

ANPASSUNG KANTONALER GESETZE
AN DAS BUNDESGESETZ ÜBER DAS BUNDESGERICHT
(RECHTSWEGGARANTIE) SOWIE WEITERE ÄNDERUNGEN

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES
UND DES VERWALTUNGSGERICHTS
VOM 26. FEBRUAR 2008

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Anpassung kantonaler Gesetze an das Bundesgesetz über das Bundesgericht und die in Art. 29a BV enthaltene Rechtsweggarantie, die beide am 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind. Die innert einer zweijährigen Übergangsfrist vorzunehmende Anpassung des kantonalen Rechts an das neue Bundesrecht bedingte die eingehende Prüfung der in der Bereinigten Gesetzessammlung (BGS) publizierten Erlasse. Rechtsschutzbestimmungen finden sich nämlich nicht nur im Verwaltungsrechtspflegegesetz, sondern nicht selten auch in anderen kantonalen Erlassen, und zwar auf Gesetzes- wie auch auf Verordnungsstufe. Im Rahmen dieser Prüfung wurden zudem da und dort Unebenheiten in der Gesetzgebung festgestellt, die, soweit möglich und angezeigt, vorliegend ebenfalls bereinigt werden sollen. Auch schlagen wir Ihnen gleichzeitig Präzisierungen bzw. Ergänzungen des kantonalen Gesetzesrechts dort vor, wo die bisherige Praxis lückenhafte oder ungenügende Regelungen festgestellt hat.

Unsere Revisionsvorschläge sind das Ergebnis eines umfassenden Mitberichtsverfahrens beim Obergericht, bei der Staatskanzlei und bei allen Direktionen.

Den nachfolgenden Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Das Wichtigste in Kürze	3
2.	Die Justizreform	6
3.	Folgen der Justizreform für den Kanton Zug	8
3.1	Prüfung aller in der Bereinigten Gesetzessammlung publizierten Erlasse	8
3.2	Rechtsmittelweg	8
3.2.1	Kantonales Rechtsmittelverfahren nach bisherigem Recht	8
3.2.2	Kantonales Rechtsmittelverfahren als Folge des Bundesgerichtsgesetzes	9
3.2.3	Die Haltung des Regierungsrats zur verwaltungsinternen Rechtsprechung	10
4.	Übersicht über die Erlasse, die angepasst und geändert werden	14
5.	Vernehmlassungsverfahren	16
6.	Erläuterung der Anpassungen und Änderungen beim Verwaltungsrechtspflegegesetz als Grundlage des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts	19
6.1	Zum geltenden Verwaltungsrechtspflegegesetz im Allgemeinen	19
6.2	Anpassungs- und Änderungsvorschläge zum Verwaltungsrechtspflegegesetz	22
7.	Erläuterung der einzelnen Anpassungen und Änderungen in der übrigen formellen Gesetzgebung ¹	46
7.1	EG ANAG	46
7.2	OG	47
7.3	Verantwortlichkeitsgesetz	48
7.4	Personalgesetz	50
7.5	GOG	53
7.6	Anwaltsgesetz	54
7.7	EG OR	55
7.8	EG SchKG	55
7.9	StPO	56
7.10	EG Berufsbildung	58
7.11	EG Zivilschutz	60
7.12	Steuergesetz	62
7.13	EG BG Verbesserung der Wohnverhältnisse	64
7.14	EG Landwirtschaft	65
7.15	KRB betr. Beiträge für die Umstellung auf biologischen Landbau	66
7.16	Gastgewerbegesetz	66
8.	Rechtsweggarantie oder nicht?	67
8.1	Verwaltungsrechtspflegegesetz	67
8.2	EG ANAG	72

¹ Für die einzelnen Erlasse wird teils nur ihre Kurzbezeichnung verwendet, nicht der ganze Erlässtitel.

8.3	Personalgesetz	73
8.4	Gerichtsorganisationsgesetz	74
8.5	EG Zivilschutzgesetz	76
8.6	Steuergesetz	78
9.	Aufhebung bestehenden Rechts	81
10.	Inkrafttreten	84
11.	Umsetzung der Rechtsweggarantie im interkantonalen Recht	85
12.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	86
13.	Parlamentarischer Vorstoss	88
14.	Anträge	89

Die Liste mit den Namen der Autorinnen und Autoren, deren wissenschaftliche Werke im Wesentlichen zitiert werden², findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

1.1 In der Volksabstimmung vom 12. März 2000 wurde auf Bundesebene die Justizreform angenommen. Ein Element dieser umfassenden Reform ist die Verbesserung des Rechtsschutzes. Im Zentrum steht Art. 29a der Bundesverfassung³ mit dem Titel "Rechtsweggarantie". Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten, unerheblich in welchen Rechtsgebieten diese Streitigkeiten ihren Grund haben, den grundsätzlichen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, was allerdings nicht bedeutet, es bestehe ein garantierter Anspruch auf Zugang zum Bundesgericht als dem obersten Gericht. Der Anspruch verschafft lediglich einen "Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde" (Art. 29a BV). Dieser Verfassungsbestimmung liegt der Gedanke zugrunde, dass es zu den Aufgaben des Rechtsstaats gehört, seinen Bürgerinnen und Bürgern staatlichen Schutz ihrer Rechte zu gewähren, und zwar durch ein unabhängiges Gericht. Es genügt also nicht, dass irgendeine staatliche Instanz, welche die spezifische Unabhängigkeit eines Gerichts nicht besitzt, den Rechtsschutz gewährt. Die Rechtsweggarantie ist ein Verfahrensgrundrecht und wurde entsprechend in der Bundesverfassung den Verfahrensgarantien zugeordnet.

² In erster Linie zu den Ausführungen zum Verwaltungsrechtspflegegesetz als Verwaltungsverfahrensrecht

³ BV, SR 101

Die in Art. 29a BV verankerte Rechtsweggarantie ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Auf den gleichen Zeitpunkt wurde als weiterer Teil der Justizreform auch das Bundesgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz⁴ in Kraft gesetzt. Damit hat der Bundesgesetzgeber Art. 29a BV umgesetzt und die Rechtsweggarantie auf Bundesebene verwirklicht. Den Kantonen wurde für die Anpassung ihrer Gesetzgebung an das neue Bundesrecht eine Übergangsfrist von zwei Jahren (Verwaltungsrecht) bzw. bis zum Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafrecht) und der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilrecht) eingeräumt. Der vorliegende Bericht und Antrag befasst sich nur mit dem Verwaltungsrecht. Der Bericht und Antrag zum Strafrecht und Zivilrecht wird dem Kantonsrat voraussichtlich im Jahr 2009, eventuell 2010, vorgelegt.

Als Folge der Rechtsweggarantie muss grundsätzlich jeder Streitige Anspruch im kantonalen Verfahren mindestens einmal von einem Gericht bezüglich Sachverhalt und Rechtmässigkeit umfassend und frei überprüft werden können. Substanziell findet somit die Rechtspflege in den kantonalen Verfahren statt.

Nach dem zweiten Satz von Art. 29a BV können der Bund und die Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. So kann gemäss Art. 86 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes⁵ für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts eingesetzt werden. Und Art 88 Abs. 2 BGG erlaubt, gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, lediglich ein einziges Rechtsmittel vorzusehen; dieses Rechtsmittel muss - als Ausnahme von der Rechtsweggarantie - nicht zwingend vor einem Gericht geltend gemacht werden können.

1.2 Im Rahmen der Bundesjustizreform stellt das neue Bundesgerichtsgesetz veränderte Anforderungen an das Beschwerderecht und die Kognition der Vorinstanzen. Zudem wird neu die so genannte Einheitsbeschwerde (sowie die subsidiäre Verfassungsbeschwerde) eingeführt. Sie ist ein ordentliches Bundesrechtsmittel. Somit stellt sich vor dem Hintergrund der Formulierung von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes⁶ die Frage nach der künftigen Ausgestaltung der verwaltungsinternen Rechtsprechung. Der Regierungsrat beantragt, die verwaltungsinterne

⁴ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (SR 173.32)

⁵ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110)

⁶ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG)

Rechtsprechung soweit möglich im bisherigen Rahmen zu belassen (vgl. dazu Ziff. 3.2.3 nachstehend).

1.3 Im Kanton Zug ist die Möglichkeit, in einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit ein Gericht anzurufen, bereits heute die Regel. Allerdings kennt das Zuger Recht verschiedene Ausnahmen, in denen eine gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen ist. Die Rechtsweggarantie und das Bundesgerichtsgesetz schränken den Spielraum für solche Ausnahmen jedoch stark ein. Um deshalb den Vorgaben des Bundesgesetzgebers zu genügen, sind nicht nur Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, das dem Zuger Verwaltungsverfahrensrecht zu Grunde liegt, anzupassen, sondern auch eine Anzahl anderer Gesetze. Gestützt auf das neue Bundesrecht waren deshalb alle in der Bereinigten Gesetzessammlung aufgeführten kantonalen Erlasse auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht hin zu überprüfen. Im Zusammenhang mit der Überprüfung des Verwaltungsverfahrensrechts stellte sich die Frage nach einer Totalrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Davon hat der Regierungsrat jedoch abgesehen und entschieden⁷, dass das Verwaltungsrechtspflegegesetz nur insoweit revidiert werde, als die Justizreform dies erfordert. Eine Totalrevision im heutigen Zeitpunkt hätte zu einer zeitlichen Verzögerung der Umsetzung der Rechtsweggarantie im Kanton Zug geführt.

1.4 Auf der Verordnungsebene wird der Regierungsrat ebenfalls Erlasse anzupassen haben.

1.5 Die Anpassung interkantonalen Vereinbarungen an die Vorgaben der Justizreform ist nicht leicht durchzuführen, weil alle beteiligten Kantone diesen Anpassungen zustimmen müssen. Soweit in interkantonalen Vereinbarungen Handlungsbedarf besteht, sind die Vertretungen des Kantons Zug beauftragt worden, dies im Rahmen der jeweiligen Konkordatskonferenzen zur Sprache zu bringen, damit diese gegebenenfalls zu Handen der jeweiligen kantonalen Parlamente entsprechende Vorlagen zur Konkordatsergänzung/-änderung erarbeiten.

1.6 Die Anpassungen des kantonalen öffentlichen Rechts an das Bundesrecht, und zwar sowohl auf Gesetzes- wie auch auf Verordnungsstufe, müssen von Bundesrechts wegen spätestens auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten. Das Datum des Inkrafttretens der eidgenössischen Zivil- und der Strafprozessordnung ist noch nicht bekannt. Deshalb befasst sich diese Vorlage lediglich mit dem öffentlichen Recht.

⁷ Regierungsratsprotokoll vom 26. September 2006

1.7 Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass der ebenfalls im März 2000 angenommene Art. 191b Abs. 1 BV die Kantone verpflichtet, für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten richterliche Behörden zu bestellen mit grundsätzlich voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle. Diesem Erfordernis ist der Kanton Zug mit der Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit seit langem nachgekommen, nämlich seit 1. Januar 1977.

2. DIE JUSTIZREFORM

2.1 Die Justizreform als Ganzes zielt einerseits ab auf einen verbesserten Rechtsschutz und andererseits auf eine Entlastung des Bundesgerichts. Dass der Bund (Bundesverwaltungs- und Bundesstrafgericht) und die Kantone nunmehr in den allermeisten Fällen richterliche Vorinstanzen vorsehen müssen, soll das Bundesgericht entlasten. Abgesehen von den in Art. 86 Abs. 3 und in Art. 88 Abs. 2 BGG erwähnten Fällen gelangt künftig kein Fall an das Bundesgericht, der nicht zuvor von einem unteren Gericht beurteilt wurde. Das Bundesgericht wird dadurch in doppelter Hinsicht entlastet: Streitigkeiten, die bereits von einem unteren Gericht beurteilt wurden, werden seltener an das Bundesgericht weitergezogen. Sodann kann sich das Bundesgericht auf die eigentlichen Rechtsfragen beschränken und sich die aufwändige Sachverhaltskontrolle ersparen, weil diese von einem unteren Gericht durchgeführt wird.

Die Justizreform widmet dem Zugang zum Bundesgericht eine eigene Vorschrift, nämlich Art. 191 BV. Diese gibt dem Gesetzgeber klare Leitlinien. Das Bundesgerichtsgesetz verschliesst den Rechtsschutz durch zwei Ausschlussstatbestände, nämlich durch eine Streitwertgrenze und durch einen Ausnahmekatalog, der den Weiterzug bestimmter Sachgebiete an das Bundesgericht ausschliesst.

2.2 Im kantonalen öffentlichen Recht besteht für die Kantone Handlungsbedarf. Weil etliche kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetze bzw. kantonale Erlasse mit Rechtsschutzbestimmungen die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht ausschliessen und das Verfahren somit dem neuen Grundrecht und dem Bundesgerichtsgesetz nicht genügt, ist die Rechtsweggarantie ohne entsprechende Anpassungen nicht umfassend gewährleistet. Hier besteht im Zuger Recht - allerdings nur in geringem Ausmass - Handlungsbedarf.

Dazu kommt, dass mit dem Bundesgerichtsgesetz die bisherigen Rechtsmittel an das Bundesgericht abgelöst wurden durch eine Einheitsbeschwerde, die je nach Rechts-

gebiet als Beschwerde in zivilrechtlichen, in strafrechtlichen oder als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bezeichnet wird. Die Einheitsbeschwerde vereinfacht die Verfahren und die Rechtswege. Mit ihr können Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts und letzter kantonaler Gerichtsinstanzen beim Bundesgericht angefochten werden. Ergänzt wird die Einheitsbeschwerde durch die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Diese ist gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen zulässig, soweit die Voraussetzungen für die Einheitsbeschwerde nicht gegeben sind und die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt wird⁸.

2.3 Auf den Gebieten der Zivil- und Strafrechtspflege ist die Rechtsweggarantie bereits heute weitgehend verwirklicht. Zivil- und strafrechtliche Streitigkeiten werden in der Schweiz zumindest in oberer Instanz fast immer⁹ von einem Gericht entschieden. Die Rechtsweggarantie macht somit keine Anpassung des Prozessrechts nötig. Abgesehen davon fällt das Zivil- und Strafrecht ohnehin bereits vollständig unter den Anwendungsbereich der Rechtsweggarantie im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Das Bundesgerichtsgesetz legt jedoch zur Entlastung des Bundesgerichts andere Streitwertgrenzen in Zivilsachen fest. War bisher eine Berufung ans Bundesgericht bereits bei einem Streitwert von 8000 Franken möglich, ist dies seit Anfang Januar 2007 - abgesehen von Fällen grundlegender Bedeutung und bei der Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte - erst ab Streitwerten von 15'000 Franken in arbeits- und mietrechtlichen und 30'000 Franken in allen übrigen Fällen möglich¹⁰.

2.4 In Strafsachen standen bisher die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts wegen Verletzung materiellen Gesetzes- und Verordnungsrechts des Bundes einerseits und die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte andererseits zur Verfügung¹¹. Mit Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes ist demgegenüber nur noch die Beschwerde in Strafsachen gegeben¹², mit der insbesondere die Verletzung sämtlichen Bundesrechts gerügt werden kann¹³.

⁸ Art. 113 ff. BGG

⁹ Lediglich in bestimmten Bereichen der freiwilligen Gerichtsbarkeit gibt es Fälle, wo der Instanzenzug auf kantonaler Ebene ausschliesslich über verwaltungsinterne Behörden führt.

¹⁰ Art. 74 Abs. 1 BGG

¹¹ vgl. Art. 269 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0

¹² Art. 78 ff. BGG

¹³ Art. 95 Bst. a BGG

3. FOLGEN DER JUSTIZREFORM FÜR DEN KANTON ZUG

3.1 Prüfung aller in der Bereinigten Gesetzessammlung publizierten Erlasse

Aufgrund der flächendeckenden Einführung der Administrativjustiz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und der Neuordnung der Rechtsmittel auf Bundesebene sind einzelne Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts an die neue Rechtssituation anzupassen, obschon die Anforderungen an das Beschwerderecht und die Kognition des Verwaltungsgerichts bereits heute vom kantonalen Recht verwirklicht sind. Zur Eruerung des erforderlichen Anpassungsbedarfs war eine eingehende Prüfung aller in der Bereinigten Gesetzessammlung des Kantons publizierten Erlasse notwendig.

3.2 Rechtsmittelweg

Die Justizreform erforderte jedoch auch eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Rechtsmittelweg gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz und mit der Frage, wie die verwaltungsinterne Rechtspflege künftig auszugestalten ist.

3.2.1 Kantonales Rechtsmittelverfahren nach bisherigem Recht

Gemäss § 40 Abs. 2 und § 61 Abs. 1 Ziff. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz in Verbindung mit § 6 Abs. 3 Organisationsgesetz¹⁴ galt bis zum Inkrafttreten des BGG am 1. Januar 2007 für Beschwerden im Verwaltungsrecht folgender Instanzenzug:

Entscheide von Direktionen	<i>Regierungsrat</i> oder <i>Verwaltungsgericht</i> , sofern ein ordentliches Rechtsmittel an eine Bundesbehörde gegeben ist.
Entscheide von Ämtern, Abteilungen, einzelnen Mitarbeitenden sowie der Staatskanzlei	bei originärer gesetzlicher Kompetenz: <i>Regierungsrat</i>
	bei delegierter Kompetenz (§ 6 Abs. 3 OG): <i>Regierungsrat</i> oder <i>Verwaltungsgericht</i> , sofern ein ordentliches

¹⁴ Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (OG, BGS 153.1)

	Rechtsmittel an eine Bundesbehörde gegeben ist.
--	---

3.2.2 Kantonales Rechtsmittelverfahren als Folge des Bundesgerichtsgesetzes

1. Bei der durch das neue Bundesgerichtsgesetz (BGG) eingeführten Einheitsbeschwerde in Zivil- (Art. 72 ff BGG) und in Strafsachen (Art. 78 ff BGG) sowie in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) handelt es sich um ein ordentliches Rechtsmittel.
2. Im Unterschied zur bisherigen Regelung im Bundesrechtspflegegesetz¹⁵ spielt es dabei keine Rolle mehr, ob sich der angefochtene Entscheid auf öffentliches Recht des Bundes oder des Kantons stützt bzw. stützen sollte. Allerdings sieht auch das BGG (wie vormals das OG in Art. 99 und 100) in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eine Reihe von Ausnahmen vor (Art. 83 Bst. a bis t). In Zivilsachen wird die bundesgerichtliche Zuständigkeit bei der Einheitsbeschwerde durch Streitwertgrenzen eingeschränkt (Art. 73 und 74 BGG); in Strafsachen besteht - abgesehen von einer einzigen Ausnahme bezüglich Entscheiden der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts - eine umfassende Kompetenz.
3. Trotz dieser Ausnahmeregelungen ist durch das BGG der Katalog der Einheitsbeschwerde (ordentliches Rechtsmittel) beim Bundesgericht zugänglichen Anfechtungsobjekte gegenüber heute wesentlich erweitert worden. Dies insbesondere durch die neue Anfechtungsmöglichkeit von Entscheiden, die gestützt auf kantonales Recht erlassen wurden.
4. Würde nun an dem noch immer geltenden § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG weiter festgehalten, wonach gegen Verwaltungsentscheide einer Direktion immer dann direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht (ohne vorgängige Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat) zulässig ist, wenn in der Sache ein ordentliches Rechtsmittel an das Bundesgericht gegeben ist, so würde die verwaltungsinterne Rechtsprechung durch den Regierungsrat in Zivil-¹⁶ und Strafsachen¹⁷ sowie insbesondere auch in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten massiv eingeschränkt. Denn - wie gesagt - mit dem ordentlichen Rechtsmit-

¹⁵ OG (SR 173.110)

¹⁶ Etwa im Namensrecht

¹⁷ Das Straf- und Massnahmenvollzugswesen

tel der Einheitsbeschwerde können neu seit 1. Januar 2007 auch Entscheide in Anwendung kantonalen Rechts angefochten werden, was - bei unveränderter Beibehaltung von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG - gleichzeitig die Zuständigkeit des Regierungsrates ausschliesst.

Gleiches gilt für sämtliche Entscheide von Ämtern, Abteilungen, Mitarbeitenden und der Staatskanzlei, die aufgrund einer Kompetenzdelegation erlassen worden sind. Denn gemäss § 6 Abs. 3 OG sind solche Entscheide den Entscheiden einer Direktion bezüglich Rechtsschutz bzw. Rechtsmittelverfahren gleich gestellt. Auch sie sind - sofern dabei eine Einheitsbeschwerde möglich ist - nicht mehr zuerst beim Regierungsrat, sondern direkt, somit erstinstanzlich, beim Verwaltungsgericht anzufechten.

5. Der Vollständigkeit halber ist hier darauf hinzuweisen, dass die überwiegende Mehrzahl (ca. 70% - 75%) der vom Regierungsrat zu behandelnden Verwaltungsbeschwerden gegen gemeindliche Entscheide gerichtet sind. Solche gemeindlichen Entscheide (insbesondere im gemeindlichen Bau-, Strassenverkehrs-, Sozialhilfe- und Vormundschaftsrecht) sind gemäss § 40 Abs. 1 VRG (neu) nach wie vor vom Regierungsrat zu beurteilen.

3.2.3 Die Haltung des Regierungsrats zur verwaltungsinternen Rechtsprechung

1. Die Frage, ob und inwieweit die verwaltungsinterne Rechtsprechung im Kanton Zug beibehalten werden soll, wurde von der Regierung letztmals in Beantwortung der Motion der Kommission Parlamentsreform vom 6. September 2000¹⁸ einlässlich geprüft. Der Regierungsrat kam dabei zum Schluss, dass die interne Verwaltungsrechtsprechung auch künftig beibehalten werden soll, da sie sowohl für die Rechtsunterworfenen als auch für die rechtsanwendenden Behörden offensichtlich von Vorteil sei.

Dabei gehe es nicht um die verwaltungsinterne Rechtspflege als isoliertes System, sondern immer um eine Kombination der verwaltungsinternen mit der verwaltungsexternen Rechtspflege. Das geltende Recht des Kantons Zug weise die erforderliche Ausgewogenheit zwischen interner und externer Verwaltungsrechtspflege in weitgehendem Masse auf. Eine Änderung im Sinne der Aufhebung der verwaltungsinternen Rechtspflege wäre mit weitaus mehr Nachteilen

¹⁸ Vorlage Nr. 823.1 - 10314

als Vorteilen verbunden. Die rechtsstaatliche Bedeutung der verwaltungsunabhängigen Kontrolle sei unbestritten; die Verwaltungsgerichtsbarkeit mache aber die interne Verwaltungsrechtspflege nicht entbehrlich, vielmehr seien beide Formen der Streiterledigung nebeneinander erforderlich. Sinngemäss gelte dies auch für das Anliegen, die verwaltungsinterne Rechtsprechung zu straffen. Am 2. Juni 2005 hat der Kantonsrat die Motion nicht erheblich erklärt.

2. Nachdem nun der Bund im Rahmen der auch von den Kantonen umzusetzenden Justizreform mit dem Erlass des neuen Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht per 1. Januar 2007 das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren abgeschafft hat, stellt sich erneut die Frage der Beibehaltung oder Abschaffung der kantonalen verwaltungsinternen Rechtsprechung.

Wie erwähnt, hat der Regierungsrat am 26. September 2006 entschieden, das Verwaltungsrechtspflegegesetz nur insoweit zu revidieren, als die Justizreform dies zwingend erfordert. Er hat sich damit erneut klar für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege ausgesprochen. Nach seiner Auffassung ist nämlich eine weitergehende Teil- oder gar eine Totalrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes weder notwendig noch stehen die personellen Ressourcen für diese anspruchsvolle und zeitintensive Aufgabe zur Verfügung. Hinzu kommt, dass die Frist, die den Kantonen zur Umsetzung der Rechtsweggarantie zur Verfügung steht, sehr knapp bemessen ist. Denn die Rechtsweggarantie muss - wie erwähnt - bis spätestens Ende Dezember 2008 sowohl auf der Gesetzes- wie auch auf der Verordnungsstufe umgesetzt sein, damit sie auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden kann. Der Grundsatz, dass die bisherige verwaltungsinterne Rechtsprechung soweit wie möglich beibehalten werden soll, ist, wie nachfolgend darzulegen ist, mit vertretbarem Aufwand umsetzbar.

3. Während sich nach bisherigem Recht der Instanzenzug nach der für den fraglichen Entscheid massgeblichen Behörde (Gemeinde, Direktion, Staatskanzlei, Amt, Abteilung, Mitarbeitende), der Art und Weise ihrer Entscheidkompetenz (originär oder delegiert) sowie nach der Frage des ordentlichen Rechtsmittels an eine Bundesbehörde richtete (§ 40 und § 61 Abs. 1 VRG), soll sich neu die Frage des Instanzenzugs grundsätzlich nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht entscheiden. Das heisst: Entscheide der Direktionen, der Staatskanzlei, der Ämter, Abteilungen oder einzelner Mitarbei-

tenden¹⁹ sind grundsätzlich, d.h. vorbehältlich spezialgesetzlicher Bestimmungen, beim Verwaltungsgericht anzufechten²⁰, soweit sie sich auf *materielles Bundesrecht*²¹ stützen; demgegenüber sind sämtliche Entscheide der Direktionen, der Staatskanzlei, der Ämter, Abteilungen oder einzelner Mitarbeitenden²² zuerst beim Regierungsrat anzufechten, soweit sie sich auf *materielles kantonales Recht* stützen.

Nun soll aber im Sinne des vom Regierungsrat ausdrücklich bejahten, im Kanton Zug traditionell ausgewogenen Verhältnisses zwischen verwaltungsinternem und gerichtlichem Rechtsschutz das Ausmass der vom Regierungsrat wahrzunehmenden Administrativjustiz nicht kategorisch und ausnahmslos auf das kantonale Recht eingeschränkt werden. Denn die Exekutive darf sich nicht ihres wichtigsten Führungs- und Kontrollinstruments in den Bereichen des Bundesrechts generell entäussern. Vielmehr obliegt es dem Gesetzgeber im Rahmen der Rechtsschutzbestimmungen in Gesetzen bzw. in den Einführungsgesetzen zum Bundesrecht, über diesen Aspekt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung und der politischen Verantwortung je nach Rechtsgebiet zu entscheiden. Dies hat nicht nur nach Effizienzerwägungen, sondern immer auch nach den grundlegenden Prinzipien der Gewaltentrennung und in Würdigung der komplementären Funktion der verwaltungsinternen und der richterlichen Kontrollinstrumente zu geschehen. In bestimmten Bereichen, in denen es dem Verwaltungsgericht naturgemäss an Vollzugserfahrung und Spezialwissen fehlt, kann es nicht in Frage kommen, dass ihm die alleinige und umfassende Entscheidungskompetenz und Kognition und damit eine funktionsfremde Aufgabe übertragen wird. So sollte beispielsweise der kantonale Rechtsschutz in Fragen des Ausländerrechts nicht auf das Verwaltungsgericht beschränkt werden; unabhängig davon, ob ein Rechtsanspruch auf eine ausländerrechtliche Bewilligung gegeben ist oder nicht, erscheint hier vorab eine verwaltungsinterne Prüfung

¹⁹ Also alle Entscheide unterer Verwaltungsbehörden (vgl. den geltenden Wortlaut von § 40 Abs. 1 VRG)

²⁰ Und zwar ungeachtet, ob gegen die dannzumal vom Verwaltungsgericht zu fällenden Urteile eine Einheitsbeschwerde zulässig ist oder ob eine Ausnahme im Sinne von Art. 83 ff BGG vorliegt.

²¹ Wozu auch das materielle Recht gehört, das auf kantonaler Ebene in einem Einführungsersass zu einem Bundeserlass geregelt ist, soweit es sich dabei um die Umsetzung von Bundesrecht handelt. Soweit ein Einführungsgesetz zu einem Bundesgesetz hingegen ergänzend noch kantonales Recht enthält und sich somit nicht nur auf die Umsetzung von Bundesrecht beschränkt, hat der Regierungsrat erstinstanzlich über Beschwerden gegen die Anwendung dieses kantonalen Rechts zu entscheiden.

²² Also alle Entscheide unterer Verwaltungsbehörden (vgl. den geltenden Wortlaut von § 40 Abs. 1 VRG).

der Ermessensausübung unverzichtbar²³. Dasselbe gilt auch hinsichtlich Entscheidungen über den Straf- und Massnahmenvollzug. Durch eine flexible Formulierung von § 40 Abs. 2 und 3 sowie § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG kann diesem grundlegenden Erfordernis der Administrativjustiz Genüge getan werden.

4. In quantitativer Hinsicht sind nach der vorgesehenen Regelung - unter Bezug einer internen Fallerfassung für die Jahre 2005 und 2006 - jährlich rund 10 Beschwerden, die bisher vom Regierungsrat behandelt wurden, neu direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Alle übrigen Entscheide werden gleich wie heute behandelt, sind doch schon heute die Direktionsentscheide sowie die von den Direktionen an Ämter, Abteilungen oder einzelne Mitarbeitende delegierten Entscheide, die sich auf Bundesrecht stützen, in der Regel mit einem ordentlichen Rechtsmittel an eine Bundesbehörde anfechtbar und damit der Entscheidbefugnis des Regierungsrates bereits heute entzogen. Insgesamt wird somit der Regierungsrat im Vergleich zu heute etwas entlastet, das Verwaltungsgericht dagegen etwas mehr belastet. Mehr dazu hinten im Abschnitt "Finanzielle und personelle Auswirkungen" (vgl. Ziff. 12 nachstehend).
5. Vorteile dieser Lösung sind, dass keine grösseren Gesetzesrevisionen nötig sind. Zudem werden damit die bisher geltenden Zuständigkeitsregelungen, die sich sowohl für die Verwaltung und die Justiz, aber insbesondere auch für die Rechtssuchenden bewährt haben, am wenigsten verändert. Weiter liegt damit - spezialgesetzliche Bestimmungen in spezialrechtlichen Ausnahmefällen vorbehalten - ein einfaches Abgrenzungskriterium (Bundesrecht / kantonales Recht) vor und es muss nicht unterschieden werden zwischen originärer und delegierter Zuständigkeit. Überdies entspricht dies auch weitgehend den hierarchischen Zuordnungen. Und schliesslich wird damit dem Regierungsrat eine weitgehende Entscheidkompetenz belassen, sowohl bezüglich des gesamten kantonalen Rechts, als auch in besonders bezeichneten Rechtsgebieten des Bundesrechts. Damit bleibt der Regierung auch das wichtige Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel der verwaltungsinternen Rechtspflege bezüglich der Anwendung kantonalen Rechts und bezüglich weiterer, im Einzelnen zu bezeichnender Rechtsgebiete des Bundesrechts vollumfänglich erhalten.

²³ Vgl. Martin Wirthlin, Kontinuität und Brüche in der Verwaltungsrechtspflege, ZBJV 143/2007, S. 392).

4. ÜBERSICHT ÜBER DIE ERLASSE, DIE ANGEPASST UND GEÄNDERT WERDEN²⁴

Betroffene Erlasse	Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf
Band 1	
Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 28. November 1996 (EG ANAG, BGS 122.5)	§ 19
Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Organisationsgesetz, BGS 153.1)	§ 3 Abs. 6, § 6 Abs. 3
Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördenmitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, BGS 154.11)	§ 16, § 18
Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz, BGS 154.21)	§ 10 Abs. 4 und 5, § 58 ^{bis}
Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940 (GOG, BGS 161.1)	§ 16 Ziff. 3, § 18 Abs. 1, § 59 Abs. 2, § 98
Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 162.1)	§ 10 Abs. 3 und 4, § 13 Abs. 2, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 2 und 3, § 21 ^{bis} , § 25, § 27 Abs. 2 und 3, § 40, § 41, § 54 Abs. 1, § 59 Abs. 1, § 61 Abs. 1, § 62, § 64, § 79e
Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 25. April 2002 (EG BGFA, BGS 163.1)	§ 19
Band 2	
Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 26. November 1987 (BGS 215.11)	§ 2 Abs. 3, § 8 Abs. 2
Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht (EG OR) vom 28. August 2003 (BGS 216.1)	§ 19
Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 30. Januar 1997 (EG SchKG, BGS 231.1)	§ 5 Abs. 4
Band 3	
Strafprozessordnung für den Kanton Zug vom 3. Oktober 1940 (StPO, BGS 321.1)	§ 84 Abs. 3

²⁴ § 60 Abs. 2 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (Feuerschutzgesetz; BGS 722.21) widerspricht den Anforderungen an die Rechtsweggarantie. Nach dieser Bestimmung ist der Verwaltungsbeschwerde-Entscheid des Regierungsrats jeweils endgültig mit Ausnahme von Verfahren gemäss § 42 betreffend Feuerwehrdienst. Dieser offenbare Widerspruch zum Bundesgerichtsgesetz wird jedoch im Rahmen der laufenden Teilrevision des Feuerschutzgesetzes behoben. Aus diesem Grund wird hier das Feuerschutzgesetz nicht als anpassungsbedürftig erwähnt.

Band 4	
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen vom 30. August 2001 (EG Berufsbildung, BGS 413.11)	§ 7, § 8
Band 5	
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über den Zivilschutz und über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 25. März 1965 (EG Zivilschutzgesetz, BGS 531.1)	§ 8, § 9, § 10
Band 6	
Steuergesetz vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)	§ 138 Abs. 1, § 161 Abs. 5, § 164 Abs. 2, 3 und 4
Band 8	
Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus vom 10. April 1967 (BGS 851.1)	Erlass aufheben
Kantonsratsbeschluss über die Förderung des sozialen Wohnungsbaus vom 12. Februar 1959 (BGS 851.4)	Erlass aufheben
Kantonsratsbeschluss betreffend Auflösung der Rückstellung zur Förderung von Wohnungsbau, Wohnungseigentum und zur Finanzierung von Mietzinszuschüssen vom 27. Oktober 1988 (BGS 851.6)	Erlass aufheben
Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 13. Dezember 1971 (BGS 851.8)	§ 6 Abs. 2
Band 9	
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, die landwirtschaftliche Pacht und das bäuerliche Bodenrecht vom 29. Juni 2000 (EG Landwirtschaft, BGS 921.1)	§ 31
Kantonsratsbeschluss betreffend Beiträge für die Umstellung auf biologischen Landbau vom 26. September 1991 (BGS 924.111)	§ 12
Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern vom 25. Januar 1996 (Gastgewerbegesetz, BGS 943.11)	§ 26, § 28

5. VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

5.1 Beim Obergericht, beim Datenschutzbeauftragten sowie bei den Direktionen und der Staatskanzlei wurde zur Vorlage betreffend Anpassung kantonaler Gesetze an das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Rechtsweggarantie) sowie weitere Änderungen ein internes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die von diesen Stellen geäußerten Anregungen und Bemerkungen sind in die weitere Bearbeitung der Vorlage eingeflossen.

5.2 Ein externes Vernehmlassungsverfahren wurde bei den politischen Parteien und beim Advokatenverein des Kantons Zug durchgeführt. Zusätzlich konnten sich die Gerichte, die Direktionen, die Staatskanzlei und der Datenschutzbeauftragte nochmals vernehmen lassen, und zwar aus folgenden Gründen:

Bezüglich des Umfangs der verwaltungsinternen Rechtsprechung ging der Vorlage-Entwurf, der in die interne Vernehmlassung gegeben worden war, noch davon aus, dass sich die Frage des Instanzenzuges ausschliesslich nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht entscheiden soll. Das heisst: Sämtliche Entscheide der Direktionen, der Staatskanzlei, der Ämter, Abteilungen oder einzelner Mitarbeitenden wären demnach beim Verwaltungsgericht anzufechten, soweit sie sich auf materielles Bundesrecht stützen. Demgegenüber wären sämtliche Entscheide der Direktionen, der Staatskanzlei, der Ämter, Abteilungen oder einzelner Mitarbeitenden beim Regierungsrat anzufechten, soweit sie sich auf materielles kantonales Recht stützen.

Die Auswertung der verwaltungsinternen Vernehmlassungen zeigte dann aber, dass das Ausmass der vom Regierungsrat wahrzunehmenden Administrativjustiz nicht kategorisch und ausnahmslos auf das kantonale Recht eingeschränkt werden darf. Die Exekutive darf sich nämlich nicht ihres wichtigsten Führungs- und Kontrollinstruments in den Bereichen des Bundesrechts generell entäussern. Vielmehr obliegt es dem Gesetzgeber im Rahmen der Rechtsschutzbestimmungen in Gesetzen bzw. in den Einführungsgesetzen zum Bundesrecht, über diesen Aspekt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung und der politischen Verantwortung je nach Rechtsgebiet zu entscheiden. In bestimmten Bereichen, in denen es dem Verwaltungsgericht naturgemäss an Vollzugserfahrung und Spezialwissen fehlt, kann es nicht in Frage kommen, dass ihm die alleinige und umfassende Entscheidkompetenz und Kognition und damit eine funktionsfremde Aufgabe übertragen wird.

In Berücksichtigung dieser Überlegungen sah die Vorlage, die der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht am 23. Oktober 2007 in erster Lesung beraten hatten, vor, dass etwa der kantonale Rechtsschutz in Fragen des Ausländerrechts nicht auf das Verwaltungsgericht beschränkt wird. Unabhängig davon, ob ein Rechtsanspruch auf eine ausländerrechtliche Bewilligung gegeben ist oder nicht, erscheint hier vorab eine verwaltungsinterne Prüfung der Ermessensausübung unverzichtbar. Dasselbe gilt etwa auch hinsichtlich der Entscheide über den Straf- und Massnahmenvollzug.

Die Gerichte, die Direktionen, die Staatskanzlei sowie der Datenschutzbeauftragte konnten sich in der verwaltungsinternen Vernehmlassung zu dieser differenzierenden Ausgestaltung der verwaltungsinternen Rechtsprechung noch nicht äussern. Deshalb erhielten sie die Möglichkeit, sich, soweit dafür ein Bedürfnis bestand, im Rahmen der externen Vernehmlassung nochmals vernehmen zu lassen.

Hingegen wurde darauf verzichtet, die Vorlage auch den Gemeinden zur Stellungnahme zuzustellen, denn die Gemeinden sind von der Umsetzung der Rechtsweggarantie auf kantonaler Ebene nicht betroffen. Nach wie vor gilt, dass Entscheide von Behörden, die dem Gemeinderat unterstellt sind, beim Gemeinderat angefochten werden; Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderats, des Grossen Gemeinderats und der Gemeindeversammlung sind an den Regierungsrat zu richten (vgl. § 40 Abs. 1 VRG, nachstehend Ziff. 6.2, 3. Titel).

5.3 Am Vernehmlassungsverfahren nahmen das Obergericht, einzelne Direktionen, der Advokatenverein sowie die politischen Parteien CVP, FDP und die Alternativen teil. Soweit die Vernehmlassungsadressaten dazu Stellung genommen haben, erachten sie die vom Regierungsrat vorgeschlagene neue Regelung des Instanzenzuges, nämlich grundsätzliche Anfechtung von Entscheiden basierend auf materiellem Bundesrecht beim Verwaltungsgericht und Anfechtung von Entscheiden basierend auf materiellem kantonalem Recht beim Regierungsrat, als sinnvoll. Mit dieser Lösung werde die verwaltungsinterne Rechtsprechung soweit wie möglich beibehalten, andernfalls die Verwaltungsgerichtsbarkeit stark ausgebaut werden müsste.

Im Übrigen kommentieren einzelne Vernehmlassungen folgende vom Regierungsrat vorgeschlagenen materiellen Punkte im Wesentlichen wie folgt:

a. Anstatt in § 10 VRG die Feiertage einzeln aufzuzählen, sollte das Verwaltungsrechtspflegegesetz dafür auf das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz verweisen, um Diskrepanzen bei einer allfälligen Gesetzesänderung zu vermeiden.

b. Die in § 25 VRG vorgesehene Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen Verfahrenskosten zu erlassen, wird begrüsst. Dies dürfe aber nicht dazu führen, Beschwerdeführende zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Deshalb wird ange-regt, die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Formulierung "des verfahrensrechtlichen Verhaltens" zu überprüfen. Es gehe nämlich, so die Vernehmlassung, nicht darum, jemanden zu einem bestimmten Verhalten anzuhalten, sondern viel-mehr um die Würdigung der Verfahrensumstände, die auch im Einflussbereich des Staates liegen könnten.

c. Die Übernahme der Aktivlegitimation aus dem Bundesrecht wird begrüsst. Eine Vernehmlassung macht geltend, inwiefern damit eine Einschränkung oder Erweite- rung der Beschwerdelegitimation verbunden sei, werde sich weisen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es nach Auffassung dieser Vernehmlassung zu begrüssen, wenn das Anliegen der Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktion gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren ausdrücklich ihren Nieder- schlag im Gesetz gefunden hätte.

d. Die in § 84 Abs. 3 StPO vorgesehene Durchbrechung des Grundsatzes, dass der Vollzug von Bundesrecht direkt vom Verwaltungsgericht beurteilt wird, hält eine Vernehmlassung gerade beim Straf- und Massnahmenvollzug nicht für angezeigt. Gerade hier werde das Beschwerdeverfahren häufig missbraucht, um den Vollzug zu verzögern. Deshalb sollte hier der Instanzenzug nicht ausgebaut werden, nachdem die Betroffenen bereits vorgängig im Strafverfahren ausreichend Rechtsschutz ge- nossen hätten.

e. Auch wenn auf Bundesebene die Auffassung vertreten werde, die Verweige- rung von Zahlungserleichterungen sei keine Rechtsstreitigkeit im Sinne von Art. 29a der Bundesverfassung, weshalb in § 161 Abs. 5 des Steuergesetzes kein Rechtsmit- tel gegen Entscheide der kantonalen Steuerverwaltung betreffend Zahlungserleichte- rungen vorgesehen sei, so stelle sich doch die (eher politische als rechtliche) Frage, ob ein solcher Instanzenzug nicht sinnvoll wäre. Gerade bei der staatlichen Gewäh- rung von Erleichterungen und damit von Vorteilen erscheine eine gerichtliche Über- prüfung als angezeigt.

f. Eine Vernehmlassung weist darauf hin, dass das kantonale Gesetz über den Ablauf von Fristen im Gerichts- und Verwaltungsverfahren nicht aufgehoben werden dürfe; die Aufhebung würde bedeuten, dass in Zukunft in Zivil- und Strafverfahren die

Fristen wieder an einem Samstag bzw. einem anerkannten Feiertag ablaufen würden, was nicht im Interesse der Rechtssicherheit liege.

g. Schliesslich erwähnt eine Vernehmlassung, namentlich aus Kreisen der Bauwirtschaft werde immer wieder angeregt, Verfahren in Planungs- und Bausachen zu verkürzen. Es geht dabei konkret etwa um die Verkürzung des Rechtsmittelwegs, um die Möglichkeit, gemeindliche Entscheide über Baugesuche direkt an das Verwaltungsgericht ziehen zu können, oder um die Bezeichnung aller Fristen als gesetzliche und somit als nicht erstreckbare Fristen.

Es werden hier wenigstens teilweise ganz grundsätzliche und komplexe Fragen in den Raum gestellt, die, zumindest vorläufig, offen bleiben müssen. Würden diese Fragen nämlich jetzt und im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsweggarantie geklärt, würde dies zu einer Verzögerung dieser Vorlage führen. Dies ist nicht verantwortbar, nachdem die Rechtsweggarantie auf Kantonsebene von Bundesrechts wegen bis Ende Dezember 2008 abgeschlossen sein muss, damit sie auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten kann.

h. Im Übrigen finden Sie unsere Bemerkungen zu diesen und weiteren Punkten der Vernehmlassungen im nachfolgenden Bericht und in den Kommentaren zu den einzelnen Bestimmungen.

6. ERLÄUTERUNG DER ANPASSUNGEN UND ÄNDERUNGEN BEIM VERWALTUNGSRECHTSPFLEGEGESETZ ALS GRUNDLAGE DES KANTONALEN VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHTS

6.1 Zum geltenden Verwaltungsrechtspflegegesetz im Allgemeinen

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zug vom 1. April 1976 (VRG) hat sich seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1977 zweifellos bewährt. In den dreissig Jahren seiner Geltung hat es sich als verständlich, praxisnah und vor allem als genügend flexibel erwiesen. Davon zeugt nicht zuletzt die in der Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug²⁵ niedergelegte Praxis von Regierungsrat und Verwaltungsgericht. Insbesondere bewährte sich das VRG zuletzt auch ohne Anpassungen hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Vorgaben des Bundesgesetzes vom 6. Oktober

²⁵ GVP, ab 1977

2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts²⁶. Eine Totalrevision dieses grundlegenden Erlasses ist denn auch aus Sicht des Regierungsrats wie auch des Verwaltungsgerichts weder sachlich notwendig noch steht sie auf der politischen Traktandenliste.

Hervorzuheben ist, dass die zugerische Verwaltungsrechtspflege mit dem VRG seit je über die Anforderungen von Art. 98a Abs. 3 des bis Ende 2006 gültigen Bundesrechtspflegegesetzes²⁷ und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten²⁸ hinaus die Möglichkeit eines Weiterzugs an das Verwaltungsgericht in grundsätzlich allen verwaltungsrechtlichen Belangen gewährleistete, d.h. auch in den Streitigkeiten im Bereich des kantonalen Verwaltungsrechts. Einzig durch spezialgesetzlich geregelte Ausnahmen blieben im kantonalen Recht bis anhin bestimmte Streitigkeiten vom Weiterzug an das Verwaltungsgericht oder teilweise sogar schon an eine höhere oder die höchste verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz ausgeschlossen. Es sind diese wenigen verbliebenen Ausnahmen, die nun aufzuheben sind, soweit sie mit der Rechtsweggarantie und dem diese konkretisierenden²⁹ Bundesgerichtsgesetz nicht vereinbar sind. Die hierfür notwendige Definition des Anwendungsbereichs der Rechtsweggarantie hat sich insbesondere auf die Interpretation von Art. 86 Abs. 3 BGG (Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter) und Art. 88 BGG (Stimmrechtssachen) und Art. 87 BGG (kantonale Erlasse) abzustützen, wobei letztlich die Erkenntnisse der Rechtsprechung von Verwaltungsgericht und Bundesgericht vorbehalten bleiben. Mit Genugtuung kann festgestellt werden, dass es im Gegensatz zu anderen Kantonen, die in ihren Verwaltungsrechtspflegegesetzen bislang einen mehr oder weniger langen Ausnahmekatalog für die Zuständigkeit ihrer Verwaltungsgerichte kannten, hinsichtlich der Umsetzung von Rechtsweggarantie und Bundesgerichtsgesetz im zugerischen VRG selber nur geringer Anpassungen bedarf. Bereits verwirklicht sind vom VRG bzw. der kantonalen Praxis die Anforderungen des BGG an das Beschwerderecht und die Kognition im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht.

In übergangsrechtlicher Hinsicht ist anzufügen, was das Verwaltungsgericht bereits vor dem Inkrafttreten von Rechtsweggarantie und Bundesgerichtsgesetz in seinem Schreiben an den Regierungsrat vom 22. Dezember 2006 dargelegt hat: An sich sind kantonale Rechtsmittelwege, die wie z.B. Art. 60 Abs. 2 Feuerschutzgesetz³⁰ einzig

²⁶ ATSG, SR 830.1

²⁷ OG, Revision vom 4. Oktober 1991, AS 1992, 288

²⁸ EMRK, SR 0.101

²⁹ vgl. Esther Tophinke, S. 97

³⁰ BGS 722.21

zu nichtrichterlichen Behörden führen, bis zum Ablauf der Übergangsfristen in Art. 130 BGG als gesetzliche Ausnahmen von der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a Satz 2 BV zulässig³¹. Weil das Bundesgericht jedoch bereits während der Übergangsfristen Entscheide von nichtrichterlichen Behörden zu überprüfen haben wird, wo neu an sich Gerichte als Vorinstanzen entscheiden müssten³², und ein Beschwerdeführer gemäss bisheriger Bundesgerichtspraxis selbst in solchen Fällen ungeachtet des drohenden Nichteintretensentscheids zuerst den kantonalen Instanzenzug auszuschöpfen hat³³, muss das Verwaltungsgericht ab 1. Januar 2007 in Fällen fehlender Zuständigkeit nach kantonalem Recht immerhin prüfen, ob es nicht direkt gestützt auf die verfassungsmässige Rechtsweggarantie auf bei ihm erhobene Beschwerden einzutreten hat. Im Blick auf diese Beurteilung durch das Verwaltungsgericht empfahl dieses den kantonalen Behörden, auch in Fällen ihrer (noch) abschliessend geregelten Zuständigkeit eine Rechtsmittelbelehrung an das Verwaltungsgericht aufzuführen.

Hinsichtlich der Erlasse, die einen Instanzenzug vorsehen, der mit den Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes nicht konform ist³⁴, hat der Regierungsrat am 12. Juni 2007 entschieden, dass aufgrund der dem kantonalen Gesetzgeber zugestandenem Übergangsfrist zur Anpassung der kantonalen Gesetze und Verordnungen an das Bundesgerichtsgesetz bis maximal zum 31. Dezember 2008 die von Art. 29a BV bzw. von Art. 82 ff. BGG abweichenden kantonalen Verfahrensordnungen, insbesondere auch die Vorschriften bezüglich des Instanzenzuges, weiterhin Geltung haben. Die im BGG verankerte Möglichkeit, jeden Fall an ein oberes kantonales Gericht ziehen zu können, wird somit erst nach Ablauf der Übergangsfrist vollständig zum Tragen kommen. Kantonale Vorschriften, welche die letztinstanzliche Zuständigkeit einer nicht-richterlichen Behörde vorsehen - etwa Entscheide bezüglich Steuererlass der Steuerverwaltung³⁵ - sind somit vorderhand nach wie vor massgebend³⁶.

³¹ vgl. Spühler/Dolge/Vock, Kurzkomm. zum Bundesgerichtsgesetz, Zürich 2006, Art. 130 Rz 1

³² vgl. Christoph Auer, S. 137

³³ vgl. Esther Tophinke, S. 110 unter Hinweis z.B. auf BGE 125 I 313 E. 3 ff.

³⁴ z.B. "der Regierungsrat entscheidet endgültig" (§ 28 Gastgewerbegesetz vom 25. Januar 1996, BGS 943.11)

³⁵ § 164 Abs. 3 Steuergesetz (BGS 632.1)

³⁶ vgl. Ruth Herzog, S. 109 f.

6.2 Anpassungs- und Änderungsvorschläge zum Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (VRG, Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 162.1)

1. Titel: Geltungsbereich und Begriffe

Kein Anpassungs- und Änderungsbedarf.

2. Titel: Allgemeine Bestimmungen

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 10 1. Berechnung</p> <p>¹ Bedarf eine Frist der Mitteilung an die Parteien, so beginnt die Frist an dem auf ihre Mitteilung folgenden Tag zu laufen.</p> <p>² Bedarf die Frist nicht der Mitteilung an die Parteien, so beginnt sie an dem auf ihre Auslösung folgenden Tag zu laufen.</p> <p>³ Eine Frist läuft um Mitternacht des letzten Tages ab. Ist der letzte Tag ein Samstag, ein Sonntag oder ein staatlich anerkannter Feiertag, so endet die Frist am nächsten Werktag.</p>	<p style="text-align: center;">§ 10 1. Berechnung</p> <p>¹⁻² unverändert.</p> <p>³ Eine Frist läuft um Mitternacht des letzten Tages ab. Ist der letzte Tag ein Samstag, ein Sonntag oder ein Feiertag, so endet die Frist am nächsten Werktag.</p> <p>⁴ Als Feiertage gelten: Neujahr, Berchtoldstag, Karfreitag, Ostern, Ostermontag, Auffahrt, Pfingsten, Pfingstmontag, Fronleichnam, Bundesfeiertag, Maria Himmelfahrt, Bettag, Allerheiligen, Maria Empfängnis, Weihnachten und Stephanstag.</p>

Begründung:

Bei diesem Revisionsvorschlag im Verwaltungsrechtspflegegesetz geht es darum, dass inskünftig unter den Rechtsmittelverfahren im Kanton keine für die Fristberechnung erheblichen Differenzen mehr bestehen sollen, durch welche die Rechtsuchenden (sogar Rechtsanwälte) verwirrt werden können. Für die Rechtsuchenden hängt sehr viel von der Fristberechnung ab, handelt es sich bei der Einhaltung der Rechtsmittelfristen doch um eine Eintretensvoraussetzung in den jeweiligen Verfahren. Das VRG bestimmt in § 10 Abs. 3 für die Fristberechnung, dass im Falle, dass der letzte Tag einer Frist ein Samstag, ein Sonntag oder ein "staatlich anerkannter Feiertag" ist, die Frist am nächsten Werktag endet. Die kantonalen Feiertage sind im § 1 Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 (BGS 942.31) wie folgt umschrieben: "Als Feiertage im Sinne von Art. 20a Abs. 1 des Arbeitsgesetzes gelten: Neujahr, Karfreitag, Auffahrt, Fronleichnam, Maria Himmelfahrt, Allerheiligen, Maria Empfängnis und Weihnachten". In Abs. 1 lit. b desselben Geset-

zes werden diese Feiertage zusammen mit dem Bundesfeiertag (1. August) als öffentliche Ruhetage bezeichnet. Da Ostermontag, Pfingstmontag, St. Stephan und Berchtoldstag, aber auch der Bundesfeiertag in dieser Aufzählung nicht aufgeführt sind, handelt es sich bei diesen gemeinhin aber als "Feiertage" aufgefassten Tagen, an denen die meisten Geschäfte und die kantonalen Büros geschlossen sind (vgl. § 18 Abs. 1 des Reglements über die Arbeitszeit vom 26. November 1996, BGS 154.214), nach kantonalem Recht um Werktage. Dies ist bei der Einreichung von Eingaben an die Verwaltungsbehörden und das Verwaltungsgericht zu berücksichtigen, ohne sonst einen Rechtsverlust zu riskieren. Hinzu kommt, dass seit 1. Januar 2000 in § 92 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Okt. 1940 (GOG; BSG 161.1), das für die Zivil- und Strafrechtspflege gilt, demgegenüber Ostermontag, Pfingstmontag, St. Stephan und Berchtoldstag ausdrücklich als Feiertage bezeichnet werden. Es sollte inskünftig vermieden werden, dass vor den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgericht eine Frist an Ostermontag, Pfingstmontag, St. Stephan und Berchtoldstag ablaufen kann (vgl. z.B. GVP 1991/92, S. 200 f.), dies im Gegensatz zu Verfahren vor den Zivil- und Strafgerichten. Die Angleichung der Regelung im Verwaltungsrechtspflegegesetz an jene im Gerichtsorganisationsgesetz entspricht dem vom Kantonsrat bei diesem bereits getroffenen Entscheid vom 16. Dezember 1999 (GS 26, 549).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, die in § 10 Abs. 4 VRG erwähnten Begriffe "Ostern, Pfingsten, Bettag" ersatzlos zu streichen, weil diese Feiertage immer auf einen Sonntag im Sinne von § 10 Abs. 3 VRG fallen. Dies trifft zu. Wohl deshalb erwähnt § 1 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes³⁷ Ostern, Pfingsten und den Bettag nicht; diese Feiertage sind immer Sonntage im Sinne von § 1 Abs. 1 Bst. a des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes.

