

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 4. Dezember 2007 an den Landrat
zur Umsetzung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri

A. Zusammenfassung

Am 1. Januar 2007 ist mit dem neuen Artikel 29a der Bundesverfassung (BV; SR 101) die so genannte Rechtsweggarantie in Kraft getreten. Demnach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Gleichzeitig ist auch das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) in Kraft getreten, das die Organisation und das Verfahren vor Bundesgericht neu ordnet. Das BGG enthält ebenfalls Vorgaben an die kantonalen Vorinstanzen des Bundesgerichts und konkretisiert so die Anforderungen der Rechtsweggarantie.

In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten haben die Kantone bis Ende 2008 Zeit, die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Im Zivilrecht und im Strafrecht endet die Anpassungsfrist hingegen mit dem Erlass der jeweiligen eidgenössischen Prozessordnung. Der vorliegende Bericht und Antrag befasst sich lediglich mit dem Rechtsweg in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.

Im Kanton Uri ist die Möglichkeit, in einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit ein Gericht anzurufen, bereits heute die Regel. Allerdings existieren zahlreiche Ausnahmen, in denen eine gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen ist. Mit der Einführung der Rechtsweggarantie und des BGG wurde der Spielraum für derartige Ausnahmeregelungen jedoch stark eingeschränkt. Eine Anpassung des Ausnahmekatalogs im kantonalen Recht ist deshalb unumgänglich.

Kern der Vorlage ist die Änderung von Artikel 55 Absatz 1 der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VPRV; RB 2.2345) und weiterer Bestimmungen in Spezialerlassen, die die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht ausschliessen.

B. Ausführlicher Bericht

I. Ausgangslage

Am 12. März 2000 haben Volk und Stände der Verfassungsreform im Bereich der Justiz zugestimmt. Zentrales Element dieser Reform bildet die Rechtsweggarantie des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Artikels 29a BV. Nach dieser Bestimmung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Des Weiteren verpflichtet die Justizreform den Bund, neben dem Bundesgericht weitere richterliche Behörden zu bestellen (Art. 191a BV). Schliesslich schreibt Artikel 191b BV den Kantonen vor, für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen richterliche Behörden einzusetzen.

Auf Bundesebene trat am 1. August 2003 zunächst das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG; SR 173.71) und am 1. Januar 2007 das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) in Kraft. Diese beiden Erlasse regeln die von Artikel 191a BV geforderten richterlichen Behörden des Bundes.

Ebenfalls auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt wurde das BGG. Es regelt neu das Verfahren vor Bundesgericht und dessen Organisation. Es ersetzt damit das bisherige Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG), das mit Inkrafttreten des BGG aufgehoben wurde. Die verschiedenen bisher existierenden Rechtsmittel an das Bundesgericht werden abgelöst durch eine Einheitsbeschwerde sowie eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde, wobei die Einheitsbeschwerde, je nach Rechtsgebiet, als Beschwerde in Zivilsachen, als Beschwerde in Strafsachen oder als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bezeichnet wird.

Daneben enthält das BGG auch Vorgaben, die die Kantone bei der Umsetzung der Rechtsweggarantie zu beachten haben. So wird beispielsweise die Rechtsweggarantie dahingehend präzisiert, dass die Kantone als Vorinstanzen des Bundesgerichts sowohl bei der Einheitsbeschwerde als auch bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde grundsätzlich obere Gerichte einzusetzen haben (Art. 75, 80, 86 sowie Art. 113 und Art. 114 BGG).

Das BGG setzt den Kantonen ausserdem eine Frist, um die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zum BGG, aber auch zur Umsetzung der Rechtsweggarantie, zu erlassen. In Zivil- und Strafsachen endet diese Frist mit dem Erlass einer schweizerischen Zivil- bzw. Strafprozessordnung (Art. 130 Abs. 1 und 2 BGG). In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

hingegen müssen die Kantone ihre Ausführungsbestimmungen innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des BGG, also bis Ende 2008, erlassen (Art. 130 Abs. 3 BGG).

Im öffentlichen Recht ist eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit bereits heute die Regel. Allerdings sieht das kantonale Recht zahlreiche Ausnahmen vor, in denen diese Überprüfung ausgeschlossen wird. Dieser Ausnahmenkatalog ist an die veränderten Verhältnisse anzupassen. Da Artikel 130 Absatz 3 BGG, wie gesagt, für das öffentliche Recht eine Anpassung bis Ende 2008 fordert, kann nicht zugewartet werden, bis die eidgenössischen Prozessordnungen für das Zivil- und das Strafrecht rechtskräftig sind. Diese Vorlage befasst sich demnach ausschliesslich mit den Auswirkungen der neuen Bundesrechtspflege auf das öffentliche Verfahrensrecht des Kantons.

II. Grundzüge der Vorlage

Gemäss der in Artikel 29a BV festgehaltenen Rechtsweggarantie hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Das BGG verpflichtet die Kantone als Vorinstanzen des Bundesgerichts, grundsätzlich obere Gerichte einzusetzen. Dies gilt nicht nur für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 86 Abs. 2 BGG), sondern auch für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 114 BGG).

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung gerügt werden von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten, kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung und über Volkswahlen und -abstimmungen sowie von interkantonalem Recht (Art. 95 BGG). Die Verletzung von kantonalem Recht ohne Verfassungsrang kann nicht gerügt werden. Auch mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde kann einzig die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 116 BGG). Wegen Verletzung von kantonalem Recht ohne Verfassungsrang kann also vor Bundesgericht keine Beschwerde erhoben werden. Damit gilt in diesem Fall auch die Vorinstanzenregelung des BGG nicht. Allerdings gilt die Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV unabhängig davon, ob letztlich ein Rechtsmittel ans Bundesgericht möglich ist. Damit muss auch in Fällen, in denen lediglich die Verletzung von kantonalem Recht ohne Verfassungsrang gerügt wird, eine gerichtliche Überprüfung möglich sein.

Laut dem zweiten Satz von Artikel 29a BV können die Kantone eine richterliche Beurteilung durch Gesetz in Ausnahmefällen ausschliessen. Aufgrund der Regelung im BGG bleibt allerdings kaum noch Raum für Ausnahmefälle. Ausnahmen sind namentlich möglich bei Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter (vgl. Art. 86 Abs. 3 BGG), bei der Anfecht-

tung von Erlassen (Art. 87 Abs. 1 BGG) oder in Stimmrechtssachen (Art. 88 BGG). Darüber hinaus sind praktisch keine Ausnahmen mehr denkbar.

Im Kanton Uri kann heute in der Regel bei Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht ergriffen werden. Damit genügt das kantonale Recht in den meisten Fällen der Rechtsweggarantie und der Vorinstanzenregelung des BGG. Allerdings sind die Fälle, in denen heute die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen ist, neu zu definieren. Änderungsbedarf besteht vor allem bei Artikel 55 Absatz 1 VRPV, der die Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in allgemeiner Weise regelt, sowie bei weiteren Bestimmungen in Spezialerlassen, die die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ebenfalls ausschliessen. Die Anpassung der genannten Ausnahmebestimmungen ist der Kern dieser Vorlage. Allerdings sind die Änderungen auf kantonale Gesetze und Verordnungen beschränkt. Eine allfällige Anpassung von Reglementen ist Aufgabe des Regierungsrats.

Ein weiterer Bestandteil dieser Vorlage ist die neu in Artikel 25a VRPV geregelte Anfechtung von Realakten. Nach dieser Bestimmung kann eine Person, die durch das tatsächliche Handeln einer Behörde in ihren Rechten berührt wird, ohne dass eine Verfügung vorliegt, den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Bereits heute ist in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eine Überprüfung durch das Obergericht die Regel, von der nur in Ausnahmefällen abgewichen wird. Durch den Ausbau des Rechtsschutzes im Namen der Rechtsweggarantie wird eine Ausnahme in Zukunft noch seltener der Fall sein. Damit können zumindest theoretisch in Zukunft mehr Fälle an das Obergericht weitergezogen werden, weshalb wohl eine leichte Zunahme der Geschäftslast beim Obergericht erwartet werden kann. Wie gross diese Zunahme letztlich sein wird, bleibt jedoch abzuwarten.

IV. Vernehmlassungen

Im Vernehmlassungsverfahren ist der Entwurf insgesamt positiv aufgenommen worden. Änderungsvorschläge sind übernommen worden, soweit dies zweckmässig erschien. Zu den Änderungsvorschlägen wird im Kommentar bei den betroffenen Bestimmungen Stellung genommen.

V. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Gesetzesänderungen

1.1 Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211)

Artikel 180a

Diese Bestimmung verwendet noch den Begriff der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieser ist durch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu ersetzen. Dabei handelt es sich lediglich um eine begriffliche Anpassung.

Artikel 201

Nach Absatz 3 dieser Bestimmung entscheidet der Gemeinderat für die Staats- und Gemeindesteuern bzw. die zuständigen Organe der Landeskirchen oder deren Kirchgemeinden für die Kirchensteuern endgültig über Steuererlassgesuche. Die Rechtsweggarantie verlangt jedoch für diese Entscheide eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit. Artikel 201 Absatz 3 StG ist entsprechend zu ändern (vgl. hierzu die Aufhebung des bisherigen Art. 55 Abs. 1 Bst. i VRPV, der die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Erlass und die Stundung von öffentlich-rechtlichen Abgaben ausschloss).

Sind die Erlassentscheide nicht mehr endgültig, folgen sie den üblichen Anfechtungsregeln. Gemäss Artikel 144 Absatz 1 StG entscheidet die kantonale Steuerkommission über Einsprachen gegen Verfügungen der Einwohnergemeinden. Der Einspracheentscheid kann wiederum beim Obergericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden.

1.2 Gesetz über die Enteignung (Expropriationsgesetz; RB 3.3211)

Artikel 31

Gemäss Artikel 31 Absatz 5 des Expropriationsgesetzes entscheidet die Schätzungskommission endgültig über Begehren um vorzeitige Besitzeseinweisung. Nach der Rechtsweggarantie muss auch dieser Entscheid einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Absatz 5 wird deshalb ersatzlos aufgehoben. Damit folgt auch die vorzeitige Besitzeseinweisung dem ordentlichen Beschwerdeweg gemäss Artikel 33 des Expropriationsgesetzes und kann demnach mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht angefochten werden.

1.3 Gesetz über die Staatshilfe bei Elementarschäden (RB 40.1401)

Artikel 16

Der Regierungsrat entscheidet nach dieser Bestimmung endgültig über die Gewährung und die Höhe eines Staatsbeitrags bei Elementarschäden. Doch auch in diesem Fall gebietet die Rechtsweggarantie die Überprüfungsmöglichkeit durch eine gerichtliche Behörde. Die Bestimmung ist entsprechend zu ändern (vgl. auch die Aufhebung des bisherigen Art. 55 Abs. 1 Bst. h VRPV, der die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen, Lohnerhöhungen oder anderer öffentlich-rechtlicher Zuwendungen, auf die kein Anspruch besteht, ausschloss).

2. Verordnungsänderungen

2.1 Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345)

Artikel 25a

Realakte sind staatliche Handlungen, die nicht auf einen rechtlichen, sondern auf einen tatsächlichen Erfolg gerichtet sind. Darunter fallen zahlreiche Erscheinungsformen. Als Beispiel seien etwa das Erteilen von Auskünften, der Strassenunterhalt oder polizeiliche Kontrollen genannt.

Weder die Rechtsweggarantie noch das BGG gebieten, dass jedes faktische Handeln der Behörden von einem Gericht überprüft werden können muss. Eine gerichtliche Überprüfung muss allerdings möglich sein, wenn Realakte Rechte oder Pflichten von Personen ernsthaft berühren. Bereits heute folgt aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass bei Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses in diesen Fällen eine Rechtswegmöglichkeit bestehen muss. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Realakt direkt angefochten werden kann oder ob der betroffenen Person ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung eingeräumt wird (Esther Tophinke: Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2/2006 S. 95).

Auf Bundesebene können gemäss dem neuen Artikel 25a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021, in Kraft seit dem 1. Januar 2007) von Realakten betroffene Personen den Erlass einer Verfügung fordern, sofern sich der Realakt auf öffentliches Recht des Bundes stützt und Rechte und Pflichten berührt. Soweit die Kantone Bundesverwaltungsrecht anwenden, ist diese Bestimmung ohnehin für das letztinstanzliche kan-

tonale Verfahren anwendbar. Zur Gewährleistung eines einheitlichen und umfassenden Rechtsschutzes ist es angebracht, eine Artikel 25a VwVG entsprechende Bestimmung ins kantonale Verfahrensrecht aufzunehmen.

Artikel 55 Absatz 1

1. Der neue Ausnahmenkatalog in Artikel 55 Absatz 1

Zu den neu in Artikel 55 Absatz 1 VRPV vorgesehenen Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist im Einzelnen Folgendes zu bemerken:

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe a

Seit dem 1. Januar 2007 können Entscheide, die erstinstanzlich von einer Bundesverwaltungsbehörde getroffen werden, grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 31 VGG). Dessen Entscheide sind, unter Vorbehalt der Ausnahmen von Artikel 83-85 BGG, beim Bundesgericht anfechtbar.

Ausnahmsweise ist auch gegen kantonale Entscheide die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig, beispielsweise im Bereich der Landwirtschaft (Art. 166 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft [Landwirtschaftsgesetz, LwG; SR 910.1]). In diesen Fällen erfüllt die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht die Anforderungen der Rechtsweggarantie und des BGG. Eine zusätzliche Überprüfung durch ein kantonales Gericht ist nicht nötig. Deshalb wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht ausgeschlossen, wenn der Rechtsweg an das Bundesverwaltungsgericht möglich ist.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b

In eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten ist gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und gegen Entscheide der Kantonsregierungen unmittelbar die Beschwerde ans Bundesgericht möglich (Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG). Eine Überprüfungsmöglichkeit durch ein kantonales Gericht ist nicht nötig. Für eidgenössische Stimmrechtsangelegenheiten kann die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde demnach pauschal ausgeschlossen werden.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe c

In kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten ist die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen Akte letzter kantonalen Instanzen (Art. 88 Abs. 1 Bst. a BGG). Die Kantone sind verpflichtet, gegen behördliche Akte, die die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vorzusehen. Von dieser Verpflichtung ausgenommen sind Akte des Parlaments und der Regierung (Art. 88 Abs. 2 BGG).

Der Wortlaut des Gesetzes und auch die Botschaft des Bundesrats lassen offen, ob es sich bei der Rechtsmittelinstanz um ein Gericht handeln muss. Die Lehre hat sich überwiegend, wenn auch nicht einhellig, für ein Gericht als Rechtsmittelinstanz ausgesprochen. Diese Meinung vertritt auch das Bundesgericht in einer Nebenerwägung der Entscheide 1P.338/2006 und 1P. 582/2006. Damit muss in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten grundsätzlich die Beschwerde an ein kantonales Gericht möglich sein, es sei denn, es handle sich um Akte des Parlaments oder der Regierung.

Eine allfällige Überprüfung durch ein kantonales Gericht wird durch die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sichergestellt. Akte des Parlaments unterliegen ohnehin nur bei ausdrücklicher Regelung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie brauchen im Ausnahmenkatalog von Artikel 55 VRPV nicht erwähnt zu werden.

Akte des Regierungsrats sollen jedoch ausdrücklich von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgenommen werden. Was alles als Akt des Regierungsrats im Sinne von Artikel 88 Absatz 2 BGG gilt, wird die Rechtsprechung weisen müssen.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe d

Grundeigentümerverbindliche Nutzungspläne konnten bisher beim Bundesgericht nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (vgl. Art. 99 Abs. 1 Bst. c OG). Neu unterliegen grundeigentümerverbindliche Pläne jedoch der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, nachdem Artikel 83 BGG keine entsprechende Ausnahme mehr kennt (Seiler / von Werdt / Güngerich: Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 82 Rz 22). Damit ist auch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zuzulassen.

Richtpläne hingegen sind nicht grundeigentümer-, sondern nur behördenverbindlich. Für Private ist der Richtplan mangels verbindlicher Wirkung kein anfechtbarer Hoheits-

akt und er kann deshalb beim Bundesgericht nach wie vor nicht angefochten werden (Seiler / von Werdt / Güngerich: a.a.O., Art. 82 Rz 23). Für behördenverbindliche Pläne kann deshalb eine Ausnahme von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bestehen bleiben.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe e

Die bisher in Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d OG bestehende Ausnahme von der bundesrechtlichen Verwaltungsgerichtsbeschwerde für Konzessionen, auf die kein Anspruch besteht, ist in Artikel 83 BGG nicht aufgenommen worden. Demzufolge sind grundsätzlich sämtliche Entscheide über Konzessionen mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar. Somit müsste grundsätzlich vorgängig die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht möglich sein. Für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können die Kantone gemäss Artikel 86 Absatz 3 BGG jedoch eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen.

Konzessionen sind häufig Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter. In der Literatur werden insbesondere Wasserkraft- und Bergregalkonzessionen als vorwiegend politisch bezeichnet (Seiler / von Werdt / Güngerich: a.a.O. Art. 86 Rz 23). Aus diesem Grund wird die Ausnahme von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde für Konzessionen, auf die die Rechtsordnung keinen Anspruch einräumt, beibehalten. Sollte sich ein Konzessionsentscheid im Einzelfall als nicht vorwiegend politischen Charakters erweisen, müsste nach Bundesrecht ein Gericht als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts entscheiden. Damit wäre die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach dem neuen Artikel 55a VRPV dennoch möglich.

Im Kanton Uri ist häufig der Landrat Konzessionsbehörde (z. B. bezüglich Bergregal, Gewässernutzung usw.). Entscheide des Landrats unterliegen grundsätzlich nicht der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bzw. nur bei ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift (Art. 54 Abs. 2 Bst. b VRPV). Bei Entscheiden des Parlaments ist ohnehin anzunehmen, dass es sich um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter handelt (Seiler / von Werdt / Güngerich: a.a.O. Art. 86 Rz 21). Konzessionsentscheide des Landrats unterliegen damit zu Recht nicht der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sollte sich im Einzelfall ein Konzessionsentscheid des Landrats als Entscheid ohne vorwiegend politischen Charakter erweisen, wäre die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Artikel 55a VRPV zulässig.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe f

Die Aufsichtsbeschwerde gemäss Artikel 84 VRPV ist kein ordentliches Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Sie begründet keine Parteistellung und hat keinen Einfluss auf die Rechtsstellung der anzeigenden Person. Die Erledigung der Aufsichtsbeschwerde stellt demnach keine Rechtsstreitigkeit im Sinne von Artikel 29a BV dar und eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit ist nicht geboten. Diese Ausnahme von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann folglich beibehalten werden.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe g

Gemäss Artikel 241 der Strafprozessordnung (StPO; RB 3.9222) ist der Regierungsrat zuständig für Begnadigungen bei Bussen und Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten. Bei längerem Freiheitsentzug ist der Landrat Begnadigungsinstanz. Obwohl sie beim Strafverfahren geregelt ist, gehört die Begnadigung zum öffentlichen Recht (Seiler / von Werdt / Güngerich: a.a.O., Art. 82 Rz 34).

Nach Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe a VRPV ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen des Regierungsrats grundsätzlich zulässig, soweit die Gesetzgebung dies nicht ausschliesst. Buchstabe b des genannten Artikels bestimmt, dass gegen Verfügungen anderer Behörden die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur zulässig ist, wenn die Gesetzgebung dies ausdrücklich vorsieht. Da die Anfechtung eines Begnadigungsentscheids nicht besonders geregelt ist, kann demnach der Entscheid des Regierungsrats mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht angefochten werden, derjenige des Landrats jedoch nicht.

In der Lehre wird jedoch insbesondere die Begnadigung als typisches Beispiel eines Entscheids mit vorwiegend politischem Charakter genannt (Seiler / von Werdt / Güngerich: a.a.O., Art. 86 Rz 22). Wie bereits mehrfach erwähnt wurde, können derartige Entscheide von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden. Indem die VRPV den Begnadigungsentscheid des Regierungsrats neu ausdrücklich von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliesst, soll dem politischen Charakter der Begnadigung entsprochen werden.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe h

Neben den bereits genannten Ausnahmen kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde praktisch nur noch für Entscheide mit vornehmlich politischem Charakter ausgeschlos-

sen werden. Diese Ausnahmen werden von der Spezialgesetzgebung bezeichnet, so dass es genügt, in Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe g VRPV darauf hinzuweisen.

2. Der bisherige Ausnahmenkatalog von Artikel 55 Absatz 1

Der geltende Artikel 55 VRPV nennt weitere Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die aber vor dem Bundesrecht nicht mehr bestehen können. Auch wenn diese Fälle beim Bundesgericht nicht mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden können, ist dennoch meist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zulässig. Da die Vorinstanzenregelung des BGG auch für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gilt (Art. 114 BGG), muss grundsätzlich ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht möglich sein. Ausnahmen sind nur noch für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter möglich. Dies ist der Grund, weshalb die meisten bisherigen Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufgegeben werden. Andere Gründe werden nachfolgend kurz erläutert. Die Nummerierung folgt dabei dem bisherigen Recht.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstaben a, e, f, h, i (bisher)

Aus den oben erwähnten Gründen ist der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in diesen Fällen nicht mehr zulässig.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b (bisher)

Gegen Erlasse muss das kantonale Recht kein Rechtsmittel vorsehen. In diesem Fall ist unmittelbar die Beschwerde an das Bundesgericht möglich (Art. 87 Abs. 1 BGG). Im Kanton Uri gibt es kein Rechtsmittel gegen Erlasse (keine abstrakte Normenkontrolle). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nur zulässig gegen Verfügungen (Art. 54 Abs. 1 VRPV). Diese Ordnung ist zweckmässig und soll beibehalten werden. Weil die Genehmigung von rechtsetzenden Erlassen nicht als Entscheid im Sinne von Artikel 82 Buchstabe a BGG, sondern als Erlass gilt (Seiler / von Werdt / Güngerich: a.a.O., Art. 82 Rz 13), erübrigt es sich, sie im Ausnahmenkatalog aufzunehmen. Sie unterliegt den gleichen Regeln wie der Erlass an sich. Demzufolge ist sie Gegenstand der Beschwerde nach Artikel 82 Buchstabe b BGG.

Damit bleibt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht gegen die Genehmigung von rechtsetzenden Erlassen ausgeschlossen, auch wenn dies in Artikel 55 VRPV nicht mehr ausdrücklich genannt wird.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe c (bisher)

Die Erhaltung von Volksabstimmungen ist eine Stimmrechtsangelegenheit. Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Stimmrechtsangelegenheiten ist neu in Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe b und c VRPV geregelt. Eine gesonderte Regelung für Erhaltungsbeschlüsse ist nicht mehr angezeigt. Ausserdem ist ein pauschaler Ausschluss von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht mehr zulässig. Gemäss Artikel 88 Absatz 2 BGG muss nämlich in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten ein Rechtsmittel möglich sein. Ausgenommen sind lediglich Akte des Parlaments und der Regierung.

Artikel 55 Absatz 1 Buchstaben d, g, l, m (bisher)

Diese Bestimmungen sind (zum Teil in abgeänderter Form) auch im neuen Artikel 55 Absatz 1 enthalten.

Artikel 55 Absatz 2

Im bisherigen Artikel 55 Absatz 2 VRPV wurde die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch ausgeschlossen gegen Zwischenentscheide, wenn in der Hauptsache die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist. Das Gleiche galt für die mit der Hauptsache verbundenen Verfahrenskosten, Entschädigungen und Vollstreckungsverfügungen.

Die Bestimmung soll dahingehend präzisiert werden, dass die genannten Zwischenentscheide, Verfahrenskosten usw. nur dann nicht angefochten werden können, wenn sich die damit verbundene Rechtsbeeinträchtigung mit jener der Hauptsache deckt. Geht die Rechtsbeeinträchtigung hingegen über die der Hauptsache hinaus, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht zulässig.

Artikel 55a

Artikel 55 Absatz 1 VRPV nennt die Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Doch unter Umständen kann auch in diesen Fällen durch Bundes- oder Völkerrecht eine gerichtliche Überprüfung gefordert sein. Für diese Fälle definiert der neue Artikel 55a VRPV eine Gegenausnahme.

Bisher hat Artikel 55 Absatz 3 VRPV eine Gegenausnahme zur Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerdegründe enthalten. Diese Bestimmung hat sich jedoch nur auf die Unzulässigkeitsgründe gemäss Artikel 55 Absatz 1 und 2 VRPV bezogen. Die neue Gegen-

ausnahme bezieht sich jedoch auf sämtliche Fälle, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an sich nicht zulässig ist. Dazu gehören insbesondere auch nicht vom Regierungsrat getroffene Entscheide, die gemäss Artikel 54 Absatz 2 VRPV ohne ausdrückliche Regelung nicht der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen.

Da sich also die neue Gegen Ausnahme nicht nur auf die Unzulässigkeitsgründe von Artikel 55 VRPV bezieht, drängt sich die Regelung in einem neuen Artikel auf.

Artikel 62

Das BGG legt nicht nur die Vorinstanzen des Bundesgerichts fest, sondern stellt auch inhaltliche Anforderungen an den anfechtbaren Entscheid (Art. 112 Abs. 1 BGG). Der Vollständigkeit halber ist in der VRPV auf diese Anforderungen zu verweisen.

2.2 Verordnung über die Arbeitsvermittlung, die Arbeitsbeschaffung und die Arbeitslosenversicherung (Arbeitsmassnahmeverordnung, AMV; RB 20.2311)

Artikel 21

Gemäss Artikel 21 AMV können Entscheide der Volkswirtschaftsdirektion über Gesuche um Leistungen ergänzender kantonaler Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Artikel 21 Absatz 2 AMV erklärt den Entscheid des Regierungsrats als endgültig. Zwar besteht kein Rechtsanspruch auf diese ergänzenden kantonalen Massnahmen (Art. 18 Abs. 2 AMV), jedoch ist eine gerichtliche Überprüfung grundsätzlich möglich und durch die Rechtsweggarantie geboten. Artikel 21 Absatz 2 AMV ist deshalb aufzuheben (vgl. die Aufhebung des bisherigen Art. 55 Abs. 1 Bst. h VRPV). Die Möglichkeit der Verwaltungsbeschwerde braucht nicht ausdrücklich erwähnt zu werden, ergibt sie sich doch aus dem Verweis auf die VRPV (Art. 24 Abs. 4 AMV) bzw. der VRPV selbst (Art. 43 Abs. 1 VRPV).

2.3 Verordnung über die Erhebung von Perimeterbeiträgen an Strassen (Perimeterordnung; RB 50.1421)

Artikel 17 Absatz 2

Gemäss dieser Bestimmung ist die Beitragsverfügung über Perimeterbeiträge innert zehn Tagen seit der Zustellung beim Regierungsrat, der endgültig entscheidet, anfechtbar. Dieses Vorgehen genügt der Rechtsweggarantie nicht. Eine gerichtliche Überprüfung muss auch in diesem Fall möglich sein.

Ausserdem sieht Artikel 17 Absatz 2 der Perimeterordnung eine zehntägige Beschwerdefrist vor. Diese stammt noch aus der Zeit vor Erlass der VRPV. Ist der Beschwerdeentscheid des Regierungsrats allerdings wie jeder andere Verwaltungsbeschwerdeentscheid anfechtbar, gibt es keinen Grund, von den ordentlichen Verfahrensregeln abzuweichen. Mit der Aufhebung von Artikel 17 Absatz 2 der Perimeterordnung kommen für die Anfechtung der Beitragsverfügung die Verfahrensregeln der VRPV zur Anwendung. Damit gilt auch in diesem Fall die ordentliche Beschwerdefrist von zwanzig Tagen ab der Eröffnung der Verfügung.

VI. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Gesetz über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri, wie es im Anhang 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Verordnung über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri, wie sie im Anhang 2 enthalten ist, wird beschlossen.

Anhänge

- Gesetz über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri (Anhang 1)
- Verordnung über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri (Anhang 2)

Beilage:

- Vernehmlassungsadressaten

Gesetz und Verordnung über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri

Vernehmlassungsadressaten

Eingang einer Vernehmlassung

- CVP Uri	Ja
- FDP Uri	Ja
- SP Uri	Ja
- SVP Uri	Ja
- Grüne Bewegung Uri	Nein
- Junge CVP Uri	Nein
- Jungfreisinnige Uri	Nein
- Juso Uri	Nein
- Obergericht des Kantons Uri	Ja
- Urner Anwalts- und Notarenverband	Ja
- Urner Gemeindeverband	Nein

GESETZ

über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri

(vom ...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 24 Buchstabe b und Artikel 90 Absatz 1 der Kantonsverfassung¹,

beschliesst:

I.

Die nachstehenden Rechtserlasse werden wie folgt geändert:

1. Gesetz vom 17. Mai 1992 über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211):

Artikel 180a Beschwerde an das Bundesgericht

¹Gegen den Entscheid des Obergerichts können die steuerpflichtigen Personen, das zuständige Amt² und die Eidgenössische Steuerverwaltung gestützt auf Artikel 73 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden³ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erheben.

²Im Quellensteuerverfahren steht das Beschwerderecht auch dem Schuldner der steuerbaren Leistung zu.

Artikel 201 Absatz 3

³Über das Erlassgesuch entscheiden:

- a) der Einwohnergemeinderat für die Staats- und Gemeindesteuern. Bei Staatssteuerbeiträgen über 3 000 Franken pro Jahr ist die Zustimmung der zuständigen Direktion⁴ erforderlich;

¹ RB 1.1101

² Amt für Steuern; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322).

³ SR 642.14

⁴ Finanzdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322).

- b) die zuständigen Organe der Landeskirchen oder deren Kirchgemeinden für die Kirchensteuern. Sie können diese Befugnis dem Einwohnergemeinderat übertragen.

- 2. Gesetz vom 4. Mai 1952 über die Enteignung (Expropriationsgesetz; RB 3.3211):

Artikel 31 Absatz 5

aufgehoben

- 3. Gesetz vom 6. Dezember 1964 über die Staatshilfe bei Elementarschäden (RB 40.1401):

Artikel 16 Entscheid

Über die Gewährung des Beitrages und dessen Höhe entscheidet der Regierungsrat.

II.

Dieses Gesetz unterliegt der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt, wann es in Kraft tritt⁵.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Dr. Markus Stadler

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

⁵ Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt auf den ... (AB vom ...).

VERORDNUNG

über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri

(vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 90 Absatz 2 der Kantonsverfassung,

beschliesst:

I.

Die nachstehenden Rechtserlasse werden wie folgt geändert:

1. Verordnung vom 23. März 1994 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345):

Gliederungstitel vor Artikel 25a (neu)

3. Unterabschnitt: R e a l a k t e

Artikel 25a Verfügung über Realakte (neu)

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

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

²Die Behörde entscheidet durch Verfügung.

Artikel 55 Unzulässigkeit

¹Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig gegen:

- a) Entscheide, die beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können;
- b) Entscheide in eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten;

- c) Akte des Regierungsrats in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten;
- d) den Erlass und die Genehmigung von nicht grundeigentümerverbindlichen Plänen;
- e) die Erteilung, Verweigerung oder Übertragung von Konzessionen, auf die die Rechtsordnung keinen Anspruch einräumt;
- f) die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden;
- g) den Entscheid über Begnadigungsgesuche;
- h) Verfügungen, die die Gesetzgebung als endgültig erklärt.

²Ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Hauptsache unzulässig, so ist sie es auch gegen Zwischenentscheide sowie gegen damit verbundene Verfahrenskosten, Entschädigungen und Vollstreckungsverfügungen, soweit sich deren Rechtsbeeinträchtigung mit jener der Hauptsache deckt.

Artikel 55a Übergeordnetes Recht

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist hingegen in jedem Fall zulässig, wenn übergeordnetes Recht eine gerichtliche Beurteilung durch eine kantonale Gerichtsstanz verlangt.

Artikel 62 Absatz 5 (neu)

⁵Bei Entscheiden, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, bestimmt sich der erforderliche Inhalt nach Artikel 112 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht¹.

2. Verordnung vom 11. Februar 1998 über die Arbeitsvermittlung, die Arbeitsbeschaffung und die Arbeitslosenversicherung (Arbeitsmassnahmeverordnung, AMV; RB 20.2311):

Artikel 21 Absatz 2

aufgehoben

¹ SR 173.110

3. Verordnung vom 21. Februar 1979 über die Erhebung von Perimeterbeiträgen an Strassen (Perimeterordnung; RB 50.1421):

Artikel 17 Absatz 2

aufgehoben

II.

Diese Verordnung untersteht dem fakultativen Referendum. Sie tritt zusammen mit dem Gesetz über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri in Kraft.

Im Namen des Landrats

Der Präsident: Leo Arnold

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber