines anderen Verfahrens in derselben Sache zugewartet werden muss, was allerdings nicht im Einflussbereich der Schätzungskommission liegt.

Die Anzahl der Grundstückschätzungen verharrte in der Berichtsperiode auf einem tiefen Niveau. Wie schon seit einiger Zeit festzustellen sei, habe die Akzeptanz von hedonischen Schätzungen zugenommen und auch Banken würden heutzutage vielfach solche hedonischen Bewertungen zur Abklärung von Hypothekaranträgen verwenden. Hinzu komme, dass die Schätzungskommission keine Werbung für ihre Tätigkeit mache. Amtliche Schätzungen werden vorwiegend für spezielle Situationen bei Erbschafts-, Scheidungs- oder Trennungsangelegenheiten, gerichtlichen Auseinandersetzungen oder beim Verkauf von Baurechtsliegenschaften in Auftrag gegeben. Vielfach herrsche unter den Parteien bereits im Vorfeld ein angespanntes Verhältnis. Es sei eine grosse Herausforderung, die Grundstücke so zu bewerten, dass sich alle Parteien damit einverstanden erklären können. Auch in der enteignungsrechtlichen Kammer landen in der Regel nur jene Fälle, in welchen trotz vorhergehenden Verhandlungen zwischen Enteigner und Enteigneten keine Lösung gefunden werden konnte. Die Schätzungskommission bemüht sich bei jedem Schätzungsauftrag mit Sorgfalt und Kompetenz den Anforderungen gerecht zu werden.

Demgegenüber hat die Anzahl landwirtschaftlicher Liegenschaftsschätzungen im Berichtsjahr 2018 zugenommen. Eine mögliche Erklärung für diese Zunahme wird in der seit dem 1. April 2018 geltenden neuen Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes und der damit einhergehenden Ausweisung von höheren Belastungsgrenzen gesehen. Schätzungen von landwirtschaftlichen Grundstücken werden infolge der Komplexität und der (zufolge der geringen Anzahl Schätzungen) fehlenden Praxis mittlerweile immer von den Experten des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV) vorgenommen. Weil Letztere mehrere Schätzungen jährlich durchführen, verfügen sie über das notwendige Know-How, womit eine qualitativ hochstehende Schätzung garantiert werden kann. Die beiden Vertreter der landwirtschaftlichen Kammer der Schätzungskommission stellen den Kontakt zwischen den Schätzern des SBV und den Landwirten im Kanton her, nehmen am Augenschein vor Ort teil und prüfen die vom SBV erstellten Schätzungen.

Die Visitation wurde auch zum Anlass genommen, die sich in der JPK im Zusammenhang mit den Neuwahlen stellenden Fragen betreffend Zusammensetzung der Schätzungskommission, die erforderlichen Qualifikationen deren Mitglieder sowie das Prinzip des Parteienproporz zu diskutieren. Obwohl die JPK bei der Visitation im Jahre 2015 die Empfehlung abgegeben hatte, wonach die Schätzungskommission vermehrt dafür zu sorgen habe, dass ihre Mitglieder ausgewogen zum Einsatz kommen, kommt es nach wie vor häufig vor, dass gewisse Mitglieder, nämlich solche, die weder Juristen, ausgebildete Schätzer noch Landwirte sind, gar nie eingesetzt werden, was sehr bedauernswert ist. Gemäss Schätzungskommission sei der Parteienproporz nur für die enteignungsrechtliche Kammer relevant, da dort richterliche Funktionen ausgeübt werden. Da im Moment eine gute, diversifizierte fachliche Verteilung der Mitglieder vorhanden sei, gebe es in dieser Kammer keine Probleme. Demgegenüber seien in der Grundstückschätzungskammer und der landwirtschaftlichen Kammer alleine die Ausbildung, die Fachkompetenz, die Schätzererfahrung und die Kenntnis des Marktes entscheidend. Mit anderen Worten sei die Parteizugehörigkeit hier nicht relevant. Eine unabdingbare Voraussetzung, um als Mitglied in der Grundstücksschätzungskammer eingesetzt werden zu können, sei gemäss dem Präsidenten der Schätzungskommission die Ausbildung zum Immobilienschätzer. Berufserfahrung in den Bereichen Architektur, Bauplanung, Immobilientreuhand sei als Voraussetzung nicht mehr ausreichend. Mit nur drei Mitgliedern mit der entsprechenden Schätzer Ausbildung stehe die Schätzungskommission bereits vor einem personellen Problem, wenn auch nur einer davon ausfalle. Dann könne sie keine Entscheide in Dreierbesetzung und somit gar nicht nach der Geschäftsordnung funktionieren. Die Schätzungskommission ist sich bewusst, dass die Rekrutierung geeigneter Kandidaten für die Parteien und den Kantonsrat nicht immer einfach ist. Sie wäre daher auch bereit, den Kantonalparteien potentielle Kandidatinnen und

Kandidaten auf Anfrage vorzuschlagen, da sie ihre Berufskollegen am besten kenne und wisse, wer über die entsprechende Schätzer Ausbildung verfügt. Die JPK ist, anders als die Schätzungskommission, nicht der Ansicht, dass keine Entscheide in Dreierbesetzung gefällt werden können, wenn nicht alle dieser drei anwesenden Personen die Schätzer Ausbildung haben und dass eine Schätzer Ausbildung gemäss der geltenden Gesetzgebung Voraussetzung für die Wahl eines neuen Mitglieds in der Grundstückschätzungskammer ist, da § 5 Abs. 2 der geltenden Verordnung über die amtliche Schätzung (BGS 215.14) explizit **alternativ** zur Schätzer Ausbildung eine Schätzer Erfahrung oder mehrjährige Berufserfahrung in den Bereichen Architektur, Bauplanung, Immobilientreuhand, Landwirtschaft oder Recht als Wahlqualifikationen vorschreibt. Die JPK hat jedoch Verständnis für das Bedürfnis der Schätzungskommission. Die Schätzungskommission ist zusammen mit dem Verwaltungsgericht bereits daran, einen entsprechenden Antrag an den Regierungsrat zur Anpassung der genannten Verordnung zu formulieren.

Schliesslich erkundigte sich die JPK nach der Umsetzung der Massnahmen, welche der Schätzungskommission vom Verwaltungsgericht aufgrund einer im Berichtsjahr gutgeheissenen Aufsichtsbeschwerde auferlegt wurden. Hintergrund der Beschwerde war eine Praxisänderung (Anpassung der Bewertungsparameter) der Grundstückschätzungskammer per 1. April 2018, welche eine Wertsteigerung der Liegenschaften zur Folge hatte. Die Schätzungskommission wurde ermahnt und angehalten, künftig bedeutende Praxisänderungen durch Beschluss der Gesamtkommission oder der betreffenden Kammer vorzunehmen. Zudem sind die Adressaten der in den letzten zwei Jahren vor der Praxisänderung gemachten Schätzungen rückwirkend zu informieren. Einen Teil der angeordneten Massnahmen hat die Schätzungskommission bereits ausgeführt. Die Information einiger weniger noch nicht informierter betroffener Eigentümer war am Visitationstag noch ausstehend, werde aber derzeit in die Wege geleitet.

V. Antrag

Die Justizprüfungskommission beantragt Ihnen einstimmig mit 8 zu 0 Stimmen,

- den Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts über die Jahre 2017 und 2018 zu genehmigen;
- den Rechenschaftsbericht der Schätzungskommission über die Jahre 2017 und 2018 zur Kenntnis zu nehmen;
- den Mitgliedern sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Verwaltungsgerichts und der Schätzungskommission den Dank für die geleistete Arbeit und den engagierten Einsatz auszusprechen.

Zug, 7. Juni 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner

110/mb