Trotzdem sehen wir davon ab, die Regelung des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes analog ins Verwaltungsrechtspflegegesetz zu übernehmen. Der vorgeschlagene Absatz 4 von § 10 VRG stimmt wörtlich mit § 92 Abs. 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes³⁸ überein. Während das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz in der Bereinigten Gesetzes-Sammlung systematisch unter der Überschrift "Gewerbe, Handel, Industrie"³⁹ aufgeführt ist, steht das Verwaltungsrechtspflegegesetz zusammen mit dem Gerichtsorganisationsgesetz in der Bereinigten Gesetzes-Sammlung unter dem Titel "Gerichtsorganisation, Verwaltungsrechtspflege, Anwaltsrecht"⁴⁰. Aufgrund

³⁷ vom 28. August 2003 (BGS 942.31)

³⁸ BGS 161.1

³⁹ BGS 94

⁴⁰ BGS 16

dieses inneren Zusammenhangs zwischen dem Gerichtsorganisationsgesetz und dem Verwaltungsrechtspflegegesetz ist es angezeigt, auch in § 10 Abs. 4 VRG die Feiertage Ostern, Pfingsten und den Betttag ausdrücklich zu erwähnen, obschon diese Feiertage immer auf Sonntage fallen.

Die gleichen Überlegungen gelten auch bezüglich der Anregung der CVP, die Aufzählung der Feiertage im Verwaltungsrechtspflegegesetz durch eine Verweisung auf das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz zu ersetzen. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz ist die Grundlage des Verwaltungsverfahrens im Kanton Zug; dieser wichtige Erlass hat deshalb aus sich selbst heraus verständlich zu sein.

In der Vernehmlassungsvorlage war vorgeschlagen worden, mit der Angleichung der Regelung im Verwaltungsrechtspflegegesetz an jene im Gerichtsorganisationsgesetz könne das Gesetz über den Ablauf von Fristen im Gerichts- und Verwaltungsverfahren⁴¹ aufgehoben werden. Das Obergericht weist jedoch darauf hin, dieses Gesetz gelte nicht nur für die Verwaltungsrechtspflege, sondern auch für die Zivil- und Strafrechtspflege. Das Bundesgesetz über den Fristenlauf an Samstagen⁴² gelte nur für die Fristen des eidgenössischen Rechts, nicht aber für jene des kantonalen Rechts. Eine Aufhebung des kantonalen Gesetzes würde bedeuten, dass in Zukunft die Fristen in Zivil- und Strafverfahren wieder an einem Samstag bzw. einem anerkannten Feiertag ablaufen würden, was nicht im Interesse der Rechtssicherheit liege. Deshalb dürfe das kantonale Fristengesetz vorerst noch nicht aufgehoben werden. Eine Aufhebung könne im Rahmen der Anpassung der kantonalen Gesetze an die eidgenössische Zivil- und Strafprozessordnung erfolgen, welche vom Obergericht in nächster Zeit an die Hand genommen werde. Gestützt auf diese richtigen Ausführungen ist deshalb das kantonale Fristengesetz nicht aufzuheben.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 13 Abs. 2 b) Mittel</p> <p>² Dem Regierungsrat, den Direktionsvorstehern, den Direktionssekretären sowie dem Verwaltungsgericht steht überdies das Recht zur förmlichen Partei- und Zeugenbefragung zu.</p>	<p style="text-align: center;">§ 13 Abs. 2 b) Mittel</p> <p>² Dem Regierungsrat, den Direktionsvorstehern, den Generalsekretären sowie dem Verwaltungsgericht und dessen Generalsekretär steht überdies das Recht zur förmlichen Partei- und Zeugenbefragung zu.</p>

⁴¹ vom 15. Juni 1964 (BGS 161.2)

⁴² vom 21. Juni 1963 (SR 173.110.3)

Begründung:

Hier handelt es sich zum Einen um die Einführung des Begriffs des Generalsekretärs für die Direktionssekretärin oder den Direktionssekretär sowie um die Klarstellung, dass das Recht auf förmliche Partei- und Zeugenbefragung beim Verwaltungsgericht nicht nur den Verwaltungsrichterinnen und -richtern als Referentinnen und Referenten, sondern auch dessen Generalsekretärin oder Generalsekretär zustehen soll. Wir verweisen dazu auf unsere nachstehenden ausführlichen Darlegungen zu § 3 Abs. 6 OG (Ziff. 7.2) und zu § 16 Ziff. 3 sowie § 59 Abs. 2 GOG (Ziff. 7.5).

Die obersten kantonalen Gerichte befürworten eine mit der Verwaltung bzw. den Direktionen identische Bezeichnung ihrer Stabschefin bzw. ihres Stabschefs. So haben sie bereits eine entsprechende Anpassung ihrer Geschäftsordnungen per 1. Januar 2008 beschlossen.

Der Begriff "Kanzlei" für die Amtsbezeichnung bleibt - gleich wie der Begriff "Direktionssekretariat" - bestehen.

Da es sich vorliegend nur um eine Teilrevision des VRG handelt, wurde auf die Einführung der weiblichen Bezeichnung verzichtet, da das geltende VRG nur die männlichen Bezeichnungen führt.

III.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 19 Abs. 1 2. <i>Ausfertigung</i></p> <p>¹ Der Entscheid wird schriftlich ausgefertigt und soll enthalten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Rechtsspruch; 2. den Kostenspruch; 3. die Rechtsmittelbelehrung; 4. die Daten der Entscheidung und des Versands. 	<p style="text-align: center;">§ 19 Abs. 1 2. <i>Eröffnung</i></p> <p>¹ Der Entscheid wird schriftlich eröffnet und muss enthalten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Rechtsspruch; 2. den Kostenspruch; 3. die Rechtsmittelbelehrung; 4. die Daten der Entscheidung und des Versands.

Begründung:

Dieser Revisionsvorschlag bezweckt nicht in der Sache, sondern formell eine Klärung. Einerseits soll mit der neuen Formulierung in der Überschrift dieser Bestim-

mung der dogmatisch zutreffendere Begriff der "Eröffnung" eines behördlichen Entscheids verwendet werden. Andererseits soll den bundesrechtlichen Vorgaben Nachachtung verschafft und verdeutlicht werden, dass hinsichtlich des Inhalts eines Entscheides über die bisherige, interpretationsmässig zwischen einer Kann- und einer Muss-Vorschrift liegende Soll-Formulierung hinaus in sämtlichen Verfahren und ungeachtet besonderer Umstände kein Spielraum für eine abweichende Praxis einer entscheidenden Behörde besteht. Insbesondere müssen die Kantone kraft Bundesrechts in allen Fällen ihre Entscheide mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, im Gegensatz zum alten Recht (staatsrechtliche Beschwerde) auch in den Fällen, in denen nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht (vgl. Art. 112 Abs. 1 und 117 BGG).

IV.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 20 3. Schriftliche Begründung</p> <p>¹ Der Entscheid ist in der Regel schriftlich zu begründen.</p> <p>² Auf eine schriftliche Begründung kann verzichtet werden:</p> <p>1. bei einseitigen Verwaltungsentscheiden, wenn sie dem Begehren des Antragstellers voll entsprechen und keine Rechte Dritter betreffen;</p> <p>2. wenn die Parteien auf eine schriftliche Begründung verzichten.</p>	<p style="text-align: center;">§ 20 3. Schriftliche Begründung</p> <p>¹ unverändert</p> <p>² Bei einseitigen Verwaltungsentscheiden kann auf eine schriftliche Begründung verzichtet werden, wenn sie dem Begehren des Antragstellers voll entsprechen und keine Rechte Dritter betreffen.</p> <p>³ Rechtsmittelentscheide können im Dispositiv ohne Begründung oder mit einer Kurzbegründung mitgeteilt werden, worauf jede Partei innert 30 Tagen seit der Mitteilung schriftlich einen vollständig begründeten Entscheid verlangen kann. Andernfalls erwächst er in Rechtskraft.</p>

Begründung:

Schon der bisherige § 20 Abs. 2 VRG sieht die Möglichkeit vor, einen Entscheid ohne Begründung zu eröffnen, allerdings nur nach *vorgängig* erklärtem Verzicht der Parteien auf eine solche. Diese Regelung kollidiert in der Praxis nun offenkundig mit jener von Art. 112 Abs. 2 BGG, die für den Fall, dass das kantonale Recht die Mitteilung eines Entscheids ohne Begründung vorsieht, den Parteien unabhängig von einem vorgängigen Verzicht die Möglichkeit einräumt, innert 30 Tagen nach ergangener Entscheid eine vollständige Ausfertigung des Entscheids verlangen zu können. Um Missverständnisse bzw. sich widersprechende Regelungen im kantonalen und dem eidgenössischen Verfahrensrecht zu vermeiden, drängt sich eine Präzisierung

bzw. Anpassung der kantonalen Vorschrift an die Regelung des neuen BGG auf⁴³. Die veränderte Fassung erleichtert den Rechtsmittelbehörden erst noch die Anwendung dieser unter besonderen Umständen der Verfahrensbeschleunigung dienenden Regel⁴⁴, die bisher vom Verwaltungsgericht allerdings kaum je angewandt wurde. Mit Ausnahme der von Absatz 1 erfassten Fälle sollen erstinstanzliche Verwaltungsentscheide demgegenüber stets schriftlich begründet werden müssen, damit wenigstens zu Beginn eines öffentlich-rechtlichen Verfahrens die Plausibilität eines Entscheids und die Chancen eines Weiterzugs beurteilt werden können.

V.

	Vorschlag
	<p style="text-align: center;">§ 21^{bis} 5. <i>Entscheid über Realakte</i></p> <p>¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes oder des Kantons stützen und Rechte und Pflichten berühren, verlangen, dass sie:</p> <p>a) widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;</p> <p>b) die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;</p> <p>c) die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.</p> <p>² Ihre Anordnungen und Feststellungen sind Entscheide.</p>

Begründung:

In grundsätzlich allen kantonalen Verwaltungsverfahrensrechten dominiert das Anfechtungsstreitverfahren, mit nur geringem Anwendungsbereich für das meist noch zusätzlich vorgesehene Klageverfahren. Demzufolge verwirklicht sich der Rechtsschutz weitgehend im Rahmen der sog. nachträglichen Verwaltungsrechtspflege, d.h. durch die gegen Verfügungen bzw. Entscheide gerichteten ordentlichen Rechtsmittel und die sog. Rechtsbehelfe (Aufsichtsbeschwerde, Wiedererwägungsgesuch). Die Konventionsnorm von Art. 13 EMRK verlangt, dass gegen jegliches staatliche Handeln, sofern es Konventionsrechte verletzt, eine "wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz" erhoben werden kann⁴⁵. Es ist eine nahe liegende

⁴³ vgl., die Frage offen lassend, Ruth Herzog, S. 98 f.

⁴⁴ vgl. Hansjörg Seiler, Art. 112 Rz 17

⁴⁵ vgl. Markus Müller, S. 314

Tatsache, dass nicht jedes staatliche Handeln bzw. jede Streitigkeit, die in den Schutzbereich der Rechtsschutzgarantien von Art. 29a BV, der EMRK und des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte fällt, schon selber in Verfügungsform vorliegt. Gegenüber den sog. Realakten⁴⁶ kann nach bundesgerichtlicher Rechtssprechung Rechtsschutz auf "verschiedenen Wegen" erlangt werden: Nebst der - notgedrungen nur kompensatorischen - Klage aus Verantwortlichkeitsgesetz (Staatshaftung) mittels eines verfassungs- bzw. konventionskonform aus dem kantonalen Recht abgeleiteten Feststellungsanspruchs⁴⁷, über den Weg der Verfügungsfiktion oder eines Anfechtungsobjekts sui generis⁴⁸. Der neue Art. 29a BV selber verlangt an sich keine Ausweitung des Anfechtungsobjekts auf Realakte⁴⁹. Allerdings ist nun der Bundesgesetzgeber mit dem neuen Art. 25a VwVG (in Kraft seit 1. Januar 2007) vom tradierten Rechtspflegekonzept abgewichen, ohne damit etwa die Kantone zu einer Anpassung oder nur schon Änderung ihres Verfahrensrechts zu verpflichten⁵⁰. Der Text gemäss Art. 25a VwVG lautet wie folgt:

F^{bis} Verfügung über Realakte

¹ *Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte und Pflichten berühren, verlangen, dass sie:*

- a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;*
- b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;*
- c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.*

² *Die Behörde entscheidet durch Verfügung.*

Es leuchtet ein, dass bei Untätigkeit des Gesetzgebers auf kantonaler Ebene die Gefahr "unterschiedlicher Rechtsschutzregimes" zwischen dem Vollzug von Bundesrecht und von kantonalem Recht bestünde, nachdem das Bundesgericht auf der Anwendung von Art. 25a VwVG durch die kantonalen Behörden hinsichtlich des Bundesrechts wohl bestehen wird⁵¹.

Hinsichtlich der im erwähnten Sinne auch für das kantonale Recht zweifellos zu bejahenden Ausweitung des Rechtsschutzes gegen Realakte der Verwaltung anerbietet sich in erster Linie die wörtliche Übernahme der bundesrechtlichen Lösung von

⁴⁶ zu den verschiedenen Erscheinungsformen vgl. insbesondere Markus Müller, S. 323 f. mit Hinweisen; Beispiele: polizeiliches Abschleppen eines falsch parkierten Autos; Abbruch einer baurechtswidrigen Baute aufgrund eines Abbruchbefehls.

⁴⁷ vgl. BGE 128 I 175

⁴⁸ vgl. Markus Müller, S. 334 ff.

⁴⁹ vgl. Ruth Herzog, S. 99 mit Hinweisen

⁵⁰ vgl. Markus Müller, S. 363 f.

⁵¹ vgl. Ruth Herzog, S. 100, 107; Markus Müller, S. 345 Fn. 115 mit Hinweis auf Tophinke, S. 95 f.

Art. 25a VwVG⁵² in das kantonale Verwaltungsverfahrenrecht. Dessen Formulierung ist selbstverständlich um die Erwähnung des von der Regelung ebenfalls zu erfassenden kantonalen öffentlichen Rechts zu ergänzen. Zur Begründung ist zum einen darauf hinzuweisen, dass - wie erwähnt - die bundesrechtliche Bestimmung für letztinstanzliche kantonale Verfahren anwendbar ist, soweit die Kantone Bundesverwaltungsrecht anzuwenden haben⁵³. Andererseits sprechen auch dogmatische Gründe für diese Lösung, mit welcher der bislang prekäre, aber längst als notwendig erachtete Rechtsschutz gegenüber sog. Realakten mittels des Instruments eines Gesuchs um Erlass eines Entscheids auf eine Weise gewährleistet wird, in der sich die verantwortliche Behörde wie in einem Einspracheverfahren⁵⁴ zuerst selber zu ihrem eigenen Verhalten äussern kann. Wollte man ein gänzlich anderes Konzept vorsehen, z.B. die unmittelbare Möglichkeit einer Einsprache bei der Urheberin eines als Realakt verstandenen Verhaltens, oder gar eine direkte Beschwerde an die zuständige Rechtsmittelinstanz, so käme dies zusätzlich einer Ausdehnung des Anfechtungsobjekts gleich⁵⁵. Andererseits stellte sich bei einer solchen Lösung die Frage nach dem Verhältnis zu Art. 25a VwVG, d.h. danach, ob nicht auch beim Vollzug von Bundesrecht nach der abweichenden, aber gleichen Rechtsschutz gewährleistenden kantonalen Regelung vorgegangen werden könnte⁵⁶. Als Alternative denkbar wäre es zwar auch, den von Realakten Betroffenen als "Auffangtatbestand" die Möglichkeit der Erhebung der sog. verwaltungsrechtlichen Klage⁵⁷ einzuräumen, doch erweist sich eine Aufwertung der fast gänzlich verblassten ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit gerade im Vergleich zum Bundesrecht als wenig attraktiv. Nicht zu unterschätzen ist schliesslich der Aspekt, dass bei der vorgeschlagenen analogen kantonalen Regelung bei deren Anwendung und Auslegung unmittelbar auf Judikatur und Literatur zur bundesrechtlichen Vorschrift zurückgegriffen werden kann. Für die neue Bestimmung empfiehlt es sich darum, dieselbe Formulierung wie der Bundesgesetzgeber zu verwenden, ergänzt um die Erwähnung des öffentlichen Rechts des *Kantons*.

In begrifflicher Hinsicht ist es angebracht, wie der Bundesgesetzgeber für sämtliches nicht rechtsförmliches Verwaltungshandeln vom einheitlichen Terminus "Realakt" auszugehen, auch sprachlich als Gegensatz zum sog. Rechtsakt⁵⁸. Dabei soll entsprechend der kantonalrechtlichen Legaldefinition in § 4 Verwaltungsrechtspflegege-

⁵² SR 172.021

⁵³ vgl. Tophinke, S. 95 f.

⁵⁴ vgl. Markus Müller, S. 347

⁵⁵ vgl. die entsprechende Regelung im Kanton Graubünden, Art. 28 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 3 VRG, BR 370.100

⁵⁶ An sich bejahend Ruth Herzog, S. 100

⁵⁷ vgl. entsprechend den im Entwurf vorgesehenen, neuen § 60 Bst. d VRPG des Kantons Aargau

⁵⁸ vgl. Markus Müller, S. 318

setz am Begriff des "Entscheids" (statt der "Verfügung" im Sinne von § 5 und 25a VwVG) festgehalten werden. Platziert werden sollte das neue "Hilfsverfahren"⁵⁹ bzw. die neue Bestimmung im 5. Abschnitt "Der Entscheid" als neuer § 21^{bis}. Vorzuziehen ist eine solche Platzierung insbesondere einer Unterbringung in dem als reine Begriffsumschreibung konzipierten § 4 VRG, auf den sich die neue Bestimmung genauso bezieht wie beispielsweise die §§ 34 und 48.

VI.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 25 <i>d) Kostenbefreiung</i></p> <p>In besonderen Fällen, vorab wenn die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind oder wenn das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 25 <i>d) Kostenbefreiung</i></p> <p>In besonderen Fällen, insbesondere wenn</p> <p>a) die Parteien an einer Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert sind, oder</p> <p>b) ein Verfahren durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird, oder</p> <p>c) das öffentliche Interesse an der Abklärung einer Streitfrage es rechtfertigt, können die Kosten herabgesetzt oder ganz erlassen werden.</p>

Begründung:

Dieser Revisionsvorschlag für die Neufassung von § 25 entspringt nicht dem aus der Rechtsweggarantie erwachsenden Anpassungsbedarf. Es rechtfertigt sich aber bei dieser Gelegenheit, den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgericht aufgrund der Erfahrungen in der Praxis die Möglichkeit einzuräumen, über die bisherige Regelung hinaus auf die Erhebung von Verfahrenskosten ganz oder teilweise zu verzichten. Die neue Formulierung von § 25 lehnt sich zum Teil an die Kostenregelung von Art. 66 BGG an. Zusätzlich zu den bisherigen in § 25 VRG erwähnten Voraussetzungen zur Kostenbefreiung soll neu der ganze oder teilweise Kostenverzicht möglich sein, wenn ein Verfahren durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird, so beispielsweise bei der Erklärung des Rückzugs einer Beschwerdeeingabe, nachdem die als Beschwerdegegnerin fungierende Behörde ihren Entscheid erst in ihrer Vernehmlassung rechtsgenügend und nachvollziehbar begründet hat. Unter solchen Umständen hatte die Beschwerde führende Partei begründeten Anlass zu der von ihr ergriffenen Rechtsvorkehr, weshalb sie dafür nicht noch aus rein formellen Gründen - der Rückzug entspricht einem Unterliegen - mit Verfahrenskosten belegt werden sollte.

⁵⁹ vgl. Markus Müller, S. 330

te. Auch kann so im Sinne der Zulässigkeit der Bemessung der Gerichtsgebühr nach dem Aufwand berücksichtigt werden, ob für den Entscheid eine Begründung verlangt worden ist oder nicht⁶⁰.

Mit dem gegenüber der Vernehmlassungsvorlage neu formulierten § 25 VRG wird den Anliegen der CVP Rechnung getragen, die in ihrer Vernehmlassung die Formulierung kritisiert hatte, wonach auf Kosten ganz oder teilweise verzichtet werden könne "in Berücksichtigung des verfahrensrechtlichen Verhaltens der Parteien". Es gehe, so die CVP, nicht darum, Bürger zu einem bestimmten Verhalten anzuhalten, sondern vielmehr die Umstände des Verfahrens zu würdigen, welche auch im Einflussbereich des Staates liegen könnten. Dies berücksichtigt die neue Formulierung von § 25 VRG.

VII.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 27 <i>f) Unentgeltliche Rechtspflege</i></p> <p>¹ Wenn einer Partei die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, so kann ihr die entscheidende Behörde die unentgeltliche Rechtspflege bewilligen.</p> <p>² Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kann auf begründetes Gesuch mit der Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege die Bestellung eines Rechtsbeistandes verbunden werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 27 <i>f) Unentgeltliche Rechtspflege</i></p> <p>¹ unverändert</p> <p>² Auf begründetes Gesuch kann mit der Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege die Bestellung eines Rechtsbeistandes verbunden werden, wenn es zur Wahrung der Rechte der Partei notwendig ist.</p> <p>³ Der Rechtsbeistand hat gegenüber der ihn bestellenden Behörde Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, soweit der Aufwand für die Vertretung nicht aus einer zugesprochenen Parteientschädigung gedeckt werden kann.</p>

Begründung:

Nicht als unmittelbare Folge von Rechtsweggarantie und Bundesjustizreform, indessen in Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Lehre schlägt das Verwaltungsgericht vor, die Bestimmungen über die unentgeltliche Rechtspflege in Anlehnung an die Regelung im neuen Bundesgerichtsgesetz⁶¹ durch zwei neue Absätze (2 und 3) zu präzisieren.

⁶⁰ vgl. § 20 und die Ausführungen im vorangehenden Abschnitt; Hansjörg Seiler, Art. 112 Rz 21

⁶¹ Art. 64 Abs. 2 und 4 BGG

Zunächst ist auch im Gesetz zu verankern, was bereits kraft Verfassungsrechts (Art. 29 Abs. 3 BV) gilt: Nicht nur der Anspruch auf ein unentgeltliches Verfahren, sondern auch jener auf eine unentgeltliche Verbeiständung besteht nicht erst im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, sondern bereits im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Generell soll gleichzeitig die kraft derselben Verfassungsbestimmung geltende Voraussetzung der "Notwendigkeit" der Rechtsverbeiständung explizit im Gesetz festgehalten werden. Durch die dabei gewählte Formulierung ("zur Wahrung ihrer Rechte") wird zudem klar gestellt, dass in Übereinstimmung mit Art. 29 Abs. 3 BV kein Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung hat, wer bloss zur Wahrung faktischer Interessen Beschwerde erhebt⁶².

Im Weiteren soll durch den vorgeschlagenen Absatz 3 mittels einer klaren gesetzlichen Grundlage das Verhältnis zwischen der Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsvertreters und einer allenfalls zugesprochenen Parteientschädigung geregelt werden. Nach der verfassungskonformen⁶³ Praxis des Zuger Verwaltungsgerichts wird die Entschädigung an amtliche Rechtsvertreter aufgrund des sog. "Armentarifs"⁶⁴ tiefer als die sonst üblichen Anwaltshonorare festgesetzt. Da bei einem teilweisen Obsiegen der bedürftigen Partei eine Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei nur anteilmässig zugesprochen werden kann, stellt sich mitunter die hiermit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung⁶⁵ und des neuen BGG⁶⁶ beantwortete Frage.

⁶² vgl. Hansjörg Seiler, Art. 64 Rz 30

⁶³ vgl. BGE 132 I 209

⁶⁴ Gegenwärtig in der Regel Fr. 200.-/h gemäss § 9 Abs. 4 der Kostenverordnung, BGS 162.12

⁶⁵ vgl. BGE 124 V 309

⁶⁶ Art. 64 Abs. 2

3. Titel: Das Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsbehörden

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 40 2. <i>Weiterziehbare Entscheide</i></p> <p>¹ Mit Verwaltungsbeschwerde können alle Entscheide unterer Verwaltungsbehörden angefochten werden, sofern die Weiterzugsmöglichkeit nicht durch besondere Vorschrift ausdrücklich ausgeschlossen ist.</p> <p>² Beschwerden gegen Entscheide von Behörden, die dem Gemeinderat unterstellt sind, sind an den Gemeinderat zu richten; Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates, des Grossen Gemeinderates und der Gemeindeversammlung sowie von kantonalen Behörden, die dem Regierungsrat unterstellt sind, sind an den Regierungsrat zu richten.</p>	<p style="text-align: center;">§ 40 2. <i>Weiterziehbare Entscheide</i></p> <p>¹ Alle Entscheide von Behörden, die dem Gemeinderat unterstellt sind, können beim Gemeinderat angefochten werden; Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates, des Grossen Gemeinderates und der Gemeindeversammlung sind an den Regierungsrat zu richten.</p> <p>² Alle Entscheide unterer kantonomer Verwaltungsbehörden, die sich auf kantonales Recht stützen, können unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen beim Regierungsrat angefochten werden.</p> <p>³ Entscheide unterer kantonomer Verwaltungsbehörden, die sich auf Bundesrecht stützen, können beim Regierungsrat oder bei der zuständigen Direktion angefochten werden, soweit dies die Gesetzgebung ausdrücklich vorsieht.</p>

Begründung:

Die vorgeschlagene Neuformulierung von § 40 VRG (und analog von § 61 Abs. 1 VRG) hängt eng zusammen mit dem Entscheid des Regierungsrats, die bisherige verwaltungsinterne Rechtsprechung soweit möglich im bisherigen Rahmen beizubehalten (vgl. unsere Ausführungen vorne unter Ziff. 3.2.3), dies insbesondere im Hinblick auf die verwaltungsinterne Rechtsprechung als wichtiges Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel in Bezug auf die Anwendung kantonalen Rechts. In dieser Beziehung sind § 40 VRG und § 61 Abs. 1 VRG neu zu formulieren: Richtet sich der Instanzenzug nach bisherigem Recht nach der für den Entscheid massgeblichen Behörde, der Art und Weise ihrer Entscheidkompetenz (originär oder delegiert) sowie nach der Frage des Bestehens eines ordentlichen Rechtsmittels an eine Bundesbehörde, soll sich neu die Frage des Instanzenzugs grundsätzlich nach dem Recht richten, das dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegt. Das heisst, der Instanzenzug richtet sich nach der Frage, ob sich der Entscheid auf Bundesrecht oder auf kantonales Recht stützt. Danach sind alle Entscheide unterer Verwaltungsbehörden (also der Direktionen, der Staatskanzlei, der Ämter, Abteilungen oder Mitarbeitenden), die gestützt auf materielles Bundesrecht ergehen, im Grundsatz direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar, und zwar ungeachtet, ob gegen die dann zumal vom Verwal-

tungsgericht zu fällenden Urteile eine Einheitsbeschwerde zulässig ist oder ob eine Ausnahme im Sinne von Art. 83 ff. BGG vorliegt. Ausnahmsweise kann die Gesetzgebung Ausnahmen davon vorsehen (vgl. dazu die Ausführungen oben unter 3.2.3.3.). Soweit sich hingegen Entscheide unterer Verwaltungsbehörden auf kantonales Recht stützen, können bzw. müssen sie beim Regierungsrat angefochten werden, sofern die Spezialgesetzgebung nichts anderes ausdrücklich vorsieht wie beispielsweise § 86 des Schulgesetzes vom 27. September 1990⁶⁷, welcher den direkten Weiterzug eines Direktionsentscheids an das Verwaltungsgericht vorsieht, obwohl es sich hier um kantonales Recht handelt.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 41 3. Beschwerdeberechtigung</p> <p>¹ Zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde ist berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist.</p> <p>² Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht den zuständigen Gemeinderäten und den Vertretern selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten und Stiftungen zu.</p>	<p style="text-align: center;">§ 41 3. Beschwerdeberechtigung</p> <p>¹ Zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde ist berechtigt, wer</p> <p>a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder zu Unrecht keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat,</p> <p>b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und</p> <p>c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.</p> <p>² unverändert</p> <p>³ Beschwerdeberechtigt ist auch, wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist.</p>

Begründung:

Zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde ist gemäss dem bis heute geltenden § 41 Abs. 1 VRG berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Nach ständiger von Anfang an verfolgter Praxis des Verwaltungsgerichtes ist indessen zur Erhebung der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde⁶⁸ und damit auch der Verwaltungsbeschwerde legitimiert, wer durch eine Verfügung in höherem Masse als jeder beliebige Dritte oder die Allgemeinheit berührt wird. Das heisst, das Rechtsschutzinteresse besteht im praktischen Nutzen, der mit erfolgreicher Beschwerde erzielt werden könnte; das Rechtsschutzinteresse ist somit rein prozessualer Natur⁶⁹. Mit dieser Auslegung sorgte das Verwaltungsgericht seit je dafür, sonst

⁶⁷ BGS 412.11

⁶⁸ vgl. § 62 VRG

⁶⁹ vgl. schon GVP 1977/78, 175

unweigerlich entstehende Differenzen im Rechtsschutz zwischen dem kantonalen und dem Bundesrecht zu vermeiden. Insbesondere wurden durch diese Auslegung von § 41 bzw. § 62 VRG die bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 98a Abs. 3 OG, in Kraft seit 15. Februar 1992, erfüllt. Auf eine entsprechende Anpassung der für das kantonale Verfahrensrecht wichtigen Bestimmungen von § 41 und § 62 VRG wurde bislang aber verzichtet.

Gemäss dem künftig für die Rechtspflege im Bereich des öffentlichen Rechts zentralen Art. 111 Abs. 1 BGG ("Einheit des Verfahrens") muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist. Der Beschwerdeweg darf insbesondere nicht durch die Forderung eines rechtlich geschützten Interesses als Legitimationsvoraussetzung eingeschränkt werden; auch Materien, bei denen kein Rechtsanspruch besteht, müssen überprüfbar sein⁷⁰. Damit übernimmt und verallgemeinert das BGG den bereits bisher in Art. 98a Abs. 3 OG verankerten Grundsatz, wonach die Beschwerdelegitimation in den kantonalen Verfahren "mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde" an das Bundesgericht gewährleistet sein muss. Da die öffentlich-rechtliche Einheitsbeschwerde neu auch für kantonal-rechtliche Materien offen steht, ergibt sich daraus hinsichtlich der Legitimation, dass die Kantone auch in Materien, in denen bisher eine engere Regelung zulässig war, für die Legitimation keine strengeren Voraussetzungen statuieren dürfen, als sie in Art. 89 Abs. 1 BGG vorgesehen sind⁷¹. Danach genügt ein "schutzwürdiges Interesse" an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Aktes⁷². Ein rechtlich geschütztes Interesse ist nicht erforderlich⁷³. Ausserdem muss kumulativ die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass "besonders berührt" (Abs. 1 Bst. b) sein. Es wird darauf zu achten sein, wie weit diese gegenüber Art. 103 Bst. a OG ("berührt") strengere Formulierung von Verwaltungs- und Bundesgericht möglicherweise zur Einschränkung des Beschwerderechts Dritter auszulegen sein wird.

Auch für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde (Art. 117 BGG) gilt als Mindestanforderung hinsichtlich des Beschwerderechts sinngemäss der Grundsatz der Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 BGG. Auch wenn für die Erhebung der Verfassungsbeschwerde nach Art. 115 Bst. b BGG ein "rechtlich geschütztes" Interesse vorausgesetzt ist, wäre es aber nicht sinnvoll, das Beschwerderecht im kantonalen Verfahren je nach dem auf Bundesebene offen stehenden Rechtsmittel (ordentliche

⁷⁰ vgl. Tophinke, S. 109

⁷¹ vgl. Hansjörg Seiler, Art. 89 Rz 5

⁷² Art. 89 Abs. 1 Bst. c BGG

⁷³ vgl. Auer, S. 131

oder Verfassungsbeschwerde) differenziert auszugestalten⁷⁴. Somit ist hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde bei der Beschwerdelegitimation nach kantonalem Recht keine Differenzierung zu treffen.

Gegenüber der festen, genügend flexiblen Praxis von Verwaltungsgericht und kantonaler Verwaltung ergeben sich aus den Anforderungen an die Umschreibung des Beschwerderechts Privater gemäss dem BGG an sich keine Neuerungen. Allerdings ist im Rahmen der Anpassung des VRG an die Bundesjustizreform zweifellos der Klarheit willen der Zeitpunkt gekommen, den Wortlaut von § 41 bzw. § 62 VRG an die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen. Es empfiehlt sich aus der Sicht des Verwaltungsgerichts aus Gründen der Harmonisierung mit dem Bundesrecht⁷⁵ die weitgehend wörtliche Übernahme der in Art. 89 Abs. 1 BGG umschriebenen Legitimationsvoraussetzungen. Mit dieser Gesetzesänderung wird explizit auch der vom Kantonsrat am 5. Juli 2007 in diesem Punkt (Ziff. 5, Legitimation zur Beschwerde) für erheblich erklärten Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktion betreffend Massnahmen gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren entsprochen.

Nichts zu ändern ist an der in Abs. 2 von § 41 VRG statuierten Möglichkeit der kantonalen Behördenbeschwerde. Im Übrigen müssen auch öffentlich-rechtliche Körperschaften einen Entscheid anfechten können, wenn sie wie Private betroffen sind⁷⁶. Eine entsprechende Interpretation von § 41 bzw. § 62 VRG liegt auf der Hand und ist von Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgericht schon bisher vorgenommen worden.

Soweit die Behördenbeschwerde zudem vom Bundesrecht vorgesehen ist⁷⁷, gilt dieser Vorbehalt ohnehin. Künftig soll er in der besonderen Beschwerdelegitimation nach dem neu vorgeschlagenen Absatz 3 verankert werden. Mit dessen allgemeiner Formulierung "wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist", wird im Weiteren in Anlehnung an Art. 89 Abs. 2 Bst. d BGG auch vom kantonalen Gesetzgeber der Vorgabe Rechnung getragen, dass sich die gemäss Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983⁷⁸ oder Art. 12 Abs. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966⁷⁹ beschwerdeberechtigten Organisatio-

⁷⁴ vgl. Auer, S. 131

⁷⁵ vgl. befürwortend auch Ruth Herzog, S. 98

⁷⁶ vgl. Tophinke, S. 109

⁷⁷ vgl. Art. 111 Abs. 2 i.V.m. Art. 89 Abs. 2 BGG; vgl. z.B. Art. 141 DBG

⁷⁸ USG; SR 814.01

⁷⁹ NHG; SR 451

nen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich bereits am kantonalen Verfahren als Partei beteiligen können und müssen, um mittels Beschwerde an das Bundesgericht gelangen zu können. Ein Verzicht auf das Ergreifen desjenigen Rechtsmittels, das zum letztinstanzlichen kantonalen Entscheid führt, schliesst die beschwerdeberechtigten Organisationen in der Regel von der Beschwerdeführung im Bund aus⁸⁰.

In ihrer Vernehmlassung bemerkt die CVP, ob mit der Übernahme der Bestimmung über die Aktivlegitimation aus dem Bundesrecht letztlich eine Einschränkung oder eine Erweiterung der Beschwerdelegitimation einhergehe, werde sich weisen. Zu begrüssen wäre es, wenn das Anliegen der Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktion gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren ausdrücklichen Niederschlag im Gesetz fände. Damit wird die Motion der drei erwähnten Fraktionen vom 31. August 2006⁸¹ angesprochen. In seiner Motionsantwort vom 5. Juni 2007⁸² beantragte der Regierungsrat, Ziffer 5 der Motion erheblich zu erklären, nämlich die Forderung nach Angleichung der Legitimation zu Einsprachen und Beschwerden, insbesondere in Bausachen, an die Legitimationsvorschriften des Bundesgerichtsgesetzes. Diesem Anliegen wird mit dieser Vorlage entsprochen. Im Übrigen beantragte der Regierungsrat in seiner Motionsantwort, die weiteren Motionsbegehren nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben. Der Kantonsrat folgte am 5. Juli 2007 diesem Antrag mit klarem Mehr. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht halten es nicht für angezeigt, im Rahmen der vorliegenden Umsetzung der Rechtsweggarantie die damalige ausführliche Diskussion erneut zu führen. Abgesehen davon, dass sich das Parlament vor nicht einmal einem Jahr nach der ausgiebigen Debatte unmissverständlich zu den Begehren der Motion geäussert hat, würde eine erneute Debatte den Rahmen dieser Vorlage sprengen.

4. Titel: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Durch die Totalrevision der Bundesrechtspflege wird das Rechtsmittelsystem des Bundes mittels Einführung der Einheitsbeschwerde (in Zivilsachen: Art. 72 ff. BGG; in Strafsachen: Art. 78 ff. BGG; in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten: Art. 82 ff. BGG) - abgesehen von der zusätzlich offen stehenden subsidiären Verfassungsbeschwerde - stark vereinfacht. Insbesondere bedeutet dies hinsichtlich der öffentlich-

⁸⁰ vgl. BGE 121 II 224

⁸¹ Vorlage Nr. 1474.1 - 12171

⁸² Vorlage Nr. 1474.2 - 12402

rechtlichen Angelegenheiten⁸³, dass es keine Rolle mehr spielt, ob sich der angefochtene Entscheid auf öffentliches Recht des Bundes oder des Kantons stützt bzw. stützen sollte⁸⁴. Was die erwähnte subsidiäre Verfassungsbeschwerde betrifft, so kann in Fällen unterhalb der teilweise vorgesehenen Streitwertgrenzen⁸⁵ bzw. im Ausschlussbereich⁸⁶ der Einheitsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen ausschliesslich die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden⁸⁷. Im Gegensatz zur Einheitsbeschwerde wird bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde - wie bisher bei der staatsrechtlichen Beschwerde⁸⁸ - für die Legitimation ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids vorausgesetzt⁸⁹.

Weiterhin nicht vorgesehen werden muss eine Anfechtungsmöglichkeit für kantonale Erlasse⁹⁰. Demgegenüber können gemeindliche Erlasse wie bisher zunächst beim Regierungsrat⁹¹ und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Die letzte kantonale Instanz muss ein oberes Gericht sein, ausser bei einem Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter, was kaum je der Fall sein dürfte⁹².

Hier zu erwähnen ist, dass die Kantone auch in Zivil- und Strafsachen⁹³ keinen doppelten gerichtlichen Instanzenzug vorsehen müssen, d.h. es spielt in den wenigen vom Verwaltungsgericht zu beurteilenden, der Beschwerde in Zivil- oder Strafsachen unterliegenden Fällen keine Rolle, ob die erste Instanz im Kanton eine Verwaltungsbehörde ist⁹⁴.

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 54 Abs. 1 2. Wahl</p> <p>¹ Das Verwaltungsgericht wird vom Volk auf eine</p>	<p style="text-align: center;">§ 54 Abs. 1 2. Wahl</p> <p>¹ Das Verwaltungsgericht wird vom Volk auf eine</p>

⁸³ vgl. Art. 82 Bst. a BGG

⁸⁴ vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: BBl 2001, 4230 und 4234 f.

⁸⁵ Art. 85 BGG

⁸⁶ Art. 83 BGG

⁸⁷ Art. 116 BGG

⁸⁸ Art. 88 OG

⁸⁹ Art. 115 Bst. b BGG

⁹⁰ Art. 87 Abs. 1 BGG

⁹¹ vgl. § 17 Gemeindegesetz, GG, BGS 171.1

⁹² vgl. Auer, S. 124 Anm. 5

⁹³ vgl. Art. 75 Abs. 2, Art. 80 Abs. 2 BGG; Bsp.: Fürsorgerische Freiheitsentziehung, Straf- und Massnahmenvollzug

⁹⁴ vgl. Auer, S. 126

Amtsdauer von vier Jahren gewählt.	Amtsdauer von sechs Jahren gewählt.
------------------------------------	-------------------------------------

Begründung:

Hier handelt es sich um eine im Rahmen dieser Teilrevision vorzunehmende blosser Nachführung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ohne eine materiell-rechtliche Änderung. Auch im VRG selber soll die vom Kantonsrat am 30. September 1999 beschlossene und in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 angenommene Änderung von § 77 Abs. 2 der Kantonsverfassung⁹⁵ verankert werden, mit der die Amtsdauer der Mitglieder und der Ersatzmitglieder der Gerichte von vier auf sechs Jahre erhöht worden ist⁹⁶.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 59 Abs. 1 <i>7. Kanzlei</i></p> <p>¹ Das Verwaltungsgericht wählt die Gerichtsschreiber, stellt das Kanzleipersonal an und ernennt den Kanzleivorsteher.</p>	<p style="text-align: center;">§ 59 Abs. 1 <i>7. Kanzlei</i></p> <p>¹ Das Verwaltungsgericht wählt die Gerichtsschreiber, stellt das Kanzleipersonal an und ernennt den Generalsekretär.</p>

Begründung:

Hier wird lediglich der Begriff "Kanzleivorsteher" durch die neue Bezeichnung "Generalsekretär" ersetzt. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu § 13 Abs. 2 VRG (Ziff. 6.2) sowie zu § 3 Abs. 6 OG (Ziff. 7.2) und zu § 16 Ziff. 3 sowie § 59 Abs. 2 GOG (Ziff. 7.5).

III.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 61 <i>1. Generalklausel</i></p> <p>¹ Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist zulässig: 1. gegen Verwaltungsentscheide einer Direktion</p>	<p style="text-align: center;">§ 61 <i>1. Generalklausel</i></p> <p>¹ Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist zulässig: 1. gegen Verwaltungsentscheide unterer kanto-</p>

⁹⁵ KV, BGS 111.1

⁹⁶ GS 26, 585

<p>des Regierungsrates, wenn in der Streitsache ein ordentliches Rechtsmittel an eine Bundesbehörde gegeben ist;</p> <p>2. gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst.</p> <p>² Bei Zustimmung des Beschwerdeführers kann der Regierungsrat eine Verwaltungsstreitsache unter Verzicht auf einen Entscheid an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung überweisen; der Regierungsrat kann zur Beschwerde Stellung nehmen und Anträge einreichen.</p>	<p>naler Verwaltungsbehörden, soweit sich ihre Entscheide auf Bundesrecht stützen und die Gesetzgebung keinen Weiterzug an den Regierungsrat oder das Bundesverwaltungsgericht vorsieht;</p> <p>2. gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst.</p> <p>² unverändert</p>
---	---

Begründung:

Der vorgeschlagene neue § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG legt fest, dass im Grundsatz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verwaltungsentscheide unterer Verwaltungsbehörden, also der Direktionen, Ämter, Abteilungen oder Mitarbeitenden zulässig ist, soweit sich ihre Entscheide auf Bundesrecht stützen. Ausnahmsweise kann die Gesetzgebung vorsehen, dass vor dem gerichtlichen noch der verwaltungsinterne Rechtsschutz durch die im fraglichen Bereich zuständige Direktion oder durch den Regierungsrat als oberste und politisch verantwortliche Verwaltungsinstanz mit der für sie typischen Prüfung der Ermessensausübung zu greifen hat (vgl. dazu oben 3.2.3.3.).

Mit dieser Regelung wird das bisherige System verlassen, wonach sich der Instanzenzug nach der für den fraglichen Entscheid massgeblichen Behörde, der Art und Weise ihrer Entscheidkompetenz (originär oder delegiert) sowie nach der Frage des ordentlichen Rechtsmittels an eine Bundesbehörde richtet. Neu richtet sich der Instanzenzug grundsätzlich nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht, also ob sich der Entscheid auf Bundesrecht stützt oder auf kantonales Recht, vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen. Im Übrigen verweisen wir hier auf unsere Ausführungen vorne unter Ziff. 3.2 ff. sowie auf den Kommentar zu § 40 VRG.

Die in § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG hinsichtlich der Weiterzugsmöglichkeit von Regierungsratsentscheiden statuierte Einschränkung "soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst", hat u.E. entgegen einer ersten Einschätzung nicht etwa ersatzlos zu entfallen, sondern im Gegenteil ist ihr mit dem Adjektiv "ausnahmsweise" besonderer Nachdruck zu verleihen. Denn zu berücksichtigen ist die Tatsache, dass das BGG für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten "ab-

schliessend⁹⁷ Ausnahmen vorsieht, welche die Kantone von der Pflicht entbinden, diesbezüglich überhaupt ein Gericht als Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen. Es handelt sich als bundesrechtliche Ausnahmen von der Rechtsweggarantie um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter⁹⁸, für deren Beurteilung die Kantone ausdrücklich einen rein verwaltungsinternen Instanzenzug vorsehen können, sowie um Entscheide in eidgenössischen Angelegenheiten betreffend die politische Stimmberechtigung sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen, für welche die Bundesgesetzgebung zwingend den Rechtsmittelweg über die Kantonsregierung vorsieht⁹⁹. Als Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter bezeichnet werden können etwa die klassischen *actes de gouvernement*, soweit sie jedenfalls nicht in individuelle Rechtspositionen eingreifen¹⁰⁰, Massnahmen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit¹⁰¹, Richtpläne¹⁰² und Begnadigungen¹⁰³. In Analogie zur bundesrechtlichen Regelung dürften auch "politische" Entscheide wie jene über die Errichtung oder Schliessung von öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Spitäler) von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden können¹⁰⁴. Zudem kann in Einzelfällen spezialgesetzlich vorgesehen sein, dass gegen Verfügungen kantonaler Vorinstanzen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen steht, was nach der Überzeugung des Verwaltungsgerichts seine eigene Zuständigkeit ausnahmsweise ausschliesst.

Hinsichtlich von Entscheiden in kantonalen Angelegenheiten betreffend die politische Stimmberechtigung sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen wird vom Bundesgerichtsgesetz nicht explizit ein Gericht als Vorinstanz des Bundesgerichts verlangt¹⁰⁵. Nach dem zugerischen Wahl- und Abstimmungsgesetz kann ohnehin das Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz angerufen werden¹⁰⁶. Bei "Akten" des Parlaments und der Regierung ist es den Kantonen in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten freigestellt, ob sie überhaupt ein Rechtsmittel (und erst recht eine gerichtliche Vorinstanz des Bundesgerichts) vorsehen wollen¹⁰⁷.

⁹⁷ vgl. Christoph Auer, S. 135 f.

⁹⁸ Art. 86 Abs. 3 BGG

⁹⁹ Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG i.V.m. Art. 77 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976; BBl 2001, 4328; vgl. dazu Christoph Auer, S. 124

¹⁰⁰ vgl. Esther Tophinke, S. 98 f.

¹⁰¹ vgl. Art. 83 Bst. a BGG und Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG

¹⁰² vgl. BBl 2001, 4327; Esther Tophinke, S. 100 f.

¹⁰³ vgl. Esther Tophinke, S. 102 f.

¹⁰⁴ vgl. Hansjörg Seiler, Art. 86 Rz 23

¹⁰⁵ Art. 88 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG; die neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt nun aber einen Gerichtszugang (vgl. Entscheid 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.10).

¹⁰⁶ § 67 WAG, BGS 131.1, i.V. mit § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG

¹⁰⁷ Art. 87 Abs. 1 und 88 Abs. 2 BGG; vgl. Hansjörg Seiler, Art. 88 Rz 11

Nicht folgen kann das Verwaltungsgericht der einschränkenden Ansicht, wonach im Wesentlichen eine Ausnahme vom Grundsatz der richterlichen Vorinstanz strikte nur bei "Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter" zulässig sei, weshalb u.a. selbst für Akte des Parlaments wie etwa die Abberufung eines Kantonsrichters - falls kein "vorwiegend politischer Charakter" gegeben sei - die Anfechtung beim Verwaltungsgericht möglich sein müsste¹⁰⁸. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Auffassung des Verwaltungsgerichts an. Eine solche Möglichkeit soll deshalb das zugerichtete VRG weiterhin nicht vorsehen.

Pro Memoria zu erwähnen ist, dass die Kantone den Grundsatz der richterlichen Vorinstanz ausnahmslos zu beachten haben, soweit die Beschwerde in Zivilsachen oder in Strafsachen offen steht¹⁰⁹.

IV.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 62 2. Beschwerdeberechtigung</p> <p>Die Beschwerdeberechtigung richtet sich nach § 41 dieses Gesetzes.</p>	<p style="text-align: center;">§ 62 2. Beschwerdeberechtigung</p> <p>¹ Zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer</p> <p>a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat,</p> <p>b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und</p> <p>c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.</p> <p>² Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Beschwerderecht den zuständigen Gemeinderäten und den Vertretern selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten und Stiftungen zu.</p> <p>³ Beschwerdeberechtigt ist auch, wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist.</p>

Begründung:

In materieller Hinsicht ist hier auf die Ausführungen zur neuen Fassung von § 41 VRG zu verweisen. In formeller Hinsicht ist es benutzerfreundlicher, die Voraussetzungen der Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde neu ausdrücklich anzuführen, anstatt wie bisher lediglich auf die - zwar identische - Regelung bei der Ver-

¹⁰⁸ vgl. Chr. Auer, S. 125

¹⁰⁹ vgl. Art. 72 Abs. 2 Bst. b, Art. 78 Abs. 2 Bst. b BGG; vgl. Chr. Auer, S. 125

waltungsbeschwerde (§ 41 VRG) zu verweisen. Wie bereits beim § 41 wird durch diese Gesetzesänderung explizit auch der vom Kantonsrat am 5. Juli 2007 in diesem Punkt (Ziff. 5, Legitimation zur Beschwerde) für erheblich erklärten Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktion betreffend Massnahmen gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren entsprochen.

V.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 64 <i>4. Beschwerdefrist</i></p> <p>Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist innert 30 Tagen nach der Mitteilung des weiterziehbaren Entscheides beim Verwaltungsgericht einzureichen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 64 <i>4. Beschwerdefrist</i></p> <p>Soweit das kantonale oder eidgenössische Recht keine andere Frist vorschreibt, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde innert 30 Tagen nach der Mitteilung des weiterziehbaren Entscheides beim Verwaltungsgericht einzureichen.</p>

Begründung:

Auch dieser Revisionsvorschlag für das Verwaltungsrechtspflegegesetz weist keinen unmittelbaren Bezug zur Rechtsweggarantie auf. Er bezweckt weniger eine materielle Gesetzesänderung als eine Angleichung der Regelung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an jene der Einsprache und Verwaltungsbeschwerde. Die für diese beiden Rechtsmittel geltenden Paragraphen 36 Abs. 1 und 43 Abs. 1 VRG enthalten für die Rechtsmittelfrist im Unterschied zur Regelung für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§ 64 VRG) den Vorbehalt einer abweichenden Regelung im "kantonalen oder eidgenössischen Recht". Diese Formulierung schliesst mangels Gesetzesvorbehalts ein, dass auch der kantonale Verordnungsgeber, d.h. der Regierungsrat, eine andere als die im Gesetz verankerte 20-tägige Rechtsmittelfrist vorsehen kann, wobei diese schon aus Gründen der Rechtssicherheit nur kürzer, nicht aber länger sein kann. Eine gleiche Regelung ist rechtspolitisch für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerechtfertigt. Zwar soll im Regelfall für die Ergreifung eines Rechtsmittels an das Verwaltungsgericht die in § 64 VRG statuierte Frist von 30 Tagen ab der Zustellung des anfechtbaren Entscheids gelten. In Analogie zu Einsprache und Verwaltungsbeschwerde soll aber nicht ausgeschlossen sein, dass nicht nur in kantonalen Gesetzen oder im Bundesrecht als gleich- oder höherrangigen Rechtsquellen, sondern auch im kantonalen Verordnungsrecht je nach sachlicher Notwendigkeit kürzere Beschwerdefristen vorgesehen werden können. Durch Gesetzesrecht ist dies bereits

heute in mehreren Sachgebieten der Fall. Beispielsweise sind Zwischenentscheide der Schätzungskommission nach § 67 Abs. 2 Bst. e Satz 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 721.11) innert 20 Tagen beim Verwaltungsgericht anzufechten. Sowohl gemäss § 6 Abs. 1 Bst. b des kantonalen Submissionsgesetzes (BGS 721.51) als auch gemäss Art. 15 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, BGS 721.52), die gemäss § 1 des Submissionsgesetzes Geltung auch für den Kanton Zug hat, beträgt die Beschwerdefrist an das Verwaltungsgericht 10 Tage. Als Beispiel für bundesrechtliche Vorgaben ist auf Art. 397d Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) zu verweisen, gemäss dem gegen fürsorgerische Freiheitsentziehungen innert zehn Tagen nach der Mitteilung das Gericht angerufen werden kann (wobei hierfür ein expliziter Vorbehalt auch in § 79h Satz 2 VRG enthalten ist). Es bedarf eines ausdrücklichen Vorbehalts in § 64 VRG, um abweichende, d.h. kürzere Regelungen der Beschwerdefrist allenfalls im kantonalen Verordnungsrecht vorsehen zu können. Um einen solchen Fall handelt es sich z.B. bei § 3 Abs. 1 Bst. a der kantonalen Verordnung über die Ausführung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) vom 22. Mai 2007 (Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen, BGS 512.25, in Kraft seit 1. Juli 2007). In dieser Bestimmung hat der Regierungsrat bei der Umsetzung des Bundesrechts (Art. 24h Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24b, 24d und Art. 24e Abs. 5 BWIS) die Frist für die Ergriffung der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne eines raschen Verfahrens in Abweichung von der vom Verwaltungsrechtspflegegesetz statuierten Frist von 30 Tagen auf zehn Tage verkürzt. Die bisherige Formulierung von § 64 VRG liess dies an sich gar nicht zu, denn ohne entsprechenden Vorbehalt können von einem Gesetz abweichende Anordnungen aus Gründen des Gewaltenteilungsprinzips und der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns nur in einer Rechtsquelle gleicher Rangordnung vorgesehen werden. Unabhängig davon ist für Verordnungsrecht vorausgesetzt, dass es sich seinerseits als verfassungskonform bzw. gesetzmässig erweist. Der Revisionsvorschlag für § 64 VRG ermöglicht eine der Rechtswirklichkeit entsprechende Flexibilisierung der kantonalen Rechtsetzung. Es würde aber die Klarheit der Rechtsordnung und damit die Rechtssicherheit beeinträchtigen, wenn über begründete Ausnahmefälle hinaus vom Grundsatz der 30-tägigen Beschwerdefrist abgewichen würde. Die Beschwerdefrist ist als Verwirkungsfrist für die Rechtssuchenden von erheblicher verfahrensrechtlicher Bedeutung, was eine möglichst einheitliche Festlegung verlangt. Zu den gesetzlichen Pflichten der verfügenden Behörde gehört es ausserdem, die Adressaten ihres Entscheids über die gültige,

allenfalls von der in § 64 VRG enthaltenen Regel von 30 Tagen abweichende Beschwerdefrist im Sinne von § 19 Abs. 1 Ziff. 3 VRG richtig zu informieren. Es dürfen nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen einem Verfügungsempfänger aus einer falschen oder unterlassenen Rechtsmittelbelehrung keine Rechtsnachteile erwachsen.

VI.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 79e 5. Einvernahme</p> <p>Die betroffene Person wird vom Gericht, von einer Abordnung des Gerichts oder vom Referenten einvernommen (Art. 397f Abs. 3 ZGB).</p>	<p style="text-align: center;">§ 79e 5. Einvernahme</p> <p>Die betroffene Person wird vom Gericht mündlich einvernommen (Art. 397f Abs. 3 ZGB).</p>

Begründung:

Auch hier handelt es sich um eine blosser Nachführung der kantonalen Gesetzgebung in Berücksichtigung der kraft Bundesrechts schon lange geänderten Praxis des Verwaltungsgerichts. Die bis heute unveränderte Bestimmung von § 79e VRG wurde mit dem Erlass des kantonalen Einführungsgesetzes zu den Bestimmungen der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung¹¹⁰ vom 28. Januar 1982 in das VRG eingefügt. Demgemäss kann die betroffene Person entweder vom Gericht, von einer Abordnung des Gerichts oder bloss vom Referenten einvernommen werden. Noch im Jahr 1984¹¹¹ hielt das Schweizerische Bundesgericht dafür, dass das Verfahren der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung nach Art. 397f Abs. 1 ZGB einfach und rasch sein müsse und unnötig kompliziert würde, wenn zusätzlich zur Befragung durch den fachkundigen Referenten noch die mündliche Anhörung durch das ganze erkennende Gericht verlangt würde. Im Jahr 1989 kam das Bundesgericht indessen zum Schluss, dass die in dieser Frage "unklare" Bestimmung von Art. 397f Abs. 3 ZGB in Fällen der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung die Einvernahme durch das gesamte erkennende Gericht zwingend gebiete. Nach Wortlaut und Systematik von Art. 397f Abs. 3 ZGB sei die in vielen Kantonen verbreitete Auslegung nicht mehr länger zulässig, wonach die vorgeschriebene mündliche Einvernahme durch einen delegierten Richter bzw. den Referenten oder eine Abordnung des Gerichts erfolgen könne¹¹². Seit dieser Bundesgerichtsentscheid hat das Verwaltungsgericht Einvernahmen

¹¹⁰ Art. 397a ff. ZGB

¹¹¹ Entscheid BGE 110 II 124

¹¹² BGE 115 II 129 ff.

nach Art. 397f Abs. 3 ZGB bzw. § 79e VRG stets nur durch die ganze fürsorgerechtl-liche Kammer vorgenommen. Die immerhin von Anfang an genügend flexibel formu-lierte Bestimmung im VRG ist nunmehr der geänderten strengeren Praxis anzupas-sen.

5. Titel: Vollstreckung

Kein Änderungsbedarf.

7. ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN ANPASSUNGEN UND ÄNDERUNGEN IN DER ÜBRIGEN FORMELLEN GESETZGEBUNG

In den nachfolgenden Abschnitten werden die vorgeschlagenen Änderungen der ein-zelnen Erlasse in der Reihenfolge der Bereinigten Gesetzessammlung (BGS) kom-mentiert. Dabei werden nicht nur Anpassungen vorgeschlagen, die sich aufgrund der Rechtsweggarantie zwingend aufdrängen, sondern auch solche, die sich im Verlaufe der Anwendung der entsprechenden Erlasse als nötig erwiesen haben. Allerdings war es nicht das primäre Ziel dieser Vorlage, die Bereinigte Gesetzessammlung zu entrümpeln; primäres Ziel ist vielmehr die zeitgerechte Umsetzung der Rechtswegga-rantie.

7.1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 28. November 1996 (EG ANAG, BGS 122.5)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 19 <i>Grundsatz</i></p> <p>Die Rechtspflege richtet sich unter Vorbehalt der nachstehenden Bestimmungen nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>	<p style="text-align: center;">§ 19 <i>Beschwerden im Bereich Aufenthalt und Niederlassung</i></p> <p>¹ Beschwerden gegen Entscheide des Amts für Migration, der Volkswirtschaftsdirektion und des Amts für Wirtschaft und Arbeit sind an den Regierungsrat zu richten.</p> <p>² Im Übrigen richtet sich die Rechtspflege unter Vorbehalt der nachstehenden Bestimmungen nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>

Begründung:

Wie bereits dargelegt (s. 3.2.3 Ziff. 3. vorstehend), soll die dem Regierungsrat zustehende Entscheidkompetenz in der verwaltungsinternen Rechtsprechung grundsätzlich auf die Prüfung kantonalen Rechts beschränkt werden. In Ausnahmefällen, wie beispielsweise im Ausländerrecht, soll der Regierungsrat wie bis anhin erstinstanzliche Beschwerdeinstanz bleiben. Dazu müssen die Bestimmungen der Rechtspflege im EG ANAG entsprechend angepasst werden. Dabei sollen nicht nur Entscheide des Amtes für Migration, sondern auch die ausländerrechtlichen Entscheide der Volkswirtschaftsdirektion im Bereich der Höchstzahlen des Kantons für Jahresaufenthalter (§ 2 EG ANAG) sowie des Amtes für Wirtschaft und Arbeit als Arbeitsmarktbehörde gemäss der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer¹¹³ (§ 3 EG ANAG) beim Regierungsrat als erster Beschwerdeinstanz angefochten werden können. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Bereich Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (§ 4 und § 20 EG ANAG) bleibt wie bis anhin bestehen. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen unter Ziff. 8.2. nachstehend.

7.2 Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Organisationsgesetz, OG, BGS 153.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 3 Abs. 6 <i>Direktionen</i></p> <p>⁶ Die Direktionssekretariate werden jeweils von einem Direktionssekretär oder einer Direktionssekretärin geleitet. Diese erfüllen primär Stabs-, Planungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 3 Abs. 6 <i>Direktionen</i></p> <p>⁶ Die Direktionssekretariate werden jeweils von einer Generalsekretärin oder einem Generalsekretär geleitet. Diese erfüllen primär Stabs-, Planungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen.</p>

Begründung:

In der Direktion des Innern sowie in der Direktion für Bildung und Kultur treten im Herbst 2007 bzw. im Frühling 2008 je eine Mitarbeiterin das Amt als Direktionssekretärin an. Diese Funktionsbezeichnung schafft Verwirrung mit der kaufmännisch ausgebildeten Direktionssekretärin oder dem in der Privatwirtschaft auch gebräuchlichen Begriff der Direktionsassistentin. Dies zeigt sich schon daran, dass sich auf Stellenausschreibungen für Direktionssekretärinnen und Direktionssekretäre zahlreiche kaufmännisch ausgebildete Frauen meldeten. Andere Kantone wie Zürich ver-

¹¹³ BVO, SR 823.21

wenden die Bezeichnung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs; im Kanton Genf spricht man von der Secrétaire générale oder vom Secrétaire général. Die Umbenennung für alle bisherigen und künftigen Direktionssekretärinnen und Direktionssekretäre macht aus diesen Gründen Sinn.

Eine lediglich gestützt auf § 9 Abs. 2 des Organisationsgesetzes, allenfalls im Einvernehmen mit dem Obergericht, dem Verwaltungsgericht sowie der Redaktionskommission des Kantonsrates vorgenommene redaktionelle Anpassung der betroffenen Erlasse erachtet der Regierungsrat als nicht sachgerecht. Beim Wechsel von Funktionsbezeichnungen im Allgemeinen und von solchen der Kadermitarbeitenden im Besonderen bedarf es einer Anpassung der formalgesetzlichen Grundlagen.

Während alle Direktionssekretärinnen und Direktionssekretäre die neue Bezeichnung bereits ab Ende September 2007 führen, werden die Kanzleichefin des Obergerichts sowie der Kanzleichef des Verwaltungsgerichts die neue Bezeichnung mit Änderung ihrer Geschäftsordnungen per 1. Januar 2008 einführen.

Der Begriff «Direktionssekretariat» für die Amtsbezeichnung bleibt bestehen; dasselbe gilt für den Terminus «Kanzlei» bei den Gerichten.

7.3 Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördenmitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, BGS 154.11)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 16 <i>5. Geltendmachung</i></p> <p>Schadenersatz- und Rückgriffsansprüche gegen Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Gerichte werden auf Beschluss des Kantonsrates geltend gemacht, in den andern Fällen auf Beschluss der zuständigen Disziplinarbehörde.</p>	<p style="text-align: center;">§ 16 <i>5. Geltendmachung</i></p> <p>Schadenersatz- und Rückgriffsansprüche gegen Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Gerichte werden auf Beschluss des Kantonsrates geltend gemacht, in den andern Fällen auf Beschluss der zuständigen Aufsichtsbehörde.</p>

Begründung:

Nachdem mit der Totalrevision des Personalgesetzes vom 1. September 1994 die Bestimmungen über die disziplinarische Verantwortlichkeit ersatzlos gestrichen und

damit auch die Disziplinarbehörden abgeschafft worden sind¹¹⁴, ist der Begriff "Disziplinarbehörde" durch den Begriff "Aufsichtsbehörde" zu ersetzen.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 18 <i>1. Zuständigkeit</i></p> <p>¹ Kantonsgericht und Obergericht entscheiden über Ansprüche Geschädigter gegen den Staat, soweit nicht das Bundesgericht zuständig ist.</p> <p>² Das Verwaltungsgericht beurteilt als einzige Instanz unter Vorbehalt von Absatz 3 Ansprüche des Staates gegen Beamte im Sinne der §§ 12 und 13 sowie Rückgriffsansprüche im Sinne von § 10.</p> <p>³ Das Bundesgericht beurteilt Verantwortlichkeitsansprüche Geschädigter gegen den Staat, die aus Amtshandlungen des Kantonsrates, des Regierungsrates oder der Gerichte abgeleitet werden sowie Regressansprüche des Staates gegen Beamte des Verwaltungsgerichts.</p>	<p style="text-align: center;">§ 18 <i>1. Zuständigkeit</i></p> <p>¹ Kantonsgericht und Obergericht entscheiden unter Vorbehalt von Abs. 2 über Ansprüche Geschädigter gegen den Staat sowie über Ansprüche des Staates im Sinne der §§ 12 und 13 gegen Beamte und Richter des Verwaltungsgerichts.</p> <p>² Das Verwaltungsgericht entscheidet über Ansprüche Geschädigter gegen den Staat, die aus Amtshandlungen der Staatsanwaltschaft, des Strafgerichts, des Kantons- oder des Obergerichts abgeleitet werden. Es beurteilt unter Vorbehalt von Abs. 1 auch die Ansprüche des Staates gegen Beamte im Sinne der §§ 12 und 13 sowie Rückgriffsansprüche im Sinne von § 10.</p> <p>³ aufheben</p>

Begründung:

Artikel 190 Abs. 2 (alt) BV sah ausdrücklich vor, dass die Kantone mit Zustimmung der Bundesversammlung Streitigkeiten aus dem kantonalen Verwaltungsrecht zur Entscheidung ans Bundesgericht zuweisen können. In § 18 Abs. 3 Verantwortlichkeitsgesetz hat der Kanton Zug von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; diese Kompetenzzuweisung wurde von der Bundesversammlung genehmigt¹¹⁵. In der revidierten BV ist diese Möglichkeit nicht mehr gegeben. Gemäss Art. 189 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 120 Abs. 1 BGG beurteilt das Bundesgericht als einzige Klageinstanz nur noch Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden (Bst. a), zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen (Bst. b) oder Ansprüche gemäss dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes vom 14. März 1958¹¹⁶ (Bst. c). Die direkte Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen gegen den Kanton Zug beim Bundesgericht, wie dies § 18 Abs. 3 Verantwortlichkeitsgesetz noch vorsieht, ist seit dem 1. Januar 2007 nicht mehr möglich. Vielmehr sind sämtliche Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen gegen den Kanton aus Amtshandlungen aller Behördemit-

¹¹⁴ GS 24, 566

¹¹⁵ BBI 1980 III 711

¹¹⁶ SR 170.32

glieder, Beamter, Lehrer und Angestellten (§ 1 Abs. 1 VG) beim Kantonsgericht bzw. beim Obergericht oder beim Verwaltungsgericht einzuklagen. Ebenso kann auch der Kanton Schadenersatz- oder Regressansprüche gemäss den §§ 12 und 13 Verantwortlichkeitsgesetz nur noch beim Kantons- bzw. beim Obergericht oder beim Verwaltungsgericht geltend machen. Durch diese Neuregelung der Zuständigkeitsordnung dürfte sich für das Kantons- und Obergericht sowie für das Verwaltungsgericht kaum Mehraufwendungen ergeben, sind bzw. waren doch entsprechende Staatshaftungsverfahren wegen widerrechtlicher Amtshandlungen des Kantonsrats oder des Regierungsrates bzw. der Untersuchungsbehörden bzw. der Staatsanwaltschaft, des Kantonsrats- oder des Obergerichts, die bisher direkt vom Bundesgericht zu beurteilen waren, äusserst selten.

7.4 Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz, BGS 154.21)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 10 Abs. 4 <i>Kündigung seitens des Kantons</i></p> <p>⁴ Bevor eine Kündigung ausgesprochen wird, ist die Angemessenheit weniger weitreichender Massnahmen zu erwägen wie Ermahnung, Verwarnung, Rüge, Verweis, Gehaltskürzung, Aufschub oder Verweigerung der Treue- und Erfahrungszulage, Zuweisung anderer Arbeit, Versetzung an eine andere Stelle (Funktionsänderung) oder Androhung der Entlassung.</p>	<p style="text-align: center;">§ 10 Abs. 4 <i>Kündigung seitens des Kantons</i></p> <p>⁴ Bevor eine Kündigung ausgesprochen wird, ist die Angemessenheit weniger weitreichender Massnahmen zu erwägen wie förmliche Erteilung eines Verweises, Gehaltskürzung, Aufschub oder Verweigerung der Treue- und Erfahrungszulage, Zuweisung anderer Arbeit, Versetzung an eine andere Stelle (Funktionsänderung) oder Androhung der Entlassung.</p>

Begründung:

Die Unterscheidung zwischen "Ermahnung, Verwarnung, Rüge und Verweis" hat immer wieder zu Diskussionen geführt. Ebenso hat sich wiederholt die Frage gestellt, ob es sich dabei und bei der "Zuweisung anderer Arbeit" überhaupt um Verfügungen im Sinne von § 4 VRG handelt. Denn ein Entscheid im Sinne von § 4 VRG liegt nur dann vor, wenn er auf eine Rechtswirkung ausgerichtet ist, das heisst, dass damit in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben werden. Es wird in einem ordentlichen Verfahren über die konkrete Rechtsstellung eines Einzelnen entschieden. Ein solcher Entscheid ist grundsätzlich auf dem Rechtsmittelweg anfechtbar.

Um die Unsicherheiten bezüglich der einzelnen Begriffe "Ermahnungen, Verwarnungen und Verweise" zu beheben, soll neu nur noch der förmliche Verweis als personalrechtliche Disziplinar massnahme ins Personalgesetz aufgenommen werden. Dabei handelt es sich um eine, in einem förmlichen Verfahren ergangene Zurechtweisung eines Mitarbeitenden, die - ist sie rechtskräftig entschieden - auch in die Personalakten aufgenommen und bei der Frage einer Beförderung oder Nichtbeförderung sowie gegebenenfalls bei einem späteren Kündigungsverfahren beigezogen werden kann. Selbstverständlich aber kann eine bloss Unachtsamkeit oder ein entschuldbares Versehen nicht Grund für ein förmliches Verweisverfahren sein. In solchen Fällen genügt auch ein informeller Tadel oder eine ermahnende mündliche Rüge. Erst wenn die Verfehlung ein das Arbeits- und Vertrauensverhältnis belastendes Ausmass angenommen hat, ist ein förmliches Verweisverfahren zu eröffnen. Dabei ist das konkret unangemessene Verhalten eines Mitarbeitenden im Einzelnen und unter Gewährung seiner Parteirechte zu prüfen und, sollte tatsächlich eine zu ahndende Verfehlung vorliegen, die Erteilung eines Verweises mittels begründeter Verfügung zu entscheiden.

Bezüglich der Zuweisung anderer Arbeit als Form einer disziplinarischen Massnahme hat der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 23. Dezember 1996¹¹⁷ ausdrücklich festgestellt, dass es sich dabei um einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG handelt.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 10 Abs. 5 <i>Kündigung seitens des Kantons</i></p> <p>⁵ Das Aussprechen von Ermahnungen, Verwarnungen, Rügen und Verweisen sowie die Zuweisung anderer Arbeit fallen in die Zuständigkeit der Leiterinnen oder Leiter der Ämter und Abteilungen; für die Androhung der Entlassung sind die Direktionen zuständig. Gegen diese Massnahmen kann kein förmliches Rechtsmittel ergriffen werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 10 Abs. 5 <i>Kündigung seitens des Kantons</i></p> <p>⁵ Die förmliche Erteilung eines Verweises sowie die Zuweisung anderer Arbeit fallen in die Zuständigkeit der Leiterinnen und Leiter der Ämter und Abteilungen; für die Androhung der Entlassung sind die Direktionen zuständig.</p>

¹¹⁷ Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug 1995/96 (GVP, S. 125 ff)

Begründung:

Zur Streichung der Begriffe "Ermahnung, Verwarnung, Rügen und Verweisen" zugunsten des Begriffs "förmliche Erteilung eines Verweises" sei auf die Begründung zu § 10 Abs. 4 vorstehend verwiesen.

Bei der Prüfung dieser Bestimmung hat sich die Frage gestellt, ob die Anfechtbarkeit der genannten disziplinarischen Massnahmen - wie bisher und trotz Rechtsweggarantie - ausgeschlossen werden soll. Zwar sieht Art. 29a Satz 2 BV den Ausschluss der Anfechtbarkeit durch ein formelles Gesetz unter strengen Voraussetzungen vor, der förmlich verfügte Verweis, die Zuweisung anderer Arbeit sowie die Androhung der Entlassung sollen aber künftig anfechtbar sein. Denn zum einen sind die strengen Voraussetzungen für einen Ausschluss gemäss Art. 29a BV nicht erfüllt (vgl. Ziff. 1.1 vorstehend), zum andern handelt es sich bei den genannten Disziplinierungsmassnahmen um für den betroffenen Mitarbeitenden massgebliche Eingriffe in seine Rechtsstellung. Sie wird durch eine verfügte Disziplinar-massnahme erheblich verschlechtert, denn diese kann - sozusagen als Vorstufe - in einem späteren Verfahren zu einer allenfalls schärferen Massnahme, insbesondere zur Begründung einer Kündigung, wieder beigezogen bzw. berücksichtigt werden. Dies ist aber nur dann zulässig, wenn die der betroffenen Person vorgeworfene Verfehlung auch in einem förmlichen Verfahren geklärt und über die daraufhin erteilte Disziplinierung eine förmliche und auch anfechtbare Verfügung ergangen ist.

III.

	Vorschlag
	<p style="text-align: center;">§ 58^{bis} <i>Pflichten bei Krankheit und Unfall</i></p> <p>¹ Absenzen wegen Krankheit oder Unfall sind den Leiterinnen bzw. den Leitern der Ämter und Abteilungen sofort zu melden. Dauert die Abwesenheit länger als drei Tage, ist ein Arztzeugnis einzureichen, das sich über den Grad und die voraussichtliche Dauer der Arbeitsunfähigkeit ausspricht. Wird der Aufforderung zur Einreichung eines Arztzeugnisses keine Folge geleistet, kann die Gehaltszahlung gesperrt werden.</p> <p>² Bei länger dauernder Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Unfall können periodisch weitere Arztzeugnisse verlangt oder Untersuchungen durch den Kantonsarzt oder durch Spezialärzte angeordnet werden.</p>

Begründung:

Die bisher lediglich in § 35 der Personalverordnung statuierte Verpflichtung zur Untersuchung durch eine Arztperson muss neu (auch) im Personalgesetz geregelt werden, da es sich um einen Eingriff in die persönliche Freiheit und Integrität der Arbeitnehmenden handelt. Dieser Eingriff muss auf Gesetzesstufe geregelt werden, namentlich auch mit Blick auf die korrekte Eröffnung des Rechtswegs bei Sperrung der Gehaltszahlung, die mit einer anfechtbaren Verfügung eröffnet werden muss.

7.5 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940 (GOG, BGS 161.1)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 16 Ziff. 3</p> <p>3. der Delegation von Aufgaben an den Obergerichtspräsidenten und den Vorsteher der Obergerichtskanzlei;</p>	<p style="text-align: center;">§ 16 Ziff. 3</p> <p>3. der Delegation von Aufgaben an den Obergerichtspräsidenten und den Generalsekretär des Obergerichts;</p>

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 59 Abs. 2</p> <p>² Das Obergericht wählt die Gerichtsschreiber und stellt das Kanzleipersonal an. Es ernennt die Kanzleivorsteher.</p>	<p style="text-align: center;">§ 59 Abs. 2</p> <p>² Das Obergericht wählt die Gerichtsschreiber und stellt das Kanzleipersonal an. Es ernennt den Generalsekretär des Obergerichts sowie die Kanzleivorsteher des Kantonsgerichts und des Strafgerichts.</p>

Begründung:

Hier handelt es sich lediglich um die Einführung des Begriffs des Generalsekretärs anstelle des Vorstehers der Obergerichtskanzlei analog der vorgesehenen Regelung für die Direktionssekretärin oder den Direktionssekretär. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu § 3 Abs. 6 OG (vorstehend Ziff. 7.2). Die obersten kantonalen Gerichte befürworten eine mit der Verwaltung bzw. den Direktionen identische Bezeichnung ihrer Stabschefin bzw. ihres Stabschefs.

Der Begriff "Kanzlei" für die Amtsbezeichnung bleibt - gleich wie der Begriff "Direktionssekretariat" - bestehen.

Da es sich vorliegend nur um eine Teilrevision des OG handelt, wurde auf die Einführung der weiblichen Bezeichnung verzichtet, da das geltende OG nur die männlichen Bezeichnungen führt.

7.6 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 25. April 2002 (EG BGFA, BGS 163.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 19 <i>Beschwerde</i></p> <p>¹ Die Beschwerde an das Obergericht ist zulässig:</p> <p>a) Gegen Entscheide der Anwaltsprüfungskommission betreffend Zulassung zur zugerischen Anwaltsprüfung, zur Eignungsprüfung gemäss Art. 31 BGFA sowie zum Gespräch gemäss Art. 32 BGFA,</p> <p>b) gegen Entscheide der Aufsichtskommission betreffend Bewilligung, Verweigerung oder Löschung der Eintragung in das Anwaltsregister bzw. in die öffentliche Liste,</p> <p>c) gegen Entscheide der Aufsichtskommission betreffend Ermächtigung zur öffentlichen Beurkundung,</p> <p>d) gegen Entscheide der Aufsichtskommission betreffend Entbindung vom Berufs- bzw. Amtsgeheimnis,</p> <p>e) gegen vorsorgliche Massnahmen der Aufsichtskommission im Sinne von § 18,</p> <p>f) gegen Disziplinarentscheide der Aufsichtskommission, mit welchen eine Busse oder ein Verbot der Berufsausübung bzw. ein Entzug der Beurkundungsbefugnis ausgesprochen wird,</p> <p>g) selbständig gegen Kostenentscheide der Aufsichtskommission, wenn die Kosten und allfällige Entschädigungen zusammen den Betrag von Fr. 1000.– übersteigen,</p> <p>h) gegen Entscheide der Aufsichtskommission, wenn eine Anzeige nicht an die Hand genommen oder ein Verfahren eingestellt wird.</p>	<p style="text-align: center;">§ 19 <i>Beschwerde</i></p> <p>¹ Gegen die in Anwendung dieses Gesetzes oder des BGFA ergangenen Entscheide kann beim Obergericht Beschwerde erhoben werden.</p> <p>² Die Beschwerdelegitimation und die Beschwerdegünde richten sich nach den Bestimmungen für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Verwaltungsrechtspflegegesetz, soweit sich dem vorliegenden Gesetz oder dem Bundesgesetz (BGFA) keine spezielle Vorschrift entnehmen lässt. Entscheide über Prüfungsergebnisse werden vom Obergericht nur auf Ermessensmissbrauch und die Verletzung wesentlicher Form- oder Verfahrensvorschriften überprüft.</p>

Begründung:

Gegen alle Entscheide der Anwaltsprüfungskommission und der Aufsichtskommission über die Rechtsanwältinnen muss die Beschwerde an eine obere kantonale

Gerichtsstanz zugelassen werden. Die Aufzählung im bisherigen § 19 Abs. 1 wird daher durch eine Generalklausel ersetzt.

Bei Beschwerden betreffend Entscheide über Prüfungsergebnisse ist die Kognition des Obergerichts eingeschränkt (Abs. 2). Diese Einschränkung betrifft z.B. Entscheide der Anwaltsprüfungskommission über die Erteilung des Anwaltspatentes und des Fähigkeitsausweises zur öffentlichen Beurkundung sowie der Fähigkeitsausweise gemäss Art. 31 und 32 BGFA.

7.7 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Obligationenrecht vom 28. August 2003 (EG OR, BGS 216.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 19 <i>Rechtspflege</i></p> <p>Das Rechtsmittelverfahren beim Vollzug des Bundesgesetzes über die Heimarbeit wird wie folgt geregelt:</p> <p>a) Gegen Verfügungen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit kann innert 20 Tagen seit Mitteilung bei der Volkswirtschaftsdirektion Beschwerde erhoben werden.</p> <p>b) Gegen Entscheide der Volkswirtschaftsdirektion kann innert 30 Tagen seit Mitteilung beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 19 <i>Rechtspflege</i></p> <p>Die Rechtspflege richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>

Begründung:

Nachdem es sich beim Bereich Heimarbeit materiell um eine bundesrechtliche Angelegenheit handelt und diese in Vollzug der Rechtsweggarantie gemäss der vorgeschlagenen neuen Regelung von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG grundsätzlich der erstinstanzlichen Überprüfung durch das Verwaltungsgericht zuzuweisen ist, wird der bisherige Instanzenzug aufgehoben.

7.8 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 30. Januar 1997 (EG SchKG, BGS 231.1)

	Vorschlag
	<p style="text-align: center;">§ 5 Abs. 4 (neu) <i>Fähigkeitszeugnis</i></p> <p>⁴ Gegen Entscheide der Prüfungskommission kann innert 10 Tagen Beschwerde bei der Justiz-</p>

	kommission des Obergerichts erhoben werden. Entscheide über Prüfungsergebnisse werden von der Justizkommission nur auf Ermessensmissbrauch und die Verletzung wesentlicher Form- oder Verfahrensvorschriften überprüft.
--	---

Begründung:

Gegen alle Entscheide der Prüfungskommission für Betriebsbeamte muss die Beschwerde an ein oberes kantonales Gericht zugelassen werden. Bei Entscheiden über Prüfungsergebnisse ist die Kognition der Justizkommission jedoch stark eingeschränkt.

7.9 Strafprozessordnung für den Kanton Zug vom 3. Oktober 1940 (StPO, BGS 321.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 84 Abs. 3</p> <p>³ Die Verfügungen der Sicherheitsdirektion können im Rahmen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes an den Regierungsrat oder an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 84 Abs. 3</p> <p>³ Beschwerden gegen Entscheide der Sicherheitsdirektion sind im Rahmen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes an den Regierungsrat zu richten.</p>

Begründung:

Die in § 84 Abs. 1 StPO¹¹⁸ zugewiesenen Zuständigkeiten der Sicherheitsdirektion im Bereich Straf- und Massnahmenvollzug nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches¹¹⁹ hat diese mit Verfügung vom 18. Dezember 2006 an das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug delegiert¹²⁰. Die Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion gemäss § 84 Abs. 2 betreffend der Entfernung der Einträge im Strafregister (Ziff. 1), der Verwertung (Ziff.), der Unbrauchbarmachung oder Vernichtung (Ziff. 3) eingezogener Gegenstände wurde mit Delegationsverfügung vom 18. Dezember 2006 an die Polizei delegiert¹²¹.

¹¹⁸ BGS 321.1

¹¹⁹ SR 311.0

¹²⁰ Verfügung über die Delegation der Entscheidbefugnisse der Sicherheitsdirektion im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs an das Amt für Straf und Massnahmenvollzug vom 18. Dezember 2006 (BGS 153.752)

¹²¹ Verfügung über die Delegation der Entscheidbefugnisse der Sicherheitsdirektion im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs an die Zuger Polizei vom 18. Dezember 2006 (BGS 153.751)

Zwar handelt es sich bei den in § 84 StPO genannten Fällen um Vollzugshandlungen von Bundesrecht (Strafgesetzbuch), so dass gemäss der grundsätzlichen Regelung im zu revidierenden VRG (§ 61 Abs. 1 Ziff. 1) diesbezügliche Verfügungen direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten wären. Da nun aber die betroffenen Bereiche, insbesondere beim Straf- und Massnahmenvollzug, ganz bestimmte fachspezifische Vollzugsfragen betreffen, ist eine vorgängige, d.h. verwaltungsinterne Prüfung der Ermessensausübung angezeigt. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zur flexiblen Formulierung von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG (Ziffer 3.2.3 vorstehend).

Die CVP äussert in ihrer Vernehmlassung die Befürchtung, beim Straf- und Massnahmenvollzug werde das Beschwerdeverfahren oft dazu missbraucht, den Antritt des Strafvollzugs hinauszuzögern, weshalb der Instanzenzug nicht ausgebaut werden soll, zumal die Betroffenen bereits vorgängig im Strafverfahren ausreichenden Rechtsschutz genossen hätten.

Erfahrungsgemäss werden Aufgebote des Amts für Straf- und Massnahmenvollzug kaum je angefochten. Denn vorgängig zum Aufgebot wird mit der verurteilten Person ein Vollzugsgespräch geführt, bei dem die Modalitäten des bevorstehenden Vollzugs, insbesondere auch das Datum des Strafantritts, einvernehmlich abgesprochen werden. Und selbst wenn eine entsprechende Verfügung angefochten wird und sich daraus ein längeres Beschwerdeverfahren ergeben sollte, so kann dadurch der Strafvollzug zwar etwas verzögert, aber keinesfalls verhindert werden. Denn das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug vollzieht die ihm vom Gericht zum Vollzug zugewiesenen Urteile in aller Regel in kurzer Zeit, so dass eine Vollzugsverjährung nicht eintreten kann, auch wenn der Ausgang eines Beschwerdeverfahrens abgewartet werden müsste. Hinzu kommt, dass das verfügende Amt in dringenden Fällen einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen könnte, so dass das Beschwerdeverfahren zu keinen Verzögerungen führt. Tatsache ist, dass die in den vergangenen Jahren gegen Verfügungen des Amts für Straf- und Massnahmenvollzug gerichteten Beschwerden nicht die Aufgebote zum Strafantritt, sondern durchwegs entweder die Verweigerung der bedingten Entlassung oder den Abbruch der Gemeinnützigen Arbeit betrafen.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es gerechtfertigt, dem Anliegen des Regierungsrats und des Verwaltungsgerichts, dass wichtige Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel der verwaltungsinternen Rechtspflege gerade im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs zu wahren seien, weiterhin Rechnung zu tragen.

7.10 Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen vom 30. August 2001 (EG Berufsbildung, BGS 413.11)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 7 Rechtspflege a) Einsprache</p> <p>Einsprache kann erhoben werden a) gegen die Notengebung bei der Schulleitung. Der Entscheid der Schulleitung ist endgültig, soweit die angefochtene Note nicht bei der Lehrabschlussprüfung berücksichtigt wird; b) gegen die Notengebung bei Lehrabschlussprüfungen bei der Prüfungsleitung; c) gegen die Notengebung bei Diplomprüfungen der höheren Fachschulen bei der zuständigen Prüfungskommission.</p>	<p style="text-align: center;">§ 7 Rechtspflege a) Einsprache</p> <p>¹ Gegen Zeugnisnoten, gegen die Notengebung bei Abschlussprüfungen sowie gegen alle übrigen Entscheide, die auf Noten basieren, kann Einsprache erhoben werden. ² Der Einspracheentscheid ist endgültig, wenn die angefochtene Note keinen Einfluss auf die Promotion oder das Qualifikationsverfahren hat.</p>

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 8 b) Beschwerde</p> <p>¹ Gegen Verfügungen des Amts für Berufsbildung, der Lehrabschlussprüfungsleitungen, der Prüfungskommissionen und der Schulleitungen kann bei der zuständigen Direktion Beschwerde erhoben werden. ² Verfügungen der zuständigen Direktion können beim Verwaltungsgericht angefochten werden. ³ Die Notengebung wird nur in Bezug auf Verfahrensfehler und Willkür überprüft.</p>	<p style="text-align: center;">§ 8 b) Beschwerde</p> <p>¹ Gegen Verfügungen und Einspracheentscheide, die nicht endgültig sind, kann bei der Volkswirtschaftsdirektion Beschwerde erhoben werden. ² Die Notengebung wird nur in Bezug auf Verfahrensfehler und Willkür überprüft.</p>

Begründung:

Da die bisherige Formulierung der Einsprachemöglichkeit zu Anwendungsproblemen geführt hat, soll § 7 neu formuliert werden. Probleme ergaben sich z.B. daraus, dass für Betroffene nicht immer klar war, welches Rechtsmittel zu ergreifen ist. Ist z.B. bei Nichtbestehen einer Lehrabschlussprüfung Beschwerde gegen die Verfügung des Amts für Berufsbildung betreffend Nicht-Erteilung des Fähigkeitszeugnisses einzureichen (§ 8 Abs. 1), oder muss gegen die Notengebung bei der Lehrabschlussprüfung,

auf der die Verfügung des Amts für Berufsbildung basiert, Einsprache erhoben werden, oder sind beide Rechtsmittel gleichzeitig zu erheben? Ein weiteres Problem ergab sich aus der Tatsache, dass durch die abschliessende Aufzählung in § 7 die Einsprache gegen die Notengebung bei Berufsmaturitätsabschlussprüfungen nicht möglich war.

Mit der vorgeschlagenen einfachen Lösung können diese Probleme behoben werden. Einspracheverfahren bewähren sich dort, wo Verfügungen zahlreich anfallen, wie das bei der Notengebung der Fall ist. Mit der Einsprache soll die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde verpflichtet werden, ihren Entscheid zu überprüfen und in der Sache nochmals zu entscheiden. Die Einsprache soll jedoch nicht nur dort möglich sein, wo die Entscheide direkt aus einer Notengebung bestehen. Entscheide, wie z.B. die oben erwähnte Verfügung des Amts für Berufsbildung, dass das Fähigkeitszeugnis nicht erteilt werden kann, basieren auf (ungenügenden) Noten, weshalb auch bei Entscheiden, die lediglich die Folge einer Notengebung sind, zuerst die Einsprache möglich sein soll und nicht gleich Beschwerde erhoben werden muss. Gegen Entscheide, die nichts mit Noten zu tun haben, wie z.B. der Entscheid über eine Schulortszuweisung, soll jedoch weiterhin direkt Beschwerde erhoben werden können.

Gegen einzelne Schulnoten während des Semesters soll weiterhin keine Einsprache möglich sein. Einsprache kann frühestens gegen Zeugnisnoten, die eine gewisse Relevanz beim weiteren Fortkommen der betroffenen Person haben, erhoben werden. Im Rahmen solcher Einsprachen kann dann immer noch geprüft werden, ob die einzelnen Noten, welche letztendlich zur Zeugnisnote geführt haben, korrekt erteilt wurden.

Der Einspracheentscheid ist endgültig und kann nicht gerichtlich überprüft werden, wenn die angefochtene Note keinen Einfluss auf die Promotion oder das Qualifikationsverfahren hat. Qualifikationsverfahren ist der Oberbegriff für alle Verfahren, die geeignet sind festzustellen, ob eine Person über die Kompetenzen verfügt, die in der jeweiligen Verordnung über die berufliche Grundbildung festgelegt sind. Das bedeutendste Qualifikationsverfahren ist die Abschlussprüfung am Ende der beruflichen Grundbildung. Zum Qualifikationsverfahren gehören aber auch Bewertungen aus den Betrieben, Bewertungen aus überbetrieblichen Kursen sowie in einzelnen Berufen Erfahrungsnoten.

Bei Entscheiden im Bereich Berufsbildung handelt es sich in der Regel um den Vollzug von Bundesrecht (Bundesgesetz über die Berufsbildung). Trotzdem soll in Abweichung vom Grundsatz, wonach sich der Instanzenzug neu ausschliesslich nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht (kantonales Recht/Bundesrecht) entscheidet, in diesem Bereich die Volkswirtschaftsdirektion als erste Beschwerdeinstanz (vor dem Verwaltungsgericht) bezeichnet werden. Das rechtfertigt sich, weil in Berufsbildungs- und Schulsachen die Fachkenntnis und die Vollzugserfahrung bei den Verwaltungsbehörden in der Regel grösser ist als beim Verwaltungsgericht. Zudem geht es bei Rechtsstreitigkeiten im Berufsbildungsbereich häufig um Sachverhaltsfragen und weniger um Rechtsfragen.

7.11 Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über den Zivilschutz und über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 25. März 1965 (EG Zivilschutz, BGS 531.1)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 8</p> <p><i>Entscheide über die persönliche Dienstpflicht</i></p> <p>¹ Gegen Entscheide über die Einteilung, die vorzeitige Entlassung und den Ausschluss kann Einsprache erhoben werden.</p> <p>² Der Regierungsrat befindet endgültig über Verwaltungsbeschwerden gegen Einspracheentscheide.</p>	<p style="text-align: center;">§ 8</p> <p><i>Entscheide betreffend persönliche Dienstpflicht</i></p> <p>¹ Gegen Entscheide betreffend</p> <p>a) die freiwillige Aufnahme in die Schutzdienstpflicht und die Entlassung daraus;</p> <p>b) die Einteilung in eine Formation und die Zuteilung in die Reserve;</p> <p>c) die vorzeitige Entlassung zugunsten einer Partnerorganisation;</p> <p>d) den Ausschluss aus der Zivilschutzdienstpflicht, kann bei der verfügenden Instanz Einsprache erhoben werden.</p> <p>² Einspracheentscheide können innert 20 Tagen nach Mitteilung mit Beschwerde bei der Sicherheitsdirektion angefochten werden.</p> <p>³ Beschwerdeentscheide der Sicherheitsdirektion können innert 30 Tagen nach Mitteilung mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.</p>

Begründung:

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bundeszivilschutzgesetz, BZG, SR 520.1) kennt zwei Typen von Anfechtungsobjekten im Beschwerdeverfahren, nämlich das Verfahren bei nicht vermögens-

rechtlichen Ansprüchen (Art. 66 BZG) und dasjenige bei vermögensrechtlichen Ansprüchen (Art. 67 BZG). Gemäss Art. 66 BZG kann in Streitigkeiten nicht vermögensrechtlicher Natur gegen die vom Bundeszivilschutzgesetz nicht als endgültig bezeichneten Entscheide der letzten kantonalen Behörden beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Die Notwendigkeit, auf kantonaler Ebene den § 8 des Einführungsgesetzes an das geänderte Bundesrecht anzupassen, bietet Gelegenheit, das Anfechtungsobjekt präziser als bisher zu umschreiben. Wie § 7 EG Zivilschutz sagt, richtet sich die Rechtspflege nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Damit wäre der gestützt auf Bundesrecht erlassene Einspracheentscheid des Amtes für Zivilschutz und Militär mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten. Nun aber gilt, dass in denjenigen Fällen, in denen das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist, die Zuständigkeit des kantonalen Verwaltungsgerichts entfällt (vgl. dazu Ziff. 8.1 nachstehend).

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 9</p> <p style="text-align: center;"><i>Entscheide über Ersatzbeitragsleistungen</i></p> <p>Gegen Entscheide über Ersatzbeitragsleistungen kann bei der Sicherheitsdirektion Einsprache erhoben werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 9</p> <p style="text-align: center;"><i>Entscheide über die Schutzraumbau- und -unterhaltungspflicht resp. über Ersatzbeitragsleistungen</i></p> <p>Gegen Entscheide über die Schutzraumbau- und -unterhaltungspflicht resp. über Ersatzbeitragsleistungen kann bei der verfügenden Instanz Einsprache erhoben werden.</p>

Begründung:

Bei den *vermögensrechtlichen* Ansprüchen hingegen regelt das Bundesgesetz in Art. 67 bloss das Verfahren, das zur Anwendung kommt, wenn beispielsweise durch Ausbildungskurse des Zivilschutzes eine Drittperson zu Schaden kommt. Nicht geregelt ist hingegen das Verfahren, das bei Entscheiden über die Schutzraumbau- und -unterhaltungspflicht anzuwenden ist. Deshalb wird § 9 EG Zivilschutz entsprechend ergänzt. Gegen Einsprachenentscheide gilt der im Verwaltungsrechtspflegegesetz vorgesehene Beschwerdeweg.

7.12 Steuergesetz vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 138 Abs. 1 <i>Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht</i></p> <p>¹ Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts betreffend die in § 1 vorgesehenen Steuern können die steuerpflichtigen Personen und die kantonale Steuerverwaltung gestützt auf Art. 73 StHG Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erheben.</p>	<p style="text-align: center;">§ 138 Abs. 1 <i>Beschwerde ans Bundesgericht</i></p> <p>¹ Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts betreffend die in § 1 vorgesehenen Steuern können die steuerpflichtigen Personen und die kantonale Steuerverwaltung gestützt auf Art. 73 StHG Beschwerde beim Bundesgericht erheben.</p>

Begründung:

Es wird hier, anlehnend an die bisherige Formulierung von § 138 Abs. 1 des kantonalen Steuergesetzes, Art. 73 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden¹²² zitiert. Es handelt sich dabei lediglich um eine redaktionelle Anpassung.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 164 <i>Voraussetzungen, Zuständigkeit</i></p> <p>¹ unverändert ² Die kantonale Steuerverwaltung entscheidet über das Erlassgesuch und teilt ihren Entscheid der steuerpflichtigen Person mit. Sie orientiert die betroffene Gemeinde und die Finanzdirektion. ³ Die kantonale Steuerverwaltung entscheidet als einzige Instanz.</p>	<p style="text-align: center;">§ 164 <i>Voraussetzungen, Zuständigkeit</i></p> <p>¹ unverändert ² Die kantonale Steuerverwaltung entscheidet über das Erlassgesuch und teilt ihren Entscheid der steuerpflichtigen Person mit. Sie orientiert die betroffene Gemeinde und die Finanzdirektion einmal jährlich. ³ Gegen den Entscheid der kantonalen Steuerverwaltung kann die steuerpflichtige Person sinngemäss nach den Bestimmungen von § 136 dieses Gesetzes Rekurs beim Verwaltungsgericht erheben. ⁴ Mit dem Rekurs können die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts und Rechtsverletzungen gerügt werden. Der Rekurs hat keine aufschiebende Wirkung.</p>

¹²² SR 642.14

Begründung:

Die Steuerverwaltung informiert die Wohnsitzgemeinden der Gesuchstellenden und die Finanzdirektion in Zukunft einmal jährlich über ihre Steuererlassentscheide (Abs. 1). Damit kann der Verwaltungsaufwand geringfügig reduziert werden.

Ein Änderungsbedarf ist in Abs. 3 gegeben, da streitige Erlassgesuche Rechtsstreitigkeiten im Sinne von Art. 29a BV sind. Um den Ansprüchen der Rechtsweggarantie gerecht zu werden, bedarf es einer Beschwerdemöglichkeit an ein unabhängiges kantonales Gericht.

Auf ein Einspracheverfahren wird verzichtet, da es bei Steuererlassen - im Gegensatz zu Steuerveranlagungen - nicht um Massenverfügungen geht, sondern um Einzelfälle, die einer eingehenden Sachverhaltskontrolle und Ermessensüberprüfung unterzogen werden, bevor entschieden wird.

Als erste und einzige Beschwerdeinstanz ist das Verwaltungsgericht vorzusehen. Im Interesse der Verfahrensökonomie und in Anbetracht der Besonderheiten des Erlassverfahrens ist der Rechtsweg möglichst kurz zu halten.

Es handelt sich bei der Aufhebung des bisherigen Abs. 3 um eine Anpassung des Steuergesetzes an die Rechtsweggarantie. Da es sich bei Erlassentscheiden um ausgeprägte Ermessenssachverhalte handelt, ist für das Verwaltungsgericht nebst der Überprüfung der richtigen und vollständigen Feststellung des Sachverhalts lediglich eine eingeschränkte Überprüfungsmöglichkeit im Rahmen der Rechtskontrolle einschliesslich Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens vorzusehen. Zudem soll mit der Einreichung des Rekurses der Bezug nicht gehemmt werden, damit das Steuersubstrat dem Staat nicht auch noch für die Dauer eines zusätzlichen Rekursverfahrens vorenthalten werden kann; die Steuerschuld kann trotz hängigem Rekursverfahren eingefordert werden.

Im Jahre 2005 hat die Steuerverwaltung 150 Erlassgesuche ganz und 50 teilweise abgelehnt. Von den knapp 200 ganz oder teilweise abgelehnten Erlassgesuchen werden realistischweise die meisten der teilweise abgewiesenen und etwa ein Drittel der ganz abgewiesenen Gesuche nicht weiter gezogen. Die restlichen 100 Erlassentscheide werden aber auf jeden Fall beim Verwaltungsgericht angefochten. Denn jede zusätzliche Instanz bringt - nach bisherigem Recht - der betroffenen steuerpflichtigen Person einen Zeitgewinn, ohne dass ihr dadurch Kosten entstehen.

Denn sowohl das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer als auch das kantonale Steuergesetz erklären das Einspracheverfahren ausdrücklich für kostenfrei, und im Rekursverfahren muss wohl in der Regel die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden. Es ist deshalb auch von daher sachgerecht, im Bereich des Erlasswesens auf ein Einspracheverfahren zu verzichten. Das Einspracheverfahren ist hier insbesondere nicht geeignet, die Zahl der beim Verwaltungsgericht eingehenden Rekurse zu verringern. Gleichzeitig ist ein kurzer und schneller Rechtsmittelweg wichtig, weil bei einem lang dauernden Verfahren die Gefahr besteht, dass sich die finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Gesuchstellenden zwischen der Einreichung des Rechtsmittels und dem Vorliegen des Rekursentscheides bereits wieder geändert haben (neue Schulden, veränderte Arbeitssituation, geänderte familiäre Verhältnisse etc.). Gesuchstellende werden deshalb auf einen ablehnenden Rekursentscheid, der sich zur Rechtmässigkeit des Entscheides der Steuerverwaltung im Zeitpunkt des ablehnenden Erlassentscheides aussprechen muss, in der Regel sofort ein neues Erlassgesuch folgen lassen; das gleiche Gesuch würde - in abgeänderter Form - mehrmals zu beurteilen sein. Diese unnötige Mehrbelastung der Steuerverwaltung und des Verwaltungsgerichts kann durch ein schnelles Rekursverfahren ohne vorgängiges Einspracheverfahren gegen den Erlassentscheid vermieden werden.

Um ein möglichst rasches Verfahren zu gewährleisten, wird das Verwaltungsgericht zu prüfen haben, ob die sachliche Zuständigkeit dem Vorsitzenden der abgabenrechtlichen Kammer oder einem einzelnen Mitglied des Verwaltungsgerichts zu übertragen sein wird (Einzelrichterkompetenz gemäss § 56 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetzes i.V. mit der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts).

7.13 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 13. Dezember 1971 (BGS 851.8)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 6</p> <p>¹ Beitragsgesuche sind schriftlich an die Volkswirtschaftsdirektion zu richten, die über die Gesuche entscheidet.</p> <p>² Die Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion können innert 20 Tagen nach Zustellung durch Beschwerde an den Regierungsrat weitergezogen werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 6</p> <p>¹ unverändert</p> <p>² aufheben</p>

Begründung:

Nachdem sich die Frage des Instanzenzugs neu nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht (kantonales Recht/Bundesrecht) entscheidet, ist § 6 Abs. 2 des Einführungsgesetzes aufzuheben.

7.14 Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, die landwirtschaftliche Pacht und das bäuerliche Bodenrecht vom 29. Juni 2000 (EG Landwirtschaft, BGS 921.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 31 Rechtsschutz</p> <p>¹ Verfügungen des Landwirtschaftsamts können innert 30 Tagen nach Mitteilung durch Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion angefochten werden.</p> <p>² Verfügungen und Beschwerdeentscheide der Volkswirtschaftsdirektion können innert 30 Tagen nach Mitteilung durch Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.</p> <p>³ Die übrigen Bestimmungen richten sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.</p>	<p style="text-align: center;">§ 31 Rechtsschutz</p> <p>¹ Verfügungen des Landwirtschaftsamts können innert 30 Tagen nach Mitteilung durch Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion angefochten werden.</p> <p>² Verfügungen und Beschwerdeentscheide der Volkswirtschaftsdirektion im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes können innert 30 Tagen nach Mitteilung durch Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.</p> <p>³ Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.</p>

Begründung:

Das Landwirtschaftsgesetz¹²³ sieht in Art. 166 Abs. 2 vor, dass nur dann gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden kann, wenn diese Verfügungen in Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes erfolgten. Wie nachstehend ausgeführt (Ziff. 8.1), gibt es einzelne Fälle, in denen das Bundesverwaltungsgericht - den kantonalen Verwaltungsgerichten hierarchisch gleichgeordnet - für Beschwerden gegen Verfügungen kantonalen Behörden zuständig ist¹²⁴. In diesen Fällen besteht keine Pflicht, richterliche Vorinstanzen einzusetzen. Es ist daher direkt das Bundesverwaltungsgericht als erste Beschwerdeinstanz vorzusehen.

¹²³ SR 910.1

¹²⁴ Art. 33 Bst. i VGG; Beispiel: Art. 166 Abs. 2 Landwirtschaftsgesetz, LWG, SR 910.1

7.15 Kantonsratsbeschluss betreffend Beiträge für die Umstellung auf biologischen Landbau vom 26. September 1991 (BGS 924.111)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 12 <i>Rechtsmittel</i></p> <p>¹ Gegen Verfügungen des Landwirtschaftsamtes kann innert 20 Tagen seit der Mitteilung bei der Volkswirtschaftsdirektion Beschwerde erhoben werden.</p> <p>² Gegen Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion kann innert 20 Tagen seit der Mitteilung beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden.</p> <p>³ Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>	<p style="text-align: center;">§ 12 <i>Rechtspflege</i></p> <p>Die Rechtspflege richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>

Begründung:

Nachdem sich die Frage des Instanzenzugs neu ausschliesslich nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht (kantonales Recht/Bundesrecht) entscheidet, ist § 12 des Kantonsratsbeschlusses anzupassen.

7.16 Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern vom 25. Januar 1996 (Gastgewerbegesetz, BGS 943.11)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 26 <i>Grundsatz</i></p> <p>Die Rechtspflege richtet sich unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>	<p style="text-align: center;">§ 26 <i>Grundsatz</i></p> <p>Die Rechtspflege richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz).</p>

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 28 <i>Einschränkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde</i></p> <p>Der Regierungsrat befindet endgültig über Entscheide des Gemeinderats, wenn dieser als Beschwerdeinstanz Entscheide des Polizeiamtes beurteilt.</p>	<p style="text-align: center;">§ 28 <i>Einschränkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde</i></p> <p>aufheben</p>

Begründung:

Ein Änderungsbedarf ist gegeben, da strittige Entscheide im Bereich des Gastgewerbegesetzes Rechtsstreitigkeiten im Sinne von Art. 29a BV sind. Um den Ansprüchen der Rechtsweggarantie zu genügen, bedarf es einer Beschwerdemöglichkeit an ein unabhängiges kantonales Gericht.

8. RECHTSWEGGARANTIE ODER NICHT?

Es finden sich sowohl im Gesetzes- wie auch im Verordnungsrecht Bestimmungen, die auf den ersten Blick den Anschein erwecken, als verstiesse sie in der heutigen Fassung gegen den verfassungsmässigen Verfahrensgrundsatz der Rechtsweggarantie. Die eingehende Prüfung dieser Bestimmungen ergibt jedoch, dass sich bei ihnen die Frage nach der Rechtsweggarantie im Einzelfall gar nicht stellt oder die Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht wegen des Ausnahmekatalogs im Bundesgerichtsgesetz ausgeschlossen ist. Nicht ausgeschlossen ist hingegen die subsidiäre Verfassungsbeschwerde; sie ist grundsätzlich zulässig, wenn eine betroffene Person die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend macht (Art. 116 BGG).

Unseren Ausführungen stellen wir wiederum die Bemerkungen zum Verwaltungsrechtspflegegesetz als Grundlage des Verwaltungsverfahrens voraus.

8.1 Verwaltungsrechtspflegegesetz

An dieser Stelle wird nur auf unverändert zu belassende Regelungen hingewiesen, die zur Bundesjustizreform überhaupt einen gewissen Bezug aufweisen. Nicht er-

wähnt werden allgemeine Revisionspostulate, die Gegenstand einer späteren Totalrevision des VRG bilden könnten.

Verfahrensrechtlich werden den Kantonen durch die Art. 110 - 112 und Art. 117 BGG nach dem Grundsatz der "Einheit des Verfahrens"¹²⁵ verbindliche Vorgaben für den Vollzug nicht nur des Bundesverwaltungsrechts, sondern auch des kantonalen Verwaltungsrechts gemacht, nämlich hinsichtlich der Beschwerdegründe und der Kognition, der Verfahrensbeteiligung, der Beschwerdebefugnis und des Entscheidungsinhalts¹²⁶.

