

---

# Memorial

## für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 2001



Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom 25. Oktober, 8. und 22. November,  
6. Dezember 2000, 10. und 24. Januar sowie 14. und 28. Februar 2001

### Beilagen

Übersicht der Staatsrechnung 2000 und des Voranschlages für das Jahr 2001  
Bericht zur Staatsrechnung 2000  
Rechnungen der Fonds und Stiftungen  
Rechnungen der Versicherungskassen  
Rechnung der Kantonalen Sachversicherung  
Rechnung der Glarner Kantonalbank

- b. durch den Ueberschuss aus der Motorfahrzeugsteuer, dem Benzin-  
zoll und den freien Erträgen der LSVA;
  - c. durch Entnahmen aus der Laufenden Rechnung, sofern es der Rech-  
nungsabschluss erlaubt.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

### **1.2. Variante «Linth»; Gewährung eines Bruttokredites von 403 Millionen Franken**

1. Die generelle Linienführung der Erschliessungs- und Entlastungsstrasse  
Glarnerland wird gemäss der in den Erläuterungen beschriebenen  
Variante «Linth» festgelegt.
2. Für die Erschliessungs- und Entlastungsstrasse Glarnerland wird ein  
Bruttokredit von 403 Millionen Franken gewährt (Preisbasis Oktober  
2000).
3. Die Freigabe des Kredites hat nach jährlichen Bauprogrammen zu erfol-  
gen, welche vom Regierungsrat dem Landrat zu unterbreiten sind.
4. Das Bauvorhaben wird wie folgt finanziert:
  - a. durch einen ab 2002 zu beschliessenden zusätzlichen Bausteuer-  
zuschlag; für das Jahr 2002 beträgt er 1,5 Prozent der einfachen  
Steuer;
  - b. durch den Ueberschuss aus der Motorfahrzeugsteuer, dem Benzin-  
zoll und den freien Erträgen der LSVA;
  - c. durch Entnahmen aus der Laufenden Rechnung, sofern es der Rech-  
nungsabschluss erlaubt.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

## **B. Festlegung der Pflicht zur Umgestaltung der Orts- durchfahrten in den Gemeinden Näfels, Netstal und Glarus**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2001)

1. Die Gemeinden Näfels, Netstal und Glarus werden verpflichtet, nach Voll-  
endung der sie betreffenden Etappe der Erschliessungs- und Entlas-  
tungsstrasse die Strassenräume der bisherigen Kantonsstrasse umzu-  
gestalten.
2. Der Kanton beteiligt sich gemäss Strassengesetz an den Kosten.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

## **§ 13 Aenderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege**

(Kostenvorschusspflicht und unentgeltliche Rechtspflege)

### **1. Inhalt der Vorlage**

Die Vorlage zur Aenderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflege-  
gesetz; VRG) geht auf einen Entwurf der Verwaltungskommission der Gerichte vom 8. Oktober 1999 zu  
verschiedenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen zurück, welcher zwecks Effizienzverbesserung am  
Verwaltungsgericht eingereicht worden war. Sie nimmt den Vorschlag zur Einführung einer allgemeinen  
Kostenvorschusspflicht im strittigen Verwaltungsverfahren, welcher auch in einem Expertenbericht enthal-  
ten war, auf und ergänzt ihn durch eine Anpassung der Regelung über die unentgeltliche Rechtspflege. Die  
Kostenvorschusspflicht war Teil der Vorlage zu den von der Landsgemeinde 1998 beschlossenen Teilre-  
visionen von Justizerlassen gewesen, die dann jedoch im Bereich Verwaltungsrechtspflege auf den Fristen-  
stillstand beschränkt wurde.

Selbstverständlich darf die Kostenvorschusspflicht den allgemeinen Zugang zu den gesetzlichen Rechts-  
mitteln nicht in Frage stellen. Sie soll Rechtssuchende nicht von der Einreichung eines Rechtsmittels  
abhalten; vielmehr geht es darum, die Transparenz zu verbessern, indem Laien frühzeitig das Kostenrisiko

bewusst gemacht wird. Zudem werden mit einer Kostenvorschusspflicht unnötige und oft aufwändige Inkassohandlungen vermieden. Im Uebrigen ist auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege hinzuweisen, deren gesetzliche Verankerung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst wird. Sie stellt den allgemeinen Zugang zu den gesetzlichen Rechtsmitteln sicher.

1998 waren beim Verzicht auf die allgemeine Kostenvorschusspflicht unter anderem Ueberlegungen der Verfahrensökonomie massgebend. In der Tat dürfte die Erhebung eines Kostenvorschusses nicht selten Anlass zu einem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege sein, bei dessen Gutheissung die Kostenvorschusspflicht ganz oder teilweise entfällt. In solchen Konstellationen muss zu Beginn des Verfahrens über zusätzliche Fragen befunden werden (Bedürftigkeit der Partei, Aussichtslosigkeit des Verfahrens). Dieser Nachteil wird dadurch gemildert, dass über die Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege durch Zwischenentscheid, der nicht zwingend von der Gesamtbehörde ausgehen muss, befunden werden kann. Auch bei vollständiger Befreiung von der Kostenvorschusspflicht ist die spätere Erhebung von Verfahrenskosten nicht ausgeschlossen. Die Einschätzung der Erfolgsaussichten kann sich unter Umständen erheblich ändern, wenn sich die Gegenpartei oder die Vorinstanz zur Sache hat vernehmen lassen.

## