

- An die Mitglieder der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit des Kantonsrats des Kantons Zürich
- An die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten der Fraktionen des Kantonsrats des Kantons Zürich

Zürich, 25. Februar 2015

Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative von Hans-Peter Amrein betreffend Straffung von Rekurs- und Beschwerdeverfahren: Gleiche Fristen für Verfahrensführer und Verfahrensgegner im öffentlichen Recht; KR-Nr.362a/2014

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit
Sehr geehrte Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten

Mit der genannten parlamentarischen Initiative soll § 26b Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) dahingehend geändert werden, dass die Frist für die Beantwortung eines Rekurses oder einer Beschwerde auf die Dauer der Rekurs- oder Beschwerdefrist fixiert wird. Die Initiative will damit für alle Verfahrensbeteiligten gleich lange, gesetzliche Fristen einführen mit der Folge, dass für die Beantwortung eines Rechtsmittels Fristerstreckungen ausgeschlossen wären.

Der Zürcher Anwaltsverband sieht die Problematik allenfalls taktisch begründeter Fristverlängerungsgesuche durchaus. Ebenso ergibt sich eine gewisse Ungleichbehandlung der Parteien im Verfahren, wenn den Rekurs- oder Beschwerdegegnern die Möglichkeit der Fristerstreckung offen steht, den Rekurrierenden oder den Beschwerdeführenden jedoch nicht. Allerdings erheben sich gewichtige Bedenken gegen die mit der Änderung von § 26b Abs. 2 VRG angestrebte, absolute Gleichschaltung der Fristen.

Folgende Gründe sprechen gegen einen absoluten Ausschluss der Fristerstreckung für von Behörden oder Gerichten angesetzte Fristen:

- Qualitativ hochstehende Eingaben sind insbesondere in rein schriftlich geführten Verfahren, in welchen unterschiedlichste Interessen gewürdigt werden müssen, eine gewichtige Voraussetzung für eine tragfähige Entscheidungsfindung durch Behörden und Gerichte. Sie dienen damit der Rechtsprechung.

- V.a. in Rechtsbelangen wenig versierte Klienten suchen den Anwalt oder die Anwältin häufig erst kurz vor Fristablauf auf, wenn sie mit einem Rekurs oder einer Beschwerde konfrontiert sind. Ein Grossteil der vom Gesetzgeber für die Vernehmlassung vorgesehenen Zeit verstreicht, weil sie die Bedeutung der Frist verkennen, die mit dem Verfahren einhergehende Belastung zunächst verdrängen oder sich erst Klarheit darüber schaffen müssen, ob und welchen Rechtsvertreter sie beiziehen wollen. Die Mandatierung eines Rechtsvertreters gegen Ende einer gesetzlichen Frist ist ungleich schwieriger, weil die erforderlichen Kapazitäten angesichts der Fristenbelastung von Anwälten häufig fehlen. Das führt zu einer faktischen Hürde die mit der Rechtsweggarantie im Widerspruch steht. Wird ein Mandat trotz Kurzfristigkeit angenommen, besteht die Gefahr, dass die Qualität der Eingaben leidet, weil die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen nicht fundiert erarbeitet werden können und die Information und Instruktion des Klienten nur rudimentär, insbesondere ohne Bedenk- und Klärungszeit, erfolgen kann.
- Bei Nachbarrekursen und –beschwerden ist vernehmlassungsbelastete Gegenseite die Bauherrschaft. Das Beschleunigungsinteresse steht somit auf der Seite, auf der nach geltendem Recht erstreckbare Fristen angesetzt werden können und von der vertiefte Sachverhaltsinformationen gewünscht werden, weshalb sich eine solche Fristerstreckung auch ohne weiteres rechtfertigt.
- Im Rechtsmittelverfahren in Bausachen besteht für die Rechtsmittelinstanzen eine Behandlungsfrist von 6 Monaten, so dass die Rechtsmittelinstanzen (Baurekursgericht und Verwaltungsgericht) in einfachen Fällen auch kürzere Vernehmlassungsfristen ansetzen (§ 339a PBG). Das wäre mit der vorgeschlagenen Änderung von § 26b Abs. 2 VRG nicht mehr möglich.
- Die Verwaltung ist aus Kapazitätsgründen regelmässig auf Fristerstreckungen angewiesen. Diese müssten mit den analogen negativen Folgen für die Sachverhaltserhebung und die fundierte Entscheidungsfindung ebenfalls unterbunden werden, soll die als Ziel angegebene Verfahrensstraffung erreicht werden.
- Das Problem der langen Verfahrensdauer wird mit dem Ausschluss der in der Regel nur einmalig gewährten Fristerstreckungsmöglichkeit unter dem geltenden Recht nicht gelöst, weil einerseits die von den Parteien beanspruchte Dauer für den Schriftenwechsel im Verhältnis zur von den Behörden und Gerichten beanspruchten Zeit für die Entscheidungsfindung nicht massgeblich ins Gewicht fällt und weil andererseits aufgrund der Bundesverfassung (Art. 29 BV) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 EMRK) das Recht besteht, auf jede Eingabe der Gegenseite zu replizieren (Replikrecht).
- Auch im Zivil- und Strafprozessrecht (Art. 144 ZPO, Art. 92 StPO) besteht die Möglichkeit, die richterlichen Fristen zu erstrecken. Auch hier werden die Parteien somit nicht absolut gleich behandelt. Die Prozessparteien des öffentlichen Verfahrensrechts im Kanton Zürich würden im Vergleich zum Zivil- und Strafprozess schlechter gestellt.

Um all diese Nachteile zu vermeiden, ersucht der Zürcher Anwaltsverband den Kantonsrat, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat der Kommission einen Änderungsvorschlag unterbreitet, der die aufgeführten Nachteile teilweise beseitigen könnte. Der Änderungsvorschlag lehnt sich an Art. 144 ZPO an. Der Begründungsaufwand wird sich mit dem Vorschlag des Verwaltungsgerichts im Vergleich zum geltenden Recht zwar erhöhen, ebenso die Prüfungslast beim Gericht; wesentlich ist jedoch, dass die Möglichkeit einer Fristerstreckung erhalten bleibt. In diesem Sinne kann der Zürcher Anwaltsverband, soweit die Kommission bzw. der Kantonsrat tatsächlich Handlungsbedarf sieht, den Vorschlag des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich unterstützen.

Der Zürcher Anwaltsverband bedankt sich für eine wohlwollende Prüfung seines Anliegens. Für ergänzende Angaben sowie für eine Diskussion der Stellungnahme stehen der Zürcher Anwaltsverband und Prof. Dr. Isabelle Häner, Leiterin der Fachgruppe Verwaltungsrecht des Zürcher Anwaltsverbands, Tel. 058 258 10 00, gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Zürcher Anwaltsverband

Dr. Hans-Ruedi Grob
Präsident

lic.iur. Claudia Steiger
Ressortleiterin Gesetzgebung und Praxis

Kopie an:

- Prof. Dr. Isabelle Häner, Leiterin Fachgruppe Verwaltungsrecht
- Geschäftsstelle Zürcher Anwaltsverband