Die in § 63 VRG umschriebene Kognition des Verwaltungsgerichts als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts - und damit erst recht auch die Kognition der Vorinstanzen gemäss § 42 VRG - erfüllt ohne Einschränkungen die Anforderungen von Art. 111 Abs. 3 BGG, d.h. die mindestens vorgeschriebene Überprüfungsmöglichkeit hinsichtlich der Beschwerdegründe der Art. 95 - 98 BGG, sowie die Mindestanforderungen gemäss Art. 110 BGG. So wird in Umsetzung von Art. 29a BV die freie Überprüfung des Sachverhalts und die Anwendung des massgebenden Rechts von Amtes wegen gewährleistet, wo nach BGG als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen ist (was praktisch immer der Fall ist, selbst wo einzig die subsidiäre Verfassungsbeschwerde vorgesehen ist)¹²⁷. Kein Problem ergibt sich auch in Zivilsachen, wenn das Verwaltungsgericht nach Art. 75 Abs. 2 BGG als einzige Instanz (z.B. FFE) oder als Rechtsmittelbehörde gegenüber Entscheiden von Verwaltungsbehörden (z.B. Willensvollstreckung) zu entscheiden hat, wie auch in Strafsachen (Straf- und Massnahmenvollzug)¹²⁸. Überhaupt ergibt sich aus dem Erfordernis, dass das Verwaltungsgericht in Zivil- und Strafsachen als Vorinstanz des Bundesgerichts rechtsmittelmässig zu entscheiden hat¹²⁹, wie auch aus der Regelung der ausschliesslichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in den gemäss den §§ 80 ff. VRG dem Klageverfahren zugewiesenen Bereichen¹³⁰ kein Handlungsbedarf.

Nicht gefordert ist vom Bundesgerichtsgesetz bzw. von der Rechtsweggarantie die Kontrolle der Angemessenheit des angefochtenen Entscheids. Der Rechtsweggarantie ist Genüge getan, wenn wenigstens ein Gericht mit umfassender Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen angerufen werden kann¹³¹, weshalb die Regelung

¹²⁵ vgl. Randtitel zu Art. 111 BGG

¹²⁶ vgl. Ruth Herzog, S. 97

¹²⁷ vgl. Chr. Auer, S. 129, Anm. 15

¹²⁸ vgl. Chr. Auer, S. 129

¹²⁹ Prinzip des doppelten Instanzenzugs nach Art. 75 Abs. 2 und 80 Abs. 2 BGG

¹³⁰ vgl. Ruth Herzog, S. 85

¹³¹ vgl. Tophinke, S. 91, 109

von § 63 Abs. 3 VRG unverändert bestehen bleiben kann. Diese Mindestanforderung an die Überprüfungsbefugnis gilt gestützt auf den Grundsatz der Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 BGG sinngemäss auch im Hinblick auf das Verfahren der Verfassungsbeschwerde¹³².

Der Vollständigkeit halber festzuhalten ist, dass durch die Justizreform auch das aufgrund des im Kanton Zug traditionell erhaltenen "Restbestandes" zivilgerichtlicher Verwaltungsrechtspflege zuständige, oberinstanzlich urteilende Obergericht (somit ein Zivilgericht) als Vorinstanz des Bundesgerichts in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht in Frage gestellt ist¹³³, so im Falle der Ansprüche aus dem Verantwortlichkeitsgesetz¹³⁴.

Weiter zu bemerken ist, dass die Rechtsweggarantie grundsätzlich auch bei einzelrichterlicher Zuständigkeit gewährleistet wird, wie sie beispielsweise für hafrichterliche Entscheide am Verwaltungsgericht¹³⁵ vorgesehen ist¹³⁶.

Keiner Eingriffe in das VRG bedarf es auch unter dem Gesichtspunkt der Effektivität des faktischen Zugangs zum gerichtlichen Rechtsschutz, nachdem die enthaltenen prozessualen Zugangsschranken den Gang zum Verwaltungsgericht weder unverhältnismässig zu erschweren noch gar zu vereiteln drohen¹³⁷.

Weiterhin Bestand hat das VRG auch in Berücksichtigung der gemäss Art. 29a BV bzw. dem BGG in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässigen Ausnahmen von der Pflicht zu richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichts¹³⁸. Während dieser Grundsatz in den Zivil- und Strafsachen ausnahmslos umzusetzen ist, ergeben sich die in den öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässigen Ausnahmen aus den Art. 86 Abs. 3, 87 und 88 BGG. Demgemäss ist das kantonale Verwaltungsverfahren auch nach der Rechtsweggarantie und dem neuen Bundesgerichtsgesetz nicht verpflichtet, ein abstraktes Normenkontrollverfahren¹³⁹ einzuführen (es bleibt - auch aus Gründen der Gewaltentrennung und der demokratischen Mitwirkungsrechte - fakultativ). Die in jedem Fall bis vor Verwaltungsgericht führende Überprü-

¹³² Art. 117 BGG i.V. mit Art. 110 BGG; vgl. überzeugend Ruth Herzog, S. 98

¹³³ vgl. Ruth Herzog, S. 81

¹³⁴ vgl. § 18 Abs. 1 VG, BGS 154.11

¹³⁵ vgl. Art. 56 Abs. 3 VRG i.V. mit § 3 Abs. 1 Ziff. 2 GO

¹³⁶ vgl. Ruth Herzog, S. 84

¹³⁷ vgl. Ruth Herzog, S. 84

¹³⁸ vgl. Ruth Herzog, S. 86 ff. mit Hinweisen

¹³⁹ Art. 87 Abs. 1 BGG

fung gemeindlicher Erlasse¹⁴⁰ wird demgegenüber den Vorgaben von Art. 87 Abs. 2 ohnehin gerecht¹⁴¹. Was die Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG betrifft, so kann festgestellt werden, dass § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG Beschwerden gegen "Verwaltungsentscheide" des Regierungsrates vorsieht und dieser Begriff wohl gerade der Abgrenzung von den sog. Regierungsakten bzw. "Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter" im Sinne von Art. 86 Abs. 3 BGG bzw. Art. 29a BV dienen kann. Somit ergibt sich daraus jedenfalls für das VRG kein Regelungs- oder Klärungsbedarf aufgrund der Rechtsweggarantie bzw. des BGG. Zulässig ist ein Justizausschluss somit hinsichtlich kantonaler Regierungsakte wie z.B. solchen über die Beziehungen zwischen den obersten Staatsorganen, über die innere Sicherheit oder über aussenpolitische Beziehungen¹⁴², aber auch hinsichtlich finanz- oder regionalpolitischer Entscheide¹⁴³.

In eidgenössischen Stimmrechtssachen führt der Rechtsmittelweg an das Bundesgericht zwingend und ausschliesslich über den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz¹⁴⁴, was die bestehende und auch gemäss Revision vorgeschlagene Formulierung von § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG berücksichtigt ("soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht - ausnahmsweise - ausschliesst"). Eine zwar nur fakultative Ausnahme von der Rechtsweggarantie sieht das BGG auch für vom Parlament und der Regierung ausgehende Akte vor, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen könnten, während die Kantone sonst in kantonalen Stimmrechtssachen, d.h. bezüglich kommunaler Akte und kantonaler Akte, die nicht vom Regierungsrat oder dem Kantonsrat ausgehen, nach Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG ein Rechtsmittel vorzusehen haben¹⁴⁵. Die hier zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts führende Regelung von § 67 des Wahl- und Abstimmungs-gesetzes¹⁴⁶ i.V. mit § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG genügt diesen Anforderungen jedenfalls.

Was die Frage der Beschwerdemöglichkeit gegen Parlamentsbeschlüsse betrifft, so kann noch hervorgehoben werden, dass jedenfalls Entscheide über den Richtplan¹⁴⁷ wie andere politische Grundsatzentscheide und sog. Entschliessungsermessensent-

¹⁴⁰ vgl. § 40 Abs. 1 VRG und § 36 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG, BGS 171.1) in Verbindung mit § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG

¹⁴¹ vgl. Ruth Herzog, S. 91

¹⁴² vgl. Andreas Kley-Struller, Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995, 272

¹⁴³ z.B. Richtplanänderungen gemäss § 3 Abs. 1 Bst. a PBG

¹⁴⁴ Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG i.V. mit Art. 1 Abs. 2, 77 und 80 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1

¹⁴⁵ vgl. Ruth Herzog, S. 93

¹⁴⁶ WAG, BGS 131.1

¹⁴⁷ § 2 Abs. 1 PBG

scheide des Kantonsrats den schon dem bisherigen Recht entsprechenden Gerichtsausschluss rechtfertigen¹⁴⁸.

Der Vollständigkeit halber ist auch in diesem Zusammenhang noch anzufügen (vgl. oben bei § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG), dass in den Ausnahmefällen der Zuständigkeit des - den kantonalen Verwaltungsgerichten hierarchisch gleichgeordneten - Bundesverwaltungsgerichts für Beschwerden gegen Verfügungen kantonalen Behörden¹⁴⁹ keine Pflicht, aber auch keine Veranlassung der Kantone besteht, richterliche Vorinstanzen einzusetzen. Es wäre nachgerade unzweckmässig¹⁵⁰.

Was sog. Justizverwaltungsakte betrifft, so kennt der Kanton Zug bereits wie einige andere - nicht alle - Kantone in personalrechtlichen Angelegenheiten die Möglichkeit, dass Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen von Mitarbeitenden, die dem Obergericht unterstehen, an das Verwaltungsgericht weiter gezogen werden können, währenddem für die Beurteilung von Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen von Mitarbeitenden, die dem Verwaltungsgericht unterstehen, das Obergericht zuständig ist¹⁵¹. Hinsichtlich anderer Justizverwaltungsakte des Verwaltungsgerichts muss angenommen werden, dass es auch in Berücksichtigung von Art. 86 Abs. 2 BGG genügen muss, wenn das Verwaltungsgericht ohne Weiterzugsmöglichkeit zwar als oberes Gericht, allerdings in eigener Sache und funktional verwaltend¹⁵² entscheidet.

Ohnehin den Rahmen der angestrebten Partialrevision sprengen würde wohl eine Übernahme der Regelung des neuen Art. 33b VwVG, gemäss der die Behörde das Verfahren sistieren kann, damit sich die Parteien über den Inhalt der Verfügung einigen können und diese Einigung zum Inhalt der Verfügung wird, wobei eine hängige parlamentarische Initiative bereits wieder die Abschaffung dieser Norm fordert¹⁵³.

Zwar ist mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur¹⁵⁴ die elektronische Signatur im schweizerischen Rechtssystem bereits verankert worden. Angesichts der erst in einem Strategiepapier vorliegenden Grundsätze für die Umsetzung einer kantonalen E-Government-Infrastruktur können vorderhand noch keine Formvorschriften betreffend den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Parteien und Behörden ins VRG aufgenommen

¹⁴⁸ vgl. Ruth Herzog, S. 87 f., 91 mit Hinweisen

¹⁴⁹ Art. 33 Bst. i VGG; Beispiel: Art. 166 Abs. 2 Landwirtschaftsgesetz, LWG, SR 910.1

¹⁵⁰ vgl. dazu Ruth Herzog, S. 95 f., 108

¹⁵¹ § 70 Abs. 2 PG

¹⁵² vgl. Ruth Herzog, S. 106

¹⁵³ Carlo Schmid, Curia Vista, 05.442

¹⁵⁴ ZertES, SR 943.03

werden. Das BGG nimmt in den Art. 39 Abs. 2, 42 Abs. 4, 48 Abs. 2, 60 Abs. 3 im Sinne der Gleichstellung desselben mit dem normalen Schriftverkehr Bezug auf den elektronischen Rechtsverkehr, und die Entwürfe für eine Schweizerische Strafprozessordnung und für eine Schweizerische Zivilprozessordnung sehen die Pflicht zur Teilnahme der Vorinstanzen am elektronischen Verkehr mit dem Bundesgericht vor. Demgemäss kann kein Zweifel daran bestehen, dass der elektronische Rechtsverkehr sukzessive auch in allen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren Einzug halten wird¹⁵⁵.

Nicht bezüglich dieser Teilrevision, aber hinsichtlich der übrigen Bestimmungen des VRG soll auf die Implementierung einer geschlechtsneutralen Sprache (beispielsweise Ersetzung des "Beschwerdeführers" durch "beschwerdeführende Person"; insgesamt handelt es sich um mehr als 50 Textstellen) verzichtet werden. Die Umsetzung dieses an sich selbstverständlichen Postulats ist einer Totalrevision des VRG mit einer generellen sprachlichen Nachführung vorzubehalten.

8.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 28. November 1996 (EG ANAG, BGS 122.5)

Paragraph 20 Abs. 1 EG ANAG lautet wie folgt:

¹ Im Bereich der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind unter Vorbehalt von Absatz 2 und 3 nach kantonalem Recht keine Beschwerden möglich.

Die Frage, ob diese Bestimmung an die Vorgaben der Rechtsweggarantie angepasst werden muss, ist klar zu verneinen, denn diese Bestimmung dient lediglich der Klarstellung und Abgrenzung im Rechtspflegebereich des EG ANAG, wobei § 19 den Grundsatz bildet und § 20 die Ausnahmen davon definiert. § 20 Abs. 1 sagt ja nicht, dass überhaupt keine Beschwerden auf kantonaler Ebene möglich sind, sondern weist lediglich darauf hin, dass gestützt auf *kantonales* Recht keine Beschwerden möglich sind, weil sich der Bundesgesetzgeber deren Regelung abschliessend vorbehalten wollte. Das ANAG bzw. das Ausländergesetz¹⁵⁶ sind diesbezüglich klar und öffnen immer den direkten Weg an eine richterliche Instanz.

¹⁵⁵ vgl. Annette Dolge, Elektronischer Rechtsverkehr zwischen Bundesgericht und Parteien, in AJP 2007, S. 299

¹⁵⁶ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

8.3 Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz, BGS 154.21)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 48 Abs. 2 <i>Beförderung</i></p> <p>Gute Leistungen sowie besondere Befähigung und Eignung können durch Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse abgegolten werden. Die Nichtbeförderung kann nicht angefochten werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 48 Abs. 2 <i>Beförderung</i></p> <p>Gute Leistungen sowie besondere Befähigung und Eignung können durch Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse abgegolten werden. Die Nichtbeförderung kann nicht angefochten werden.</p>

Begründung:

Heute ist in dieser Bestimmung ausdrücklich erwähnt, dass die Nichtbeförderung nicht angefochten werden kann. Dieser ausdrückliche Hinweis auf die Nicht-Anfechtbarkeit impliziert, dass es sich hier um einen Entscheid im Sinne von § 4 Verwaltungsrechtspflegegesetz handelt. Damit verhält es sich wie folgt:

Ein Entscheid im Sinne von § 4 VRG zeichnet sich im Wesentlichen dadurch aus, dass er auf eine Rechtswirkung ausgerichtet ist, das heisst, dass damit in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines Bürgers begründet, geändert oder aufgehoben werden. Es wird in einem ordentlichen Verfahren über die konkrete Rechtsstellung eines Einzelnen entschieden. Ein solcher Entscheid ist grundsätzlich auf dem Rechtsmittelweg anfechtbar.

Diese Elemente eines Entscheids sind im Falle der Nichtbeförderung nicht gegeben. Gemäss Arbeitsvertrag ist jemand für die Erfüllung einer bestimmten Funktion zu einem bestimmten Lohn angestellt. Ein Anspruch, mehr zu bekommen als im Arbeitsvertrag vereinbart, besteht (unter dem immer geltenden Vorbehalt von Lohngleichheitsansprüchen) nicht. Wird jemand nicht befördert, werden dadurch keine Rechte und Pflichten begründet, geändert oder aufgehoben. Somit handelt es sich bei einer Nichtbeförderung nicht um einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG, womit sich auch die Frage der Anfechtbarkeit nicht stellt. Um nun aber diesem Umstand ausdrücklich Nachachtung zu verleihen und im Sinne der Rechtssicherheit und Transparenz sowie auch im Interesse einer benutzerfreundlichen Anwendung des Personalrechts, wird der Hinweis auf die Nichtanfechtbarkeit weiterhin im Gesetz belassen.

Weil es sich in § 48 Abs. 2 Personalgesetz nicht um einen Entscheid im Rechtssinne handelt, kann der Verwaltungsakt der Nichtbeförderung auch nicht mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden. Unter einem Entscheid, der mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden kann, ist nämlich das Gleiche zu verstehen wie unter dem Entscheid, welcher der Einheitsbeschwerde unterliegt: Es handelt sich demnach um einen individuell-konkreten Hoheitsakt (Akt der Rechtsanwendung), mit dem ein Rechtsverhältnis im Einzelfall verbindlich geregelt wird¹⁵⁷.

8.4 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940 (GOG, BGS 161.1)

§ 53 Abs. 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes lautet wie folgt:

In Zweifelsfällen wird die Ermächtigung zur Aktenedition und zur Auskunftserteilung gemäss § 29 Abs. 3 des Personalgesetzes vom Obergerichtspräsidium bzw. vom betreffenden Direktionsvorsteher erteilt. In Gemeindeangelegenheiten ist gemäss § 13 des Gemeindegesetzes im Einzelfall der Gemeinderat für die Aufhebung der Schweigepflicht zuständig. Die Ermächtigung durch diese Stellen ist endgültig.

Diese Bestimmung verweist auf § 29 Abs. 3 Personalgesetz und erwähnt, die Ermächtigung zur Aktenedition und zur Auskunftserteilung sei endgültig. Es stellt sich hier zunächst die Frage, welcher Rechtsnatur die Entbindung bzw. die Nicht-Entbindung vom Amtsgeheimnis ist.

Nicht alle Anordnungen von Verwaltungsbehörden sind auch Entscheide. Mit Blick auf die Begriffelemente des Entscheids, wie sie aufgrund des Bundesrechts bzw. der Rechtsprechung entwickelt worden sind, stellt sich vorliegend die Frage, ob die (Nicht-)Entbindung vom Amtsgeheimnis im Verhältnis zwischen Staat und Bürger ein Rechtsverhältnis regelt bzw. Rechtsfolgen verbindlich festlegt und damit in Form eines Entscheids im Sinne von § 4 VRG zu erlassen ist.

Der Entscheid ist namentlich abzugrenzen von der blossen Dienstanweisung, bei welcher der das Rechtsverhältnis regelnde Effekt nur im Verhältnis zu Organen oder Funktionären des Gemeinwesens eintritt. Der Entscheid schafft demgegenüber eine rechtliche Bindung zwischen Staat und Bürger¹⁵⁸.

¹⁵⁷ vgl. Ulrich Zimmerli, S. 286 f.

¹⁵⁸ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Regina Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 269 f.

Erteilt eine vorgesetzte Behörde einer öffentlich-rechtlich angestellten Person die konkrete Anweisung, wie eine Amtsobliegenheit zu erfüllen ist, wird dadurch die Rechtsstellung des Angestellten nicht betroffen. Zwischen der vom Amtsgeheimnis entbindenden Behörde und dem Angestellten wird also kein Rechtsverhältnis geregelt. Vielmehr liegt dabei eine blosser Dienstanweisung vor. Dienstanweisungen sind immer nur dann anfechtbar, wenn sie nicht nur das interne Verhältnis zwischen Staat und dem hierarchisch unterstellten Personal regeln, sondern auch Auswirkungen auf die Rechtsstellung privater Personen haben (sog. Aussenwirkung). Ermächtigungen zur Aktenedition bzw. Auskunftserteilung haben zwar regelmässig Aussenwirkung, dennoch wird die in § 53 GOG postulierte Nichtanfechtbarkeit beibehalten. Denn gemäss geltender Rechtsprechung (BGE 123 IV 157) darf ein entsprechendes Ermächtigungsgesuch nur verweigert werden, wenn gewichtige öffentliche Interessen dagegen stehen. Daraus folgt, dass selbst gewichtige private Interessen eine Verweigerung der Ermächtigung nicht rechtfertigen können. Mit anderen Worten: Rein private Interessen rechtfertigen eine Verweigerung einer Aktenedition oder einer Auskunftserteilung im Gerichtsverfahren nicht. Damit haben Private zum Vornherein keinen Anspruch darauf, dass auf eine Ermächtigung verzichtet wird. Dementsprechend ist die Ermächtigung zu Recht nicht anfechtbar.

Paragraph § 53 Abs. 3 GOG regelt nur den Fall der Ermächtigung zur Aktenedition und zur Auskunftserteilung. Über die Verweigerung schweigt sich das Gesetz aus. Dabei handelt es sich nicht etwa um eine Lücke, sondern eher um ein qualifiziertes Schweigen. Denn bei der Verweigerung liegen die Interessen anders. Wie erwähnt, können nur gewichtige öffentliche Interessen zu einer Verweigerung führen. Das bedeutet, dass die Interessen des Staates in gewichtigen Fällen über die Wahrheitsfindung im Gerichtsverfahren gestellt werden können. An der Wahrheitsfindung kann aber der betroffene Private ein eminentes Interesse haben. Auch die Verweigerung der Ermächtigung stellt eine Dienstanweisung an das Personal dar und kann in solchen Fällen durchaus Aussenwirkung haben. Sind Dritte von einer Verweigerung im Sinne der Aussenwirkung in ihrer Rechtsstellung betroffen, muss sie angefochten werden können. Denn Private haben einen grundsätzlichen Anspruch auf die Wahrheitsfindung im Gerichtsverfahren. Dieser resultiert nicht zuletzt aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör.

Die Verweigerung der Ermächtigung zeitigt in der Regel eine Aussenwirkung und kann die Rechtsstellung des oder der Angeschuldigten und damit den Anspruch auf die Wahrheitsfindung tangieren. Würde ihr oder ihm mit der fehlenden Ermächtigung die Erlangung entlastender Unterlagen oder Auskünfte verweigert, ist sie oder er in

ihrer oder seiner Rechtsstellung betroffen. Dabei muss die von der Lehre und Rechtsprechung vertretene Auffassung beachtet werden, wonach vom Begriff der Anordnung im Sinne von § 4 VRG ausnahmsweise auch Akte erfasst werden, denen zwar einzelne Begriffselemente einer Verfügung abgehen, die jedoch ganz erheblich in die Rechtsstellung des Einzelnen (bzw. Dritten) eingreifen. In solchen Fällen rechtfertigt es sich, zugunsten der Adressaten eines Verwaltungsaktes dem individuellen Rechtsschutzbedürfnis, dem sog. objektiven Anfechtungsinteresse Rechnung zu tragen (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A. Zürich, 1999, Vorbem. zu §§ 4-31 Rz 11).

Als selbstverständlich gilt, dass das Gericht die allenfalls fehlende Auskunft durch den Staat ohnehin im Rahmen der freien Beweiswürdigung zu gewichten hat. Schliesslich ist festzustellen, dass das Gerichtsverfahren durch die Anfechtbarkeit der Verweigerung der Auskunftserteilung nicht verschleppt wird bzw. allfällige Verzögerungen im Sinne der Wahrheitsfindung und angesichts der Beweisstrenge, die bspw. im Strafverfahren zu beachten ist, durchaus hinzunehmen ist.

Zusammenfassend ist mit Blick auf § 29 Abs. 3 Personalgesetz festzuhalten, dass die Ermächtigung zur Aktenedition und zur Auskunftserteilung bzw. die Entbindung vom Amtsgeheimnis nicht angefochten werden kann, da es keinen privaten Anspruch auf Ausschluss der Wahrheitsfindung im Gerichtsverfahren gibt. Damit besteht bezüglich § 53 Abs. 3 GOG kein Anpassungsbedarf.

8.5 Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über den Zivilschutz und über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 25. März 1965 (EG Zivilschutzgesetz, BGS 531.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 10</p> <p style="text-align: center;"><i>Entscheidinstanz über vermögensrechtliche Ansprüche</i></p> <p>Die Sicherheitsdirektion entscheidet erstinstanzlich über Schadenersatzansprüche und Rückforderungen für Schäden, die während kantonalen oder kommunalen Dienstleistungen entstanden sind.</p>	<p style="text-align: center;">§ 10</p> <p style="text-align: center;"><i>Entscheid über Schadenersatzansprüche und Rückforderungen</i></p> <p>¹ Die Sicherheitsdirektion entscheidet über Schadenersatzansprüche und Rückforderungen für Schäden, die während kantonalen oder kommunalen Dienstleistungen entstanden sind.</p> <p>² Ihr Entscheid kann bei der für den Zivilschutz zuständigen Stelle des Bundes angefochten werden.</p>

Begründung:

In § 10 EG Zivilschutzgesetz ist das Verfahren zu regeln, das bei Schäden zur Anwendung kommt. Es handelt sich hier um eine Art zivilrechtlicher Prozess, wie dies ansatzweise auch das Verantwortlichkeitsgesetz¹⁵⁹ kennt. Nach dem Verantwortlichkeitsgesetz sind Verantwortlichkeitsansprüche gegen den Kanton zunächst in einem Vorverfahren bei der Sicherheitsdirektion geltend zu machen. Bestreitet diese den Anspruch ganz oder teilweise oder nimmt sie zur Forderung innert sechs Monaten seit der Geltendmachung nicht Stellung, kann der Anspruch innert einer Frist von sechs Monaten mit gerichtlicher Klage geltend gemacht werden¹⁶⁰. In diesem Verfahren gibt die zuständige Sicherheitsdirektion für den Kanton lediglich eine Parteierklärung darüber ab, ob sie die geltend gemachten Forderungen ganz oder teilweise anerkennt oder ob sie diese bestreitet. Eine solche Stellungnahme ist keine Verfügung bzw. kein Entscheid im Sinne der Anordnung oder Feststellung mit hoheitlicher Wirkung gemäss § 4 Verwaltungsrechtspflegegesetz. Dies ist folgerichtig, denn die Verwaltung kann hier nicht Richter in eigener Sache sein und mit Anspruch auf Verbindlichkeit entscheiden, dass sie dem Ansprecher nichts schuldet.

Anders ist es im Zivilschutzrecht. Hier geht es um Schadenersatzansprüche und um Rückgriffsforderungen für Schäden, die während kantonalen oder kommunalen Schutzdienstleistungen entstanden sind. Hier haben die Kantone auf Stufe Kanton und Gemeinde diejenigen Behörden zu bezeichnen, die materiell über solche Schadenersatzansprüche und Rückgriffsforderungen entscheiden, welche während kantonalen oder kommunalen Schutzdienstleistungen entstanden sind¹⁶¹. Es geht hier um Entscheide im Sinne von § 4 Verwaltungsrechtspflegegesetz. Für den Kanton und die Gemeinden soll die Sicherheitsdirektion als erste Instanz mit der Entscheidungsfindung beauftragt werden. Aufgrund ihrer Kenntnisse im Bereich Haftpflichtrecht im Zusammenhang mit Staatshaftungsverfahren kann die Sicherheitsdirektion nämlich ihr Know-how auch in diesem Bereich nutzbringend einsetzen. Kommt dazu, dass ihr das Zivilschutzrecht nicht fremd ist, denn das Amt für Zivilschutz und Militär ist eines ihrer Ämter¹⁶².

