



Conseil d'État  
Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

## ANTWORT AUF DAS POSTULAT (MOTION IM ENTWICKLUNGSSTADIUM IN EIN POSTULAT UMGEWANDELT)

<b>Urheber</b>	PLR, durch Philippe Nantermod und Stéphanie Favre
<b>Gegenstand</b>	Aufhebung der Beschwerde beim Staatsrat gegen kommunale Entscheide
<b>Datum</b>	12.06.2014
<b>Nummer</b>	1.0085

---

Es sei daran erinnert, dass diese Motion anlässlich ihrer Entwicklung in ein Postulat umgewandelt und in dieser Form mit 60 gegen 43 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen wurde.

Die Postulanten fordern eine Abänderung des kantonalen Rechts, mit welcher die Beschwerde an den Staatsrat gegen kommunale Entscheide aufgehoben wird. Die Entscheide der Gemeinden könnten somit direkt beim Kantonsgericht und nicht mehr beim Staatsrat angefochten werden; das Kantonsgericht wäre somit die einzige Beschwerdeinstanz auf Kantonsebene. Die Postulanten begründen ihren Vorschlag mit einer Erhöhung der Verfahrenseffizienz und einer Senkung der Kosten für die Rechtssuchenden.

Einleitend möchten wir darauf hinweisen, dass der Grosse Rat am 12. September 2013 eine Motion, welche die Aufhebung einer Beschwerdeinstanz im Baurecht forderte, im Entwicklungsstadium mit 90 gegen 31 Stimmen abgelehnt hat. Die vorliegende Motion geht noch weiter.

Grundsätzlich ist es möglich, auf Kantonsebene eine einzige Beschwerdeinstanz in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten vorzusehen, wobei es sich dabei um ein Gericht mit voller Entscheidungsbefugnis handeln muss. Der Staatsrat ist allerdings überzeugt, dass eine Änderung des aktuellen Systems eine umfassende, sorgfältige und eingehende Prüfung erfordert. Er weist auch darauf hin, dass die Postulanten ihren Vorschlag nicht mit einer mangelnden Rechtsqualität der Entscheide des Staatsrates begründet haben.

Im Bereich der Beschwerden gegen kommunale Entscheide fungiert der Staatsrat als eine Art **Filter** für das Kantonsgericht. Er trägt massgeblich dazu bei, dass das Kantonsgericht nicht mit «Bagatellfällen»<sup>1</sup> überlastet wird. In diesem Zusammenhang gilt zu erwähnen, dass 25% der Entscheide des Staatsrates gegen kommunale Entscheide Gegenstand einer Beschwerde ans Kantonsgericht sind. Drei von vier Entscheiden des Staatsrates werden also nicht angefochten und erwachsen in Rechtskraft. Die Kosten für einen Entscheid des Staatsrates sind allerdings tiefer als jene für einen Entscheid des Kantonsgerichts (das Verfahren vor dem Staatsrat ist kostengünstiger als ein Gerichtsverfahren); für die betroffenen Personen würde die Verwirklichung der Motion also keine Vergünstigung, sondern vielmehr eine Verteuerung des Verfahrens bringen (zumal eine Privatpersonen selber eine Beschwerde an den Staatsrat formulieren kann – was nicht selten vorkommt –, während sie sich für eine Beschwerde ans Kantonsgericht an einen Anwalt wenden muss, was mit entsprechenden Kosten verbunden ist). Schliesslich gilt auch zu erwähnen, dass das Kantonsgericht rund 20% der Beschwerden gegen Entscheide des Staatsrates in kommunalen Angelegenheiten gutheisst. Am Ende erwachsen rund 95% der Entscheide des Staatsrates in Rechtskraft, was doch für die Effizienz des Verfahrens vor dem Staatsrat spricht.

---

<sup>1</sup> Im Bericht über die Rechtspflege 2001 stellt sich das Kantonsgericht im Zusammenhang mit den verwaltungsstrafrechtlichen Angelegenheiten, für die es erstinstanzliche Beschwerdebehörde ist, die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, das Kantonsgericht direkt mit Fällen zu befassen, bei denen es um kommunale Bussen beispielsweise für die Verwendung von nicht konformen Abfallsäcken oder für das illegale Verbrennen von Gartenabfällen geht. Diese Frage ist durchaus berechtigt und kann auf die kommunalen Bagatellfälle (z.B. Erstellung eines Pizzaofens, Anbringen eines Dachfensters, geringe Benützungsg Gebühr usw.) erweitert werden.

Die Aufhebung der Beschwerde an den Staatsrat gegen kommunale Entscheide wird eine Zunahme der Fälle vor Kantonsgericht zur Folge haben. Prognosen sind zwar schwierig, aber man kann davon ausgehen, dass sich die Zahl der Fälle, die von der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts zu behandeln sind, verdoppeln könnte. Diese **Arbeitsüberlastung** würde eine personelle Verstärkung der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts bedingen, was entsprechende Kosten nach sich ziehen würde. Ein Vergleich mit den Kantonen mit einer einzigen verwaltungsrechtlichen Beschwerdeinstanz (Kantonsgericht) ist aufschlussreich: Im Kanton Freiburg zählt die verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts acht Richter und mehrere Gerichtshöfe; im Kanton Waadt zählt die verwaltungs- und öffentlich-rechtliche Abteilung 13 Richter und setzt sich aus drei unterschiedlichen Gerichtshöfen zusammen. Im Wallis zählt die öffentlich-rechtliche Abteilung des Kantonsgerichts lediglich drei Richter. Der Vorschlag der Motionäre würde also zu einer **Kostenverlagerung auf das Kantonsgericht** führen, wobei zu beachten ist, dass die richterliche Gewalt in diesem Bereich kostenintensiver als die Kantonsverwaltung ist.

Ein weiteres Element muss hervorgehoben werden. Die Gemeindebehörden sind Milizbehörden und verfügen nicht alle über Juristen und Fachleute (Architekt, Ingenieur, Raumplaner usw.). Dies trifft insbesondere für kleine Gemeinden zu. Bei komplexen Angelegenheiten kommt es also vor, dass die kommunalen Entscheide oder Dossiers knapp, lückenhaft oder ungenügend behandelt sind. Im Falle einer Beschwerde an den Staatsrat kann das Instruktionsorgan ohne übertriebenen Formalismus die nötigen Ergänzungen (z.B. Gutachten, Bericht, Plan, Berechnung usw.) bei den zuständigen kantonalen Dienststellen einholen. Der Staatsrat kann auch die von der Gemeinde begangenen Formfehler (z.B. Verletzung des Anhörungsrechts, unzureichende Begründung des angefochtenen Entscheids usw.) beheben, die sich aus unserem Milizsystem oder einer unterdotierten kommunalen Verwaltung ergeben. Anders wäre die Sachlage, wenn die kommunalen Entscheide direkt dem Kantonsgericht unterbreitet würden. Das Kantonsgericht würde bei Formfehlern oder unvollständigen Dossiers – wie bis anhin – dazu neigen, die Beschwerde gutzuheissen und das Dossier hinsichtlich eines neuen Entscheids an die Gemeinde zurückzuweisen. Werden sämtliche Gemeinden in der Lage sein, eine angemessene Organisation einzuführen, um komplexe und heikle Dossiers behandeln zu können? Würde diese Neuerung nicht als Aufgabentransfer vom Kanton auf die Gemeinden aufgefasst werden? Will das Parlament dies wirklich? Man kann schliesslich davon ausgehen, dass der Anteil gutgeheissener Beschwerden mit der Einführung der direkten Beschwerde ans Kantonsgericht zunehmen würde. Dies hätte zweierlei Konsequenzen: 1. Für die Gemeindebehörden wäre dies mit einem Mehraufwand und einem Glaubwürdigkeitsverlust verbunden (es sei denn, man würde systematisch Anwälte und Fachleute beiziehen, was entsprechende Kosten verursacht). 2. Für das Kantonsgericht hätte die Zunahme der gutgeheissenen Beschwerden eine Anreizwirkung und würde die Zahl der eingereichten Beschwerden in die Höhe schnellen lassen. Schliesslich gilt auch zu bedenken, dass die Beschwerde an den Staatsrat die Aufgabe des Kantonsgerichts erleichtert: Einerseits, und wie bereits erwähnt, ermöglicht es dieses Verfahren, die Dossiers zu vervollständigen, und andererseits durchlaufen die Angelegenheiten einen ersten Filter, also eine umfassende rechtliche Prüfung (Sachverhaltsfeststellung, Zulässigkeitsprüfung), was der Gerichtsbehörde das Leben ebenfalls leichter macht.

Der Staatsrat ist für die **Aufsicht über die Gemeinden** zuständig (vgl. Art. 55 Ziff. 2 und 75 Abs. 1 KV sowie Bestimmungen der Spezialgesetzgebung: z.B. Art. 49 BauG und 60 BauV in Sachen Baubewilligung und Baupolizei). Wenn man den Staatsrat als Beschwerdebehörde abschafft, beraubt man den Kanton eines Mittels zur Beaufsichtigung der Gemeinden. Die Verwaltungsbeschwerde erlaubt es dem Staatsrat denn auch, durch sein Instruktionsorgan festzustellen, ob die Gemeinde das Gesetz in einem bestimmten Bereich korrekt anwendet. Als Beschwerdebehörde befasst sich der Staatsrat mit konkreten Fällen in Bereichen, in denen er eine Aufsichtsaufgabe wahrnimmt. Die Aufhebung von kommunalen Entscheiden durch den Staatsrat infolge einer Beschwerde ist ein Element der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden. Bei einer schweren oder wiederholten Rechtsverletzung kann der Staatsrat von der betroffenen Gemeinde verlangen, dass sie die nötigen Korrekturmassnahmen ergreift, um die festgestellten Unregelmässigkeiten zu beheben. Da das kantonale Gesetz den Staatsrat als Aufsichtsbehörde für die Gemeinden vorsieht (z.B. Baugesetz), scheint es nur logisch und zweckmässig, dass er über die Beschwerden gegen die kommunalen Entscheide in diesem Bereich (wo er die Aufsicht innehat) entscheidet.

Das von den Postulanten vorgeschlagene System müsste **Ausnahmen** vorsehen. Im Bereich der Raumplanung sieht das Gesetz beispielsweise vor, dass der Staatsrat die Zonennutzungspläne sowie die von der Urversammlung angenommenen Baureglemente genehmigt oder homologiert. Es liegt auf der Hand, dass der Staatsrat gleichzeitig die Beschwerden im Zusammenhang mit diesem Verfahren behandelt, da diese beiden Verfahren nicht voneinander getrennt werden können (Art. 37 und 38 KRPG). Der Staatsrat müsste also nach wie vor über gewisse Beschwerden entscheiden; das System der direkten Beschwerde ans Kantonsgericht müsste entsprechende Ausnahmen vorsehen.

Abschliessend muss man sich auch die Frage stellen, ob der Vorschlag der Postulanten nicht zu einer Stärkung der richterlichen Gewalt führen würde. Ist diese «verstärkte Judizialisierung» wirklich wünschenswert?

Auswirkungen Bürokratie:

Die Aufhebung der Beschwerde an den Staatsrat gegen kommunale Entscheide kann als eine Reduktion der Bürokratie innerhalb der Kantonsverwaltung aufgefasst werden. Allerdings muss man sich auch die Begleiterscheinungen der vorgeschlagenen Änderung vor Auge führen.

Auswirkungen Finanzen:

Die Aufhebung der Beschwerde an den Staatsrat gegen kommunale Entscheide könnte zu einem Stellenabbau im Bereich der Instruktion und der Vorbereitung der Entscheidwürfe führen. Allerdings gilt es zwei Präzisierungen anzubringen: Einerseits wird der Druck auf die Gemeinden hinsichtlich einer korrekten Behandlung ihrer Dossiers – einschliesslich der schwierigen oder komplexen Angelegenheiten – zunehmen, was wiederum bedeutet, dass die Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton grundsätzlich verstärkt werden müsste (der Kanton kann sich nicht mehr auf den Ausstand berufen – niemand kann zugleich Richter und Partei sein –, um die Fragen der Gemeinden im Zusammenhang mit gewissen Verfahren nicht beantworten zu müssen). Die Einsparung von Verwaltungsstellen dürfte sich also in Grenzen halten. Andererseits würde die Zunahme der vom Kantonsgericht zu behandelnden Fälle unweigerlich neue Anstellungen bedingen. Schlussendlich würde der Vorschlag der Postulanten also zu einer Lastenverschiebung von der Kantonsverwaltung auf das Kantonsgericht führen, was mit Mehrkosten für den Kanton verbunden wäre (die Verwaltungsrechtspflege ist kostengünstiger als die richterliche Gewalt).

Auswirkungen Vollzeitstellen (VZS):

Rund 7 VZS sind innerhalb der Verwaltung mit der Behandlung der Beschwerden gegen kommunale Entscheide beschäftigt. Die infolge der Reform eingesparten Stellen müssen allerdings unter Berücksichtigung der genannten Vorbehalte betrachtet werden (z.B. stärkere Unterstützung der Gemeinden, Neuanstellungen beim Kantonsgericht).

Auswirkungen NFA:

Unter dem Gesichtspunkt der Befugnisse und der Beziehungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden würde der Kanton von sämtlichen richterlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den Beschwerden gegen kommunale Entscheide entlastet. Hingegen müssten die Gemeinden neuen Anforderungen im Zusammenhang mit der direkten Beschwerde ans Kantonsgericht gerecht werden; sie müssten sich also Gedanken über die Anstellung von qualifiziertem Personal (Juristen, Fachleute), allenfalls in einem interkommunalen Rahmen, machen.

Angesichts der obigen Ausführungen wird das Postulat zur Ablehnung empfohlen.

Sitten, 23. Januar 2015