

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf über die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Februar 1981

I. Ausgangslage

Anlass zu dieser Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) ist ein Urteil des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 23. August 2012, wonach der bisher direkt an das Bundesgericht vorgehene Rechtsmittelweg gegen Vollstreckungsentscheide des Regierungsrates (§ 86 Abs. 3 VRG) dem Bundesrecht widerspreche. Gemäss Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) müsse als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts seit 1. Januar 2009 ein oberes kantonales Gericht entscheiden. Zuständig sei das Verwaltungsgericht, weshalb die Beschwerde zur Behandlung an das Thurgauer Verwaltungsgericht überwiesen wurde. Seit 1. Januar 2009 besteht eine Pflicht der Kantone zur Einsetzung richterlicher Vorinstanzen des Bundesgerichtes (vgl. Art. 86 Abs. 2 und 130 Abs. 3 BGG). Ausnahmen von diesem Grundsatz sind laut Bundesgerichtsentscheid in der konkreten Konstellation nicht gegeben, da kein Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter (Art. 86 Abs. 3 BGG) vorliegt. Bei der seinerzeitigen Umsetzung der Justizreform des Bundes während der zweijährigen Übergangsfrist bis 1. Januar 2009 (vgl. Botschaft des Regierungsrates vom 19. Februar 2008) ging der Kanton bei der Anpassung der kantonalen Zuständigkeitsordnung davon aus, dass der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz gegen Zwangsvollstreckungsentscheide weiterhin zulässig sei, da für den Entscheid in der Sache selbst sämtliche Rechtsmittelmöglichkeiten vor den zuständigen Gerichtsbehörden gegeben sind.

Der Regierungsrat hat in seiner Sitzung vom 11. September 2012 in Nachachtung des erwähnten Bundesgerichtsentscheides beschlossen, § 86 Abs. 3 VRG einer Revision zu unterziehen. Anstelle des Regierungsrates soll inskünftig das Verwaltungsgericht Beschwerdeinstanz für Vollstreckungsentscheide gemäss § 86 Abs. 3 VRG sein.

Im Rahmen dieser quasi vorgegebenen Revision des VRG sollen aber auch noch weitere Revisionsanliegen zum VRG berücksichtigt werden können, die sich aus der Praxis vor Verwaltungsgericht und vor den übrigen Rechtsmittelbehörden ergeben haben. Das Verwaltungsgericht hat mehrere Vorschläge zur Anpassung des VRG eingebracht. Auch die Departemente des Regierungsrates und die Staatskanzlei erhielten Gelegen-

heit, zusätzliche Revisionspunkte vorzuschlagen. In einer Arbeitsgruppe haben die Vertreterinnen und Vertreter des Verwaltungsgerichts, der Departemente und der Staatskanzlei die verschiedenen Anpassungsvorschläge diskutiert und einen Gesetzesentwurf konkretisiert.

II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 10 Abs. 4

In Abs. 4 von § 10 gemäss der publizierten Fassung des VRG wird der Rechtschreibfehler in der Konjunktion „dass“ korrigiert.

§ 10a

Die Amtssprache ist im Kanton Thurgau als deutschschweizer und deutschsprachiger Kanton seit jeher Deutsch. Im Rahmen der Umsetzung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) und der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) wurde im kantonalen Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege (ZSRG; RB 271.1) in § 12 ZSRG die Amtssprache Deutsch explizit festgelegt. Auch im Verwaltungsverfahren, das durch dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; RB 170.1) unterliegt, besteht das Bedürfnis nach einer ausdrücklichen Bestimmung der Amtssprache. Nicht nur im Zivil- und Strafverfahren sowie im Betreibungs- und Konkurswesen, sondern auch in Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren werden zunehmend Eingaben eingereicht, die nicht in deutscher Sprache oder nicht einmal in einer Landessprache verfasst sind. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Behörden der Verwaltungsrechtspflege, fremdsprachige Eingabe zu übersetzen und dafür die Kosten aufzubringen. Damit auch im Geltungsbereich des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (§ 1 VRG) die Amtssprache Deutsch ausdrücklich vorgeschrieben ist, wird mit § 10a eine neue Bestimmung über die Amtssprache ins VRG eingefügt. Die Folgen bei Einreichung einer fremdsprachigen Eingabe werden in den §§ 45 und 46 VRG behandelt.

§ 12a

Die Behörden benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben heute mehr denn je unabdingbar Informationen von anderen Behörden. Damit die auskunftsbeantragende Behörde die benötigten Auskünfte bei der ersuchten Behörde beantragen und auch tatsächlich erhalten kann und die angefragte Behörde die zur Aufgabenerfüllung durch die beantragende Behörde benötigten Auskünfte erteilt, sieht ein neuer § 12a eine Pflicht zur gegenseitigen Amtshilfe vor. Die auskunftserteilende Behörde ist dann gemäss § 8 Ziff. 2 des Datenschutzgesetzes (DSG; RB 170.7) berechtigt und aufgrund der Amtshilfepflicht verpflichtet, der anfragenden Behörde die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Aufgrund der Amtshilfepflicht wird das Amtsgeheimnis nicht verletzt (vgl. Art. 14 und 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, StGB; SR 311.0). Damit wird die gegenseitige Amtshilfe rechtlich abgesichert und erleichtert.

§ 17 Abs. 2

Bei der Beschlussfassung von Kollegialbehörden soll in Zukunft statt die Mehrheit der Anwesenden die Mehrheit der Stimmenden für Beschlüsse massgebend sein. In der Regel besteht bei Kollegialbehörden kein Stimmzwang. Ein Stimmzwang fehlt auch bei

den Gemeindebehörden. Nach den Erfahrungen insbesondere in den Gemeinden stellt sich immer wieder die Frage, wie die geltende Bestimmung bei Stimmenthaltungen zu verstehen ist. Nach dem Wortlaut des bisherigen § 17 Abs. 2 VRG müssten Stimmenthaltungen als Nein-Stimmen zu einem Antrag aufgefasst werden. Da ein Stimmzwang ausdrücklich vorgesehen sein muss (z.B. beim Regierungsrat in § 18 des Geschäftsreglements des Regierungsrates, RB 172.1; beim Verwaltungsgericht in § 33 Abs. 3 VRG), das VRG indessen nicht der richtige Ort ist, um einen allgemeinen Stimmzwang für sämtlich Kollegialbehörden einzuführen (dies wäre Sache der jeweiligen Spezialgesetzgebung), soll neu die Mehrheit der Stimmenden massgebend sein, nicht aber die Mehrheit der Stimmen.

§ 20b

In § 20b über die elektronische Zustellung wird sowohl in der Überschrift als auch im Wortlaut zusätzlich die Eröffnung vor der Zustellung erwähnt. Nicht nur behördliche Sendungen können auf elektronischem Weg zugestellt werden, sondern auch die Eröffnung von Entscheiden kann elektronisch erfolgen. Vorausgesetzt ist auch hier das Einverständnis der Parteien.

§ 26

Die Wiederherstellung von Fristen wird mit zwei Änderungen angepasst. Neu wird statt der singulären Frist von 14 Tagen die Frist für das Wiederherstellungsgesuch auf die allgemeine Frist des VRG von 20 Tagen erhöht. Innert der Frist von 20 Tagen ist neu aber nicht nur das Wiederherstellungsgesuch begründet zu stellen, sondern gleichzeitig auch die versäumte Rechtshandlung nachzuholen, für welche Frist-Wiederherstellung beantragt wird. Die bisher nötige Ansetzung einer Nachfrist für die Nachholung der Rechtsschrift erübrigt sich damit.

§ 33 Abs. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung von Klagen als einzige Instanz zuständig (§§ 64 ff. VRG). Für die Behandlung solcher Klagen ist zwingend die Fünferbesetzung vorgesehen. Dieses Erfordernis ist heute nicht mehr zeitgemäss, da bei Klagen auch die Dreierbesetzung genügen kann. Nach geltendem Recht muss sogar bei nicht geleistetem Kostenvorschuss, bei verpasster Frist oder sonst bei klarer Rechtslage obligatorisch ein Fünfergremium über das Eintreten entscheiden, was als wenig sinnvoll erscheint.

§ 42 Abs. 1

In Abs. 1 werden neu konsequenterweise auch die personalrechtlichen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichtes und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden der Beurteilungszuständigkeit der Personalrekurskommission unterstellt. Seit 1. Januar 2012 besteht gemäss ZSRG (§§ 23 ff. ZSRG) das Zwangsmassnahmengericht. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) sind seit 1. Januar 2013 im Amt. Auch die personalrechtlichen Entscheide dieser Behörden sind mit Rekurs bei der Personalrekurskommission anfechtbar.

Ausgenommen von der Zuständigkeit der Personalrekurskommission sind die in den Ziff. 1 – 4 erwähnten Entscheide. Neu werden in einer zusätzlichen Ziff. 5 auch Entscheide betreffend Nichtgewährung eines Stufenanstiegs bei Lehrpersonen ausgenommen. § 42 Abs. 1 Ziff. 2 VRG legt fest, dass Entscheide betreffend individueller Lohnanpassung von der Personalrekurskommission nicht beurteilt werden. Die individuelle Lohnanpassung betrifft Personen, welche im Dienstverhältnis mit dem Kanton stehen und daher unter die Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112) fallen. Die Rechtsstellung von Lehrpersonen an den Volksschulen ist in einer eigenen Verordnung geregelt (Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Volksschulen, RSV VS; RB 411.114). Lehrpersonen steigen in der Regel jährlich innerhalb eines Lohnbandes in eine höhere Lohnposition, unabhängig ihrer Leistung. Die Höhe eines Aufstieges richtet sich nach der vom Grossen Rat festgelegten prozentualen Summe für den generellen und individuellen Anstieg. Im Verlaufe der Laufbahn einer Lehrperson erfolgt jedoch dreimal eine besoldungswirksame Beurteilung (sog. „Flexible Besoldung“ nach § 46a RSV VS). Fällt diese negativ aus, entfällt der sonst übliche Aufstieg in die nächste Lohnposition (§ 46b RSV VS). Gegen einen solchen Entscheid steht der Lehrperson ein Anhörungsverfahren bei einem paritätisch zusammengesetzten Ausschuss offen. Der abschliessende Entscheid obliegt jedoch der Schulbehörde (§ 46c RSV VS). Der fehlende Aufstieg in die nächste Lohnposition innerhalb des Lohnbandes ist vergleichbar mit der individuellen Lohnanpassung des Staatspersonals. Durch die andere Ausgestaltung – nicht jährliche Lohnanpassung, fest definierte Anpassung – besteht jedoch gemäss Personalrekurskommission die Unsicherheit, ob § 42 Abs. 1 Ziff. 2 VRG auch auf die flexible Besoldung der Lehrpersonen zutrifft. Die neue Ziff. 5 dient der Klärung dieser Frage. Die Entscheide gemäss Ziff. 5 werden wie diejenigen gemäss Ziff. 2 von der Zuständigkeit der Personalrekurskommission ausgenommen.

§ 45

§ 45 regelt die Anforderungen an Frist und Form von Rekurschriften, während die Folgen einer mangelhaften Rekurschrift in § 46 normiert sind.

In § 45 Abs. 1 wird mit einem neuen Satz eine klare gesetzliche Grundlage eingefügt, wonach Akten nummeriert und mit einem Aktenverzeichnis versehen einzureichen sind. Den Rechtsmittelinstanzen werden oft Akten in erheblichem Umfang ohne jede Nummerierung und ohne Verzeichnis dieser Akten zugestellt. Die Bestimmung von § 45 im Abschnitt über das Rekursverfahren gilt nicht nur für die Departemente, sondern auch für die Rekurskommissionen (§ 37 VRG) und über den Verweis in § 62 VRG auch für das Verfahren vor Verwaltungsgericht und Regierungsrat.

In einem neuen Abs. 2 wird eine neue Bestimmung über die Anforderungen an Rechtsschriften normiert. Rechtsschriften dürfen nicht unleserlich, ungebührlich, unverständlich, übermässig weitschweifig oder in einer anderen Sprache als der Amtssprache verfasst sein. Die Rechtsmittelinstanzen sind immer wieder mit Rechtsschriften konfrontiert, welche die genannten Mängel aufweisen und zu einem massiv höheren Arbeitsaufwand führen. In Anlehnung an Art. 42 Abs. 6 BGG wird in Abs. 2 bestimmt, welche Anforderungen an Rechtsschriften gestellt werden. Wie bei ungenügenden Rechts-

schriften vorzugehen ist, wird in § 46 Abs. 1 VRG bestimmt.

Der bisherige Abs. 2 über die Rekursfrist bei vorsorglichen Massnahmen wird zum neuen Abs. 3. Der bisherige Zusatz „und Vollstreckungsmassnahmen“ im geltenden Abs. 2 ist zu streichen, da er dem neuen § 86 Abs. 3 VRG widerspricht. Diesbezüglich wird auf die Erläuterungen zu § 86 Abs. 3 VRG verwiesen.

§ 46

Bei mangelhaften Rekurschriften wird den Rekurrentinnen und Rekurrenten eine Nachfrist zur Ergänzung angesetzt mit Androhung der Säumnisfolgen (vgl. die §§ 25 Abs. 3 und 46 Abs. 1 VRG). Bei fehlendem Antrag, fehlender Begründung oder fehlender Unterschrift nach unbenütztem Ablauf der Nachfrist erfolgt nach geltendem Recht ein Nichteintreten (§ 46 Abs. 1 VRG). Auch in den Fällen des neuen Abs. 2 von § 45 VRG wird bei unbenütztem Ablauf der Nachfrist als Konsequenz auf einen solchen Rekurs nicht eingetreten.

Abs. 2 über die Protokollierung der Rekurschrift bleibt unverändert.

In einem neuen Abs. 3 wird analog zu Art. 42 Abs. 7 BGG bestimmt, dass auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Rechtsschriften in Zukunft nicht mehr eingetreten wird. Die Rechtsmittelinstanzen haben immer wieder mit Rechtsschriften zu tun, die klar querulatorisch oder rechtsmissbräuchlich sind, aber mit hohem Aufwand wie normale Rechtsmittel behandelt werden müssen und die Instanzen bis hin zum Bundesgericht beschäftigen. Erst das Bundesgericht verfügt in Art. 42 Abs. 7 BGG über eine gesetzliche Bestimmung, dass solche Rechtsschriften unzulässig sind und auf sie nicht eingetreten wird. Nach dem neuen Abs. 3 von § 46 VRG ist auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Rekurschriften in Zukunft nicht mehr einzutreten. In diesen Fällen erfolgt wie in Art. 42 Abs. 7 BGG keine Nachfristansetzung wie in § 46 Abs. 1 VRG, sondern direkt ein Nichteintretensentscheid. Dieser neue Abs. 3 gibt eine klare Abstützung für Nichteintretensentscheide in solchen Fällen. Gegen den Nichteintretensentscheid stehen die ordentlichen Rechtsmittel zur Verfügung (§ 4 Abs. 1 Ziff. 3, § 35, § 54 VRG).

§ 48a

Laut § 59 Abs. 4 VRG können mehrere Beschwerden in der gleichen Sache vor Verwaltungsgericht vereinigt werden, wenn sich daraus für das Verfahren Vorteile ergeben. Im neuen § 48a VRG wird eine solche Verfahrensvereinigung neu auch für das Rekursverfahren ausdrücklich vorgesehen. In der Praxis wurde dies bis anhin im Übrigen bereits so gehandhabt. Die Bestimmung gilt für sämtliche Rekursinstanzen, somit auch für die Rekurskommissionen. Über die Verweisnorm von § 62 VRG, die für das Verfahren vor Verwaltungsgericht auf die Bestimmungen über den Rekurs verweist, gilt § 48a VRG auch für das Verwaltungsgericht. § 59 Abs. 4 VRG kann daher gestrichen werden, da sein Inhalt neu über den Verweis von § 62 auf § 48a VRG weiterhin für das Verwaltungsgericht gilt.

§ 52

Die Abschreibung von Rekursen soll erleichtert erfolgen können. Bei Kollegialbehörden wird der Rekurs durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden am Protokoll abgeschrieben. Abs. 1 wird dementsprechend neu gefasst. Abs. 1 bezieht sich auf Kollegialbehörden wie Rekurskommissionen oder Gemeinden. Die in der Geschäftsordnung für die Rekurskommissionen bereits aktuell vorgesehene Zuständigkeit (vgl. § 17 in RB 173.31) wird damit auf Gesetzesstufe bestätigt.

Bei den Departementen kann die Abschreibung gemäss Abs. 2 auch durch die ermächtigte Person erfolgen. Mit dem neuen Abs. 2 wird eine gesetzliche Delegationsnorm geschaffen, wonach die Departementschefin bzw. der Departementschef in einem Entscheid zum Beispiel den Generalsekretär oder die Leiterin oder den Leiter des Rechtsdienstes zur Abschreibung ermächtigen kann.

§ 52 bezieht sich auf das Rekursverfahren vor den Rekursinstanzen im Sinne der §§ 35 ff. VRG. Die Abschreibung von Beschwerden ist im Abschnitt über die Beschwerde (vgl. §§ 54 ff. VRG) in einem neuen § 61a VRG enthalten.

§ 59 Abs. 4

Aufgrund des neuen § 48a VRG, der über den Verweis in § 62 VRG auch für das Verwaltungsgericht gilt, kann § 59 Abs. 4 VRG als überflüssig aufgehoben werden.

§ 61a

In einem neuen § 61a im Abschnitt über das Beschwerdeverfahren wird analog zu § 52 VRG die erleichterte Abschreibung von Beschwerden durch das Verwaltungsgericht und den Regierungsrat gesetzlich geregelt.

Die Abschreibung von Beschwerden durch das Verwaltungsgericht erfolgt durch das Präsidium (vgl. § 12 der Verordnung des Verwaltungsgerichts über die Organisation und den Geschäftsgang; RB 173.21).

Die Abschreibung von Beschwerden beim Regierungsrat (vgl. § 9 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Regierungsrates; RB 172.1) erfolgt durch den Staatsschreiber oder die ermächtigte Person. Der Staatsschreiber kann in einem Entscheid zum Beispiel die Leiterin des Rechtsdienstes der Staatskanzlei zur Abschreibung ermächtigen.

§ 81 Abs. 2

Nach § 81 Abs. 2 VRG kann bei unentgeltlicher Rechtspflege eine unentgeltliche Anwältin oder ein entsprechender Anwalt bewilligt werden, die oder der im kantonalen Anwaltsregister eingetragen ist. Mit dieser Norm ist nach dem Wortlaut und der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes eine im Anwaltsregister des Kantons Thurgau eingetragene Anwaltsperson gemeint. Um die immer wieder aufkeimenden Diskussionen mit ausserkantonalen Anwältinnen und Anwälten in Zukunft zu vermeiden, ist unmissverständlich zu präzisieren, dass das Anwaltsregister des Kantons Thurgau ge-

meint ist. Diese Regelung des kantonalen VRG ist im Übrigen mehrfach vom Bundesgericht bestätigt worden.

§ 85 Abs. 2

Abgesehen von den Verjährungsregeln in Spezialgesetzen für bestimmte Forderungen fehlt im kantonalen Recht bisher eine allgemeine Verjährungsregel. In der Bestimmung über Geldzahlung oder Sicherheitsleistung wird aus Gründen der Rechtssicherheit neu in § 85 Abs. 2 VRG die Verjährung festgelegt. Zur Klarstellung wird normiert, dass die Verjährung von Forderungen nach Abs. 1 nicht etwa fünf, sondern zehn Jahre beträgt.

§ 86 Abs. 3

Wie unter Ziffer I. erwähnt, verlangt Art. 86 Abs. 2 BGG nach dem Prinzip der richterlichen Vorinstanz ein oberes kantonales Gericht als richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts. Anstelle des Regierungsrates ist der Entscheid über die Zwangsvollstreckung neu innert fünf Tagen direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Das Verwaltungsgericht entscheidet nicht in Form der Einzelrichterin oder des Einzelrichters, sondern aufgrund der möglichen Bedeutung der Angelegenheit als Kollegialgericht. Wie bisher ist kein Departement als Rekursinstanz dazwischengeschaltet. Nach dem Entscheid in der Sache, der im ordentlichen Instanzenzug bis vor Bundesgericht angefochten werden kann, soll wie bisher der Zwangsvollstreckungsentscheid nur noch bei der obersten kantonalen Rechtsmittelinstanz angefochten werden können, damit die Vollstreckung eines Sachentscheides nicht über Gebühr verzögert werden kann. Zusätzlich werden die Anfechtungsgründe eingeschränkt, da schon der Sachentscheid mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden kann und bei Anfechtung des Zwangsvollstreckungsentscheides die Rechtswidrigkeit im Vollstreckungsentscheid selber liegen muss. Pro Jahr ist nach den Erfahrungen der Staatskanzlei mit fünf bis zehn Anfechtungen von Zwangsvollstreckungsentscheiden zu rechnen. Das Verwaltungsgericht hat sich bereit erklärt, diese Verfahren neu vom Regierungsrat zu übernehmen.

Aufgrund von § 86 Abs. 3 VRG ist in § 45 Abs. 2 VRG die Wendung „und Vollstreckungsmassnahmen“ zu streichen. Gemäss § 86 Abs. 3 VRG sind Zwangsvollstreckungsentscheide direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Eine Rekursmöglichkeit an eine Rekursinstanz besteht vorgängig der Anfechtung beim Verwaltungsgericht nicht. In § 45 Abs. 2 VRG steht die Formulierung „und Vollstreckungsmassnahmen“ somit im Widerspruch zum neuen § 86 Abs. 3 VRG. Mit der Streichung in § 45 Abs. 2 VRG wird vermieden, dass jene Formulierung im Widerspruch zu § 86 Abs. 3 VRG gegen Vollstreckungsentscheide ein Rekurs bei einem Departement erhoben werden könnte und die direkte Anfechtung der Vollstreckungsentscheide eines Amtes beim Verwaltungsgericht umgangen würde. Der Zusatz „und Vollstreckungsmassnahmen“ hatte schon bisher keine praktische Bedeutung, da in § 86 Abs. 3 VRG für Zwangsvollstreckungsentscheide die Rechtsmittelfrist generell auf fünf Tage angesetzt ist.

III. Finanzielle Auswirkungen

Die konkreten finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen sind nicht

näher bezifferbar. Allerdings dürften die in verschiedenen Bestimmungen vorgesehenen Klärungen und Vereinfachungen zu Einsparungen sowohl bei den Gemeinden wie auch beim Kanton führen. Mit zusätzlichen Kosten ist auf jeden Fall nicht zu rechnen.