¹⁵⁹ Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, BGS 154.11)

¹⁶⁰ §§ 11, 20 und 21 Verantwortlichkeitsgesetz

¹⁶¹ Art. 67 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (BZG, SR 520.1)

¹⁶² § 6 Abs. 1 Ziff. 8 der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2)

Das bisherige kantonale Recht sagt nichts über die Möglichkeiten des Weiterzugs der Entscheide der Sicherheitsdirektion. Um der Rechtssicherheit willen ist deshalb diese Bestimmung dahingehend zu präzisieren, dass die Sicherheitsdirektion die einzige kantonale Rechtsmittelinstanz in diesem Rechtsbereich ist, das heisst, ihre Entscheide können nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden, sondern sind direkt beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz anfechtbar, also bei einer Verwaltungsbehörde. Dies mag auf den ersten Blick erstaunen, denn gemäss der Rechtsweggarantie muss grundsätzlich jeder Streitige Anspruch im kantonalen Verfahren einmal von einem Gericht sowohl bezüglich Sachverhalt als auch bezüglich Rechtmässigkeit umfassend und frei geprüft werden können. Hier stellt sich die Frage der Rechtsweggarantie allerdings nicht. Gemäss Art. 67 Abs. 1 Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002¹⁶³ bezeichnen die Kantone die Behörden zum Entscheid über vermögensrechtliche Ansprüche. "Deren Entscheide können an die für den Zivilschutz zuständige Stelle des Bundes weitergezogen werden"¹⁶⁴. Die Beschwerdeentscheide des Bundesamts für Bevölkerungsschutz wiederum können statt wie bisher an die eidg. Rekurskommission seit Anfang 2007 beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Möglichkeit der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen Entscheide des Bundesamts für Bevölkerungsschutz ergibt sich aus den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege¹⁶⁵. Danach ist Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des Bundesamts das Bundesverwaltungsgericht¹⁶⁶. Ein Weiterzug an das Bundesgericht ist nicht möglich¹⁶⁷.

8.6 Steuergesetz vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

	Vorschlag
	<p>§ 161 Abs. 5 <i>Zahlungserleichterungen</i> ⁵ Gegen Entscheide der kantonalen Steuerverwaltung betreffend Zahlungserleichterungen kann kein Rechtsmittel ergriffen werden.</p>

Begründung:

Betreffend Zahlungserleichterungen (Stundung, Ratenzahlung, Zinserlass) wird von der Kommission Gesetzgebung und Harmonisierung der Schweizerischen Steuer-

¹⁶³ BZG, SR 520.1

¹⁶⁴ Art. 67 Abs. 1 letzter Satz BZG

¹⁶⁵ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021)

¹⁶⁶ Art. 47 Abs. 1 Bst. b VwVG)

¹⁶⁷ Art. 83 Bst. i BGG in Verbindung mit Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG

konferenz (KOGEGA) die Auffassung vertreten, dass es sich hier nicht um Rechtsstreitigkeiten im Sinne von Art. 29a BV handle, da der Steueranspruch in diesen Fällen nicht definitiv aufgegeben wird. Vielmehr geht es lediglich um ein momentanes Entgegenkommen des Staates, das mit Zinsfolgen verbunden ist. Demzufolge ist die Schaffung eines Instanzenzugs an ein unabhängiges Gericht in diesem Bereich aus juristischer Sicht nicht notwendig.

In der Vernehmlassung wurde von der CVP angeregt, auch ohne juristische Notwendigkeit zu prüfen, ob nicht ein Instanzenzug sachgerecht sei, dies vor allem mit Blick auf eine Gleichbehandlung mit Erlassgesuchen, für die neu eine gerichtliche Beurteilung möglich sein wird.

Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht sind nicht nur aus juristischen, sondern auch aus sachlichen Überlegungen gegen einen gerichtlichen Instanzenzug bei blossen Zahlungserleichterungen. Auch wenn keine genauen Statistiken verfügbar sind, muss davon ausgegangen werden, dass bei der Steuerverwaltung jährlich rund 20'000 Gesuche eingehen, die in irgendeiner Weise unter den Titel "Zahlungserleichterungen" fallen dürften. Rund 80 bis 90 % dieser Gesuche gehen telefonisch ein, d.h. steuerpflichtige Privatpersonen oder Unternehmen wenden sich telefonisch an die Bezugsabteilung der Steuerverwaltung und beantragen eine Ratenzahlung oder einen vorübergehenden Aufschub von einzelnen Steuerzahlungen, oft sogar vor deren Fälligkeit. Nur etwa 10 bis 20 % der Gesuche gehen schriftlich ein, dies vor allem seitens von Unternehmen.

In rund 50 % der Fälle können die Gesuche um Zahlungserleichterungen ohne weitere Abklärungen bewilligt werden. In etwa 45 % der Fälle braucht es einen gewissen Nachdruck, um die Steuerpflichtigen zu einer baldigen und systematischen Abzahlung ihrer Steuerschulden zu motivieren. Dabei werden in mehr oder weniger intensiven Gesprächen vor allem höhere Ratenzahlungen als von den Steuerpflichtigen ursprünglich gewünscht vereinbart. Zur Überbrückung bloss kurzfristiger Liquiditätseingpässe werden zudem in der Regel während etwa 2 bis 4 Monaten vorübergehend tiefere Raten gewährt, diese sollen später jedoch wieder ansteigen. Wichtig sind in all diesen Fällen das persönliche Gespräch und die Berücksichtigung der aktuellen persönlichen und finanziellen Situation *in genau jenem Zeitpunkt*. Bereits einige Wochen später kann sich die Situation wieder ganz anders präsentieren. In den restlichen rund 5 % der Fälle ist eine Stundung nicht möglich, weil trotz eigentlich ausreichendem Einkommen/Vermögen und/oder unangemessen hohem Lebensstandard

zu geringe Abzahlungen/Ratenzahlungen angeboten werden oder weil die Pfändung nach SchKG bereits eingeleitet wurde.

Eine gerichtliche Beurteilung von Zahlungserleichterungen wäre in mehrfacher Hinsicht unzweckmässig. Damit Entscheide der Steuerverwaltung überhaupt justiziabel, d.h. gerichtlich nachvollziehbar und überprüfbar wären, müssten an die Form und Qualität der Gesuche und der gleichzeitig einzureichenden Unterlagen und Informationen wesentlich höhere Anforderungen als heute gestellt werden. Die heute üblichen telefonischen Gesuche wären aus Beweisgründen wohl gar nicht mehr möglich, weil zu Beginn oft noch nicht abschätzbar ist, ob das Gesuch später nach weiteren Abklärungen ganz oder teilweise bewilligt werden kann oder nicht. Diese erhöhten formellen Anforderungen an Gesuche gingen zulasten der Einwohnerinnen und Einwohner und der Unternehmen und würden diesen erheblichen und zumeist unnötigen bürokratischen Mehraufwand gegenüber der heutigen kundenfreundlichen Lösung bescheren. Aber auch die Steuerverwaltung müsste wohl mindestens drei zusätzliche Mitarbeitende mehr beschäftigen, um den erhöhten formellen Anforderungen, die beim Erlass von justiziablen Entscheiden gefordert sind, zu genügen. Hinzu käme der ebenfalls nicht unerhebliche Mehraufwand für das Verwaltungsgericht. Während die Steuerverwaltung im Bereich der Steuererlasse jährlich nur etwa 200 ganz oder teilweise ablehnende Erlassentscheide trifft, kann es bei den Steuererleichterungen jährlich um mehrere tausend Entscheide gehen.

Damit der angestrebte Rechtsschutz verwirklicht werden kann, müsste den Rechtsmitteln wohl aufschiebende Wirkung zuerkannt werden, sei dies gesetzlich, was zu Missbrauch einladen kann, oder mittels individueller richterlicher Anordnung, was zusätzlichen Aufwand verursacht und wohl auch vorgängige richterliche Abklärungen bedingen würde. Die spätere gerichtliche Beurteilung dürfte selbst bei einem beschleunigten Verfahren praktisch immer zu spät kommen, denn die persönliche und finanzielle Situation wird sich seit dem angefochtenen Entscheid jeweils verändert haben. Die ursprünglich erhobenen persönlichen und finanziellen Informationen dürften im Zeitpunkt der gerichtlichen Beurteilung überholt sein, womit letztlich niemandem gedient ist. Es dürfte nicht selten vorkommen, dass eine steuerpflichtige Person in der Zwischenzeit bereits mehrere Gesuche um Zahlungserleichterungen eingereicht hat, jedes Mal mit unterschiedlichen Anträgen bezüglich Zahlungszeitpunkt und Höhe der Abzahlung, so wie es eben das Leben und die sich laufend verändernden finanziellen Verhältnisse mit sich bringen. Gerade in solchen Situationen würde eine spätere gerichtliche Beurteilung der verschiedenen Entscheide über Zahlungserleichterungen keinen Sinn mehr machen. Sogar unmittelbar nach einem Gerichts-

entscheid könnte zudem bei der Steuerverwaltung wiederum ein neues Gesuch basierend auf tatsächlichen oder angeblichen neuen Entwicklungen in den persönlichen und finanziellen Verhältnissen eingereicht werden. Allfälligen Missbräuchen und dadurch drohenden finanziellen Ausfällen müsste die Steuerverwaltung entweder mit einer Sicherstellungsverfügung gemäss § 165 StG begegnen (solche Verfügungen sind allerdings auch wieder anfechtbar), oder aber das Gericht müsste in aufwändigen Einzelentscheiden die aufschiebende Wirkung entziehen, womit die Rechtsweggarantie faktisch hinfällig wird. Alle diese sachlichen Überlegungen sprechen gegen einen Instanzenzug bei blossen Zahlungserleichterungen.

9. AUFHEBUNG BESTEHENDEN RECHTS

Nicht nur als unmittelbare Konsequenz des infolge der Umsetzung der Rechtsweggarantie zu ändernden kantonalen Rechts können andere Bestimmungen obsolet werden. Die vertiefte Auseinandersetzung mit der Bereinigten Gesetzessammlung ergab, dass der eine oder andere Erlass bzw. einzelne Bestimmungen im Verlaufe der Zeit gegenstandslos geworden sind, sei dies infolge Änderung des diesem Erlass zugrunde liegenden Bundesrechts, sei dies, weil man dazumal übersehen hatte, das bestehende Recht an die neue Situation anzupassen. Auch dies soll hier, soweit angezeigt, nachgeholt werden.

9.1 Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (OG, BGS 153.1)

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 6 <i>Kompetenzdelegation</i></p> <p>¹ unverändert ² unverändert ³ Durch die Kompetenzdelegation wird der Rechtsschutz nicht beeinträchtigt. Entscheide der durch Kompetenzdelegation ermächtigten Ämter, Abteilungen, einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Staatskanzlei können gleich wie Direktionsentscheide gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes angefochten werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 6 <i>Kompetenzdelegation</i></p> <p>¹ unverändert ² unverändert ³ aufheben</p>

Begründung:

Wie vorne ausgeführt (3.2.2), entscheidet sich der Instanzenzug nicht mehr nach der für den fraglichen Entscheid zuständigen Behörde, der Art und Weise ihrer Entscheidkompetenz (originär oder delegiert) und nach der Frage des ordentlichen Rechtsmittels an eine Bundesbehörde, sondern ausschliesslich nach dem dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Recht (Bundesrecht oder kantonales Recht, vgl. auch die vorgeschlagene neue Formulierung von § 40 Abs. 2 und 3 VRG und von § 61 Abs. 1 VRG).

9.2 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940 (BGS 161.1)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 18 Abs. 1</p> <p>¹ Streitigkeiten zwischen anerkannten Krankenkassen einerseits und Ärzten und Apothekern andererseits sind durch das vom Obergericht hiezu bestellte besondere Schiedsgericht zu erledigen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 18 Abs. 1</p> <p>¹ aufheben</p>

Begründung:

Gemäss § 8 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 29. Februar 1996¹⁶⁸ amtet als Schiedsgericht die sozialversicherungsrechtliche Kammer des Verwaltungsgerichts, weshalb § 18 Abs. 1 GOG aufzuheben ist.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 98</p> <p>Sämtliche Eingaben der Parteien, Vorladungen, eingelegten Akten und die den Parteien zuzustellenden Erkenntnisse und Verfügungen unterliegen der Stempelpflicht nach Massgabe des Steuergesetzes.</p>	<p style="text-align: center;">§ 98</p> <p>aufheben</p>

¹⁶⁸ BGS 842.1

Begründung:

Das Gesetz über die Kantons- und Gemeindesteuern vom 7. Dezember 1946¹⁶⁹ hob das Gesetz über die Bestreitung der Staatsauslagen vom 28. Dezember 1896¹⁷⁰ auf und verzichtete auf das Erheben einer Stempelsteuer.

9.3 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 26. November 1987 (BGS 215.11)

I.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 2 Abs. 3</p> <p style="text-align: center;"><i>Beschwerde- und klageberechtigte Behörde</i></p> <p>Sie übermittelt der Volkswirtschaftsdirektion, dem Grundbuchverwalter, dem Handelsregisterführer und auf deren Verlangen der Steigerungsbehörde eine Liste der Gemeinden mit wichtigen militärischen Anlagen (Art. 13 Abs. 3 BewG).</p>	<p style="text-align: center;">§ 2 Abs. 3</p> <p style="text-align: center;"><i>Beschwerde- und klageberechtigte Behörde</i></p> <p>aufheben</p>

Begründung:

Artikel 13 Abs. 3 der Verordnung vom 1. Oktober 1984 über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland (BewV, SR 211.412.411), auf den § 2 Abs. 3 der kantonalen Verordnung verweist, wurde 1997 aufgehoben. Damit ist Absatz 3 von § 2 des kantonalen Einführungsgesetzes hinfällig geworden.

II.

bisherige Fassung	Vorschlag
<p style="text-align: center;">§ 8 Abs. 2</p> <p style="text-align: center;"><i>Verwaltungsrechtspflege</i></p> <p>Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements steht dem Berechtigten innert 30 Tagen seit der Eröffnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu (Art. 21 Abs. 1 Bst. a BewG).</p>	<p style="text-align: center;">§ 8 Abs. 2</p> <p style="text-align: center;"><i>Verwaltungsrechtspflege</i></p> <p>aufheben</p>

¹⁶⁹ GS 15, 469

¹⁷⁰ GS 8, 1

Begründung:

Artikel 21 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41) wurde im Rahmen des Erlasses des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) neu formuliert. Dieser Artikel regelt nach wie vor die Beschwerde an Bundesbehörden, weshalb § 8 Abs. 2 EG BewG hinfällig geworden ist.

10. INKRAFTTRETEN

Laut Bundesbeschluss vom 8. März 2005 über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform¹⁷¹ trat die Rechtsweggarantie zusammen mit dem Bundesgerichtsgesetz am 1. Januar 2007 in Kraft. Die den Kantonen zur Verfügung stehende Übergangsfrist betreffend Zuständigkeit, Organisation und Verfahren der Vorinstanzen in Zivil- und Strafsachen sowie betreffend Gewährleistung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV ist gemäss dem von den Eidgenössischen Räten am 23. Juni 2006 beschlossenen und ebenfalls am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Bereinigung und Aktualisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege¹⁷² an die Vereinheitlichung der Straf- und des Zivilprozessrechts geknüpft. Ist diese Vereinheitlichung innert sechs Jahren noch nicht abgeschlossen, so setzt der Bund den Kantonen eine Frist¹⁷³. Weil das voraussichtliche Datum des Inkrafttretens der eidgenössischen Zivil- und der Strafprozessordnung noch nicht bekannt ist, besteht mit Bezug auf die Gewährleistung der Rechtsweggarantie in Zivil- und Strafsachen kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Der Bericht und Antrag zum Strafrecht und zum Zivilrecht wird dem Kantonsrat voraussichtlich im Jahre 2009, eventuell 2010, vorgelegt.

Für die Verabschiedung kantonaler Ausführungsbestimmungen hinsichtlich der Erfordernisse von Rechtsweggarantie und Bundesgerichtsgesetz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hingegen steht den Kantonen ab Anfang 2007 eine Frist von zwei Jahren zur Verfügung, also bis 31. Dezember 2008. Es handelt sich dabei um eine Anpassungsfrist; es steht den Kantonen frei, den ihnen eingeräumten Zeitraum ganz auszuschöpfen oder ihre Rechtsordnung so früh als möglich an die Vor-

¹⁷¹ AS 2006, 1059

¹⁷² AS 2006, 4213

¹⁷³ Art. 130 Abs. 1 und 2 BGG

gaben von Art. 29a BV anzupassen. Im vorliegenden Fall sollen die an Art. 29a BV angepassten Gesetze nach unbenützter Referendumsfrist (§ 34 der Kantonsverfassung) oder nach der Annahme durch das Volk am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Auf den gleichen Zeitpunkt sind dann auch die Verordnungsanpassungen bzw. -änderungen in Kraft zu setzen.

11. UMSETZUNG DER RECHTSWEGGARANTIE IM INTERKANTONALEN RECHT

Im interkantonalen Bereich ist die Ausgestaltung des Rechtsschutzes und des Verfahrens je nach Vereinbarung unterschiedlich geregelt. Nicht selten verzichten - vor allem ältere - Konkordate auf den Erlass eigener Rechtsschutzbestimmungen. Demgegenüber sehen zahlreiche vor allem neuere Vereinbarungen oder die entsprechende Ausführungsgesetzgebung eigene Rechtsschutzbestimmungen vor. Vor allem rechtssetzende Verträge¹⁷⁴ enthalten oft ein eigenes Rechtsschutzverfahren, das Privaten ein Rechtsmittel einräumt. Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen¹⁷⁵ sehen hingegen in der Regel nur für die beteiligten Parteien ein Rechtsmittel vor oder enthalten überhaupt keine Rechtsschutzbestimmungen.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren¹⁷⁶ beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) mit der Überprüfung einer grösseren Auswahl von interkantonalen Vereinbarungen aus allen Rechtsbereichen auf ihre Übereinstimmung mit der Rechtsweggarantie. Gleichzeitig soll das IFF Musterbestimmungen für künftige interkantonale Verträge erarbeiten, die der Rechtsweggarantie genügen. Im Dezember 2006 legte das IFF einen Zwischenbericht und am 30. April 2007 das vollständige Rechtsgutachten vor. Dieses vermittelt den Kantonen und den Fachdirektorenkonferenzen Hinweise zum Handlungsbedarf.

Auf Kantonebene wurde der Zwischenbericht den Gerichten, Direktionen und der Staatskanzlei zugestellt mit dem Ersuchen zu prüfen, ob im interkantonalen Recht, soweit die Gerichte, die Direktionen und die Staatskanzlei davon betroffen sind,

¹⁷⁴ Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen schaffen inhaltlich übereinstimmende generell-abstrakte Regelungen in einem bestimmten, zu den kantonalen Kompetenzen gehörenden Bereich. Beispiel: Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz vom 15. Dezember 2000.

¹⁷⁵ Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen begründen konkrete Rechtsverhältnisse zwischen zwei oder mehreren Kantonen, indem sie vertraglich gegenseitige Rechte und Pflichten umschreiben. Beispiel: Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 7. Januar 2005

¹⁷⁶ KKJPD

Handlungsbedarf besteht. Sollte dies der Fall sein, ist dies der Vertreterin/dem Vertreter, die/der den Kanton Zug im fraglichen Konkordat vertritt, mitzuteilen, damit die Frage der Anpassung des Konkordats an die Vorgaben der Rechtsweggarantie im Rahmen der Konkordatskonferenz besprochen und gegebenenfalls von ihr (Konkordatskonferenz) eine entsprechende Vorlage zur Konkordatsergänzung/-änderung erarbeitet und in die jeweiligen Parlamente eingebracht werden kann.

12. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Bereits heute ist, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eine Überprüfung durch das Verwaltungsgericht die Regel. Durch den Ausbau des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Umsetzung der Rechtsweggarantie auf kantonaler Ebene werden Ausnahmen künftig kaum noch vorkommen.

Wie vorne ausgeführt, hat sich der Regierungsrat für die Beibehaltung der bisherigen verwaltungsinternen Rechtsprechung, soweit dies auch immer möglich ist, entschieden. Das heisst, sämtliche Entscheide der Direktionen, Ämter, Abteilungen oder einzelner Mitarbeitenden sind beim Regierungsrat anzufechten, soweit sie sich auf materielles kantonales Recht stützen. Soweit sich die Entscheide der Direktionen, Ämter, Abteilungen oder einzelner Mitarbeitenden jedoch auf materielles Bundesrecht stützen, sind die Entscheide - von wenigen Ausnahmen abgesehen - direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten.

Gestützt auf eine interne Fallerfassung der Jahre 2005 und 2006 werden somit jährlich rund zehn Beschwerden, die bisher vom Regierungsrat behandelt wurden, neu direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Alle übrigen Entscheide werden gleich wie heute behandelt, sind doch schon heute die Direktionsentscheide sowie die von den Direktionen an Ämter, Abteilungen oder einzelne Mitarbeitende delegierten Entscheide, die sich auf Bundesrecht stützen, in der Regel mit einem ordentlichen Rechtsmittel an eine Bundesbehörde anfechtbar und damit der Entscheidbefugnis des Regierungsrats bereits heute entzogen. In diesem Bereich wird der Regierungsrat somit im Vergleich zu heute etwas entlastet, während das Verwaltungsgericht etwas mehr belastet wird.

Die interne Fallerfassung der Jahre 2005 und 2006 ergab, dass in diesen beiden Jahren 21 Verwaltungsbeschwerden gegen Entscheide in bundesrechtlichen Angelegenheiten von originär zuständigen Ämtern beim Regierungsrat angefochten wur-

den. Die Anfechtung hat künftig direkt beim Verwaltungsgericht zu erfolgen. Ausgehend von einer rund 20%-igen Anfechtungsquote der entsprechenden Entscheide ist von einer künftigen zusätzlichen Belastung des Verwaltungsgerichts von rund zehn Fällen jährlich auszugehen.

Hingegen erhält das Verwaltungsgericht mit der neu geschaffenen Rekursmöglichkeit im Bereich des Steuererlasswesens ein neues Zuständigkeitsgebiet. Es wird mit jährlich rund 100 Rekursen gerechnet, wobei wohl in den meisten Fällen zusätzlich noch ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege behandelt werden muss.

Insgesamt ergibt sich damit aus der Vorlage eine wohl nicht unerhebliche Mehrbelastung des Verwaltungsgerichts. Genaue Fallzahlen können heute nicht genau prognostiziert werden. Sollte die zu erwartende Mehrbelastung nicht durch die dem Verwaltungsgericht bereits bewilligten, zurzeit noch nicht voll beanspruchten Personalstellen bewältigt werden können (vgl. RB 2005/2006, S. 5), müsste das Verwaltungsgericht mit entsprechenden Personalbegehren an den Kantonsrat gelangen.

Auch in der Steuerverwaltung ist mit einem personellen Mehraufwand zu rechnen. Einerseits müssen rund 200 ganz oder teilweise ablehnende Erlassentscheide detaillierter als bis anhin begründet werden, damit sie vom Verwaltungsgericht überprüft werden können. Auch bringen die zu erwartenden Schriftenwechsel mit dem Verwaltungsgericht einen geschätzten Mehraufwand von ca. 0,5 Personaleinheiten.

Mit den Änderungen des Schulgesetzes (BGS 412.11) und des Gesetzes über die kantonalen Schulen (BGS 414.11) vom 3. Mai 2007 betreffend Qualitätsentwicklung an den gemeindlichen Schulen und Einführung des Kindergartenobligatoriums, welche am 1. August 2007 in Kraft getreten sind, werden die Bestimmungen über die Rechtspflege den Anforderungen an die Rechtsweggarantie angepasst. Bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung wurden Entscheide des Rektorates, Promotionsentscheide der Schulkommission und Entscheide der Schulkommission betreffend Abweichung vom Klassenlehrerprinzip, wenn sie die gemeindlichen Schulen betreffen, auf Stufe Gemeinde endgültig beurteilt. Bei den kantonalen Schulen hat die zuständige Schulkommission Beschwerden gegen Entscheide der Schulleitung oder eines Mitglieds der Schulleitung ebenfalls endgültig beurteilt. Gestützt auf die neuen gesetzlichen Bestimmungen wird entweder der Regierungsrat oder die Direktion für Bildung und Kultur Rechtsmittelinstanz sein, bevor beim Verwaltungsgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht werden kann. Im jetzigen Zeitpunkt

können jedoch keine Angaben über die zusätzliche Belastung für die Direktion für Bildung und Kultur gemacht werden.

Auch für das Obergericht wird ein Mehraufwand entstehen, da neu gegen sämtliche Entscheide der Anwaltsprüfungskommission und der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte Beschwerde ans Obergericht geführt werden kann. Der Mehraufwand ist zurzeit nicht abschätzbar, dürfte sich aber ebenfalls im Bereich von ein paar wenigen Fällen pro Jahr bewegen.

Ganz grundsätzlich ist bezüglich der zu erwartenden Mehrbelastungen an einzelnen Stellen darauf hinzuweisen, dass der Kantonsrat im kommenden Jahr Beschluss fassen wird betreffend der Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2012. Die Direktionen sind deshalb anzuweisen, die von ihnen (auch) aufgrund der per 1. Januar 2009 umzusetzenden Vorlage zur Rechtsweggarantie benötigten Personalstellen bei dieser Kantonsratsvorlage einzubringen. Die Gerichte sind ihrerseits für die rechtzeitige Anmeldung ihrer allenfalls zu Tage tretenden personellen Bedürfnisse beim Kantonsrat verantwortlich (Personalplafonds betrifft die Amtsperiode 2007 - 2012, vgl. BGS 161.815, 161.816).

13. PARLAMENTARISCHER VORSTOSS

Mit einer Motion vom 21. August 2006 haben die Fraktionen der FDP, CVP und SVP Massnahmen gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren gefordert (Vorlage Nr. 1474.1 - 12171). Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 5. Juli 2007 die Motion gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 5. Juni 2007 (Vorlage Nr. 1474.2 - 12402) teilweise erheblich erklärt. Danach ist gemäss Ziff. 5 der Motion die Legitimation zur Einsprache und Beschwerde, insbesondere in Bausachen, den Vorschriften des neuen Bundesgerichtsgesetzes (Art. 89 Abs. 1 BGG) anzugleichen. Mit unserer Vorlage kommen wir diesem Auftrag nach. Die Motion kann deshalb als erledigt abgeschrieben werden.

14. ANTRÄGE

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. 1642.2 - 12631 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die erheblich erklärte Ziff. 5 der Motion der FDP-, CVP- und SVP-Fraktion betreffend Massnahmen gegen trölerische und missbräuchliche verwaltungsrechtliche Verfahren vom 21. August 2006 (Vorlage Nr. 1474.1 - 12171) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 26. Februar 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

VERWALTUNGSGERICHT
DES KANTONS ZUG

Der Präsident: Peter Bellwald

Der Generalsekretär: Aldo Elsener

300/hs

Anhang

Liste derjenigen Autorinnen und Autoren, deren Werke im Wesentlichen im Bericht zitiert werden:

- Auer Christoph, Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in ZBI 3/2006, S. 121 ff.
 - Tophinke Esther, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in ZBI 2/2006, S. 88 ff.
 - Heinz Aemisegger, Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Ehrenzeller/Schweizer (Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, 103 ff.
 - Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2007 (zit. jeweiliger Autor)
 - Herzog Ruth, Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 2006, Hrsg. Pierre Tschannen, Bern 2007, S. 43 ff.
 - Regula Kiener, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 2006, Hrsg. Pierre Tschannen, Bern 2007, S. 219 ff.
 - Ulrich Zimmerli, Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 2006, Hrsg. Pierre Tschannen, Bern 2007, S. 281 ff.
 - Markus Müller, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 2006, Hrsg. Pierre Tschannen, Bern 2007, S. 313 ff.
 - Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer, Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006
 - Peter Karlen, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006
 - Tarkan Göksu, Die Beschwerden ans Bundesgericht, St. Gallen 2006
-