
Vorstoss-Nr: 180-2011
Vorstossart: **Motion**
Eingereicht am: 06.06.2011
Eingereicht von: Brand (Münchenbuchsee, SVP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 35
Dringlichkeit: Nein 09.06.2011
Datum Beantwortung: 30.11.2011
RRB-Nr: 2003/2011
Direktion: JGK

Aufsichtsrechtliche Anzeigen: Formlos, kostenlos, nutzlos?

Der Regierungsrat wird aufgefordert, minimale Standards für die Behandlung und Beantwortung aufsichtsrechtlicher Anzeigen verbindlich für die gesamte Kantonsverwaltung zu definieren.

Aufsichtsbeschwerden seien „formlos, kostenlos und nutzlos“ – so die Kurzdefinition des verstorbenen bernischen Verwaltungsrechtsprofessors Fritz Gygi. Wenn man die Praxis der bernischen Verwaltung zu aufsichtsrechtlichen Beschwerden etwas verfolgt, ist man leider versucht, Professor Gygi Recht zu geben. Zwar gibt es durchaus zahlreiche Beispiele sogar vorbildlichen Umgangs mit solchen Eingaben, aber eben auch andere, bei denen die Anzeigerinnen oder Anzeiger monatelang ohne jede Reaktion blieben und schliesslich mit einer völlig nichtssagenden „Antwort“ abgespeist wurden, obwohl ihre Anzeige durchaus nicht abwegig oder zum vornherein unbegründet war.

Der Regierungsrat sollte hier für Abhilfe sorgen und der Verwaltung in Konkretisierung der Kantonsverfassung – Artikel 20 KV verlangt, dass Petitionen innert eines Jahres zu beantworten sind – und des VRPG (Art. 101) verbindliche Vorgaben für das Verfahren und die „Qualität“ der Beantwortung machen. Grundlage dazu müsste wohl eine vorgängige Bestandesaufnahme der aktuellen Praxis sein. Die Weisungen und Vorgaben des Regierungsrats sind in geeigneter Weise zu publizieren.

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Antwort des Regierungsrates

Das Verfahren zur Erledigung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen ist in Art. 101 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) geregelt. Die Regelung ist sehr knapp. Nebst der Festlegung der Zuständigkeit beschränkt sie sich auf die Aussage, dass die anzeigende Person keinerlei Parteirechte hat, wobei ihr jedoch auf Verlangen Auskunft über die Erledigung seiner Anzeige zu geben ist. Anders als in einem förmlichen Verwaltungsverfahren ist die Behörde deshalb bei der Erledigung einer Aufsichtsanzeige weder



verpflichtet, auf das Begehren einzutreten, noch gehalten, einen förmlichen und begründeten Entscheid zu treffen. Im Gegensatz zu der in der Kantonsverfassung (Art. 20) geregelten Petition kann die Aufsichtsanzeige nicht ein irgendwie geartetes Anliegen zum Gegenstand haben. Vielmehr dient sie dazu, der Aufsichtsbehörde eine konkrete Unregelmässigkeit zur Kenntnis zu bringen.

Die rudimentäre Regelung der Aufsichtsanzeige im VRPG und das explizite Verneinen eines Anspruchs auf Parteirechte führen dazu, dass die Verwaltungsstellen bei der Erledigung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen einen grossen Spielraum haben. Wichtigstes Kriterium dafür, welchen Aufwand eine Behörde als Folge einer Aufsichtsanzeige betreibt, ist der Gehalt der Anzeige selbst: Wo jemand ernst zu nehmende Beanstandungen vorbringt, wird die Behörde den Sachverhalt sorgfältig abklären und sich in ähnlich formeller Weise wie in einem Verwaltungsverfahren die nötigen Grundlagen für ihren Entscheid beschaffen. Wo hingegen bereits aus der Art der Anzeige oder aus ersten Vorabklärungen ersichtlich wird, dass die Amtsführung der kritisierten Behörde nicht zu beanstanden ist, wird die Aufsichtsbehörde keine weiteren Vorkehren treffen und der Anzeige keine Folge geben.

Die im VRPG angelegte Offenheit bei der Erledigung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen erlaubt es den Behörden, den zahlreichen und sehr unterschiedlichen Beanstandungen in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Darin ist der Grund zu finden, dass in der Praxis grosse Unterschiede hinsichtlich der Erledigung aufsichtsrechtlicher Anzeigen bestehen. Sie sind vom Gesetzgeber gewollt und bis zu einem gewissen Grad systemimmanent. Vor diesem Hintergrund kann der Regierungsrat die Auffassung des Motionärs nicht teilen, wonach die unterschiedliche Behandlung von Aufsichtsanzeigen innerhalb der Kantonsverwaltung auf unterschiedliche behördeninterne Qualitätsstandards zurückzuführen ist. Vielmehr sind die Unterschiede einerseits durch den Gehalt und den Umfang der Anzeigen begründet und andererseits durch die Mannigfaltigkeit der Sachverhalte, die den Beanstandungen zugrunde liegen. Würde man, wie es der Motionär verlangt, Vorgaben für die Behandlung aufstellen, änderte dies nichts an der Tatsache, dass es sich bei der Aufsichtsanzeige um einen blossen Rechtsbehelf handelt, der kein förmliches Verwaltungsverfahren in Gang setzt.

Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, an der grundsätzlichen Rechtsnatur der Aufsichtsanzeige etwas zu ändern. Die Aufsichtsanzeige stellt ein notwendiges und bewährtes Instrument dar, das jedermann ermöglicht, die Aufsichtsbehörden, welche nicht in der Lage sind, die gesamte Tätigkeit der ihnen unterstellten Behörden zu überblicken, auf mögliche Unregelmässigkeiten aufmerksam zu machen. Die Schaffung von allgemeinen, an das Verwaltungsverfahren angelehnte Verfahrensvorschriften im VRPG, die auch das Verhältnis zwischen Behörde und anzeigender Person regeln würden, erachtet der Regierungsrat als nicht angezeigt, wenn man sich die Besonderheiten und die Vielgestaltigkeit der behördlichen Aufsichtstätigkeit vor Augen führt. Ausreichend erscheint dem Regierungsrat insbesondere auch der im VRPG verankerte Anspruch der anzeigenden Person auf Auskunft über die Erledigung ihrer Anzeige. Qualitative Anforderungen an die Auskunft, die über das hinausgehen würden, was bereits heute gängige Praxis ist, stünden im Widerspruch zur Rolle des Adressaten als blosser Anzeiger.

Der Regierungsrat verkennt nicht, dass der Rahmen der Aufsicht in gewissen Materien durch die Spezialgesetzgebung näher konkretisiert wird. Dabei enthalten die Regelungen zum Teil Verfahrensvorschriften, die es von der Aufsichtsbehörde bei der Erhebung des Sachverhalts und beim Ergreifen von allfälligen aufsichtsrechtlichen Massnahmen einzuhalten gilt (so etwa bei der im Gemeindegesetz geregelten Aufsicht über die Gemeinden). Auch in solchen eingehender geregelten Verfahren haben die Anzeigerin oder der Anzeiger indessen nicht die Rolle einer Partei. Eine Ausnahme bildet das Personalgesetz, welches der anzeigenden Person in Art. 106 einen Anspruch auf eine *begründete* Erledigung der Anzeige einräumt. Die personalrechtliche Anzeige nach Art. 106 PG stellt jedoch einen Sonderfall innerhalb der vom Gesetzgeber als Aufsichtsanzeige bezeichneten Rechtsbe-

helfe dar, betrifft sie doch nicht einen beliebigen Sachverhalt, sondern einen Aspekt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kanton und dem Anzeiger oder der Anzeigerin. Abgesehen von diesem Sonderfall besteht eine Pflicht der Behörden zur Begründung ihrer Akte nur mit Bezug auf Verfügungen, die in einem förmlichen Verwaltungsverfahren ergangen sind. Die Begründungspflicht entspringt dem Anspruch der Betroffenen auf rechtliches Gehör. Im Unterschied dazu kommt der anzeigenden Person im aufsichtsrechtlichen Verfahren nicht die Stellung einer Betroffenen zu. Es ist deshalb konsequent, dass ihr mit Ausnahme des Anspruchs auf Mitteilung über die Erledigung der Anzeige keine weitergehenden Rechte zugestanden werden.

Der Regierungsrat erachtet auch die Vorgabe einer *Frist*, innerhalb welcher eine aufsichtsrechtliche Anzeige zu erledigen ist, als wenig zweckmässig, bestehen doch selbst im Verwaltungs- und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren keine solchen Fristen. Ein Vergleich mit der Vorschrift der Kantonsverfassung zur Petition, die eine Frist von einem Jahr enthält, ist nur bedingt möglich: Im Gegensatz zur viel allgemeineren Petition ist regelmässig ein konkreter Missstand Gegenstand einer Aufsichtsanzeige, dessen Untersuchung unter Umständen einen erheblichen Zeitaufwand verursachen kann.

Ein Blick auf die Regelungen in den anderen Kantonen zeigt, dass sämtliche Kantone die aufsichtsrechtliche Anzeige in gleicher Weise ausgestaltet haben wie der Kanton Bern. Kein Kanton kennt Verfahrensvorschriften für das aufsichtsrechtliche Verfahren oder regelt Anforderungen an die Qualität der Mitteilung an die Anzeigerin oder den Anzeiger. Dergleichen fehlen Vorschriften über die Frist zur Behandlung der Anzeige. Das Gleiche gilt für die Aufsichtsbeschwerde im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (Art. 71 VwVG; der Bund kennt nicht einmal einen Anspruch auf Beantwortung der Anzeige).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aus der Sicht des Regierungsrats keine Notwendigkeit besteht, Vorgaben für das Verfahren zur Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen zu erlassen. Die Mannigfaltigkeit der Sachverhalte, die den aufsichtsrechtlichen Anzeigen zugrunde liegen, und die Besonderheiten dieses Rechtsbehelfs eignen sich nicht, in Anlehnung an das Verwaltungsverfahren Verfahrensregeln aufzustellen, die die Aufsichtsbehörden einzuhalten hätten und die auch das Verhältnis zur anzeigenden Person regeln würden. Dass die anzeigende Person im aufsichtsrechtlichen Verfahren keine Parteirechte hat, ist systemimmanent. Nach Einschätzung des Regierungsrats werden die aufsichtsrechtlichen Anzeigen von den kantonalen Behörden, soweit dies überblickbar ist, korrekt erledigt.

Antrag: Ablehnung

An den Grossen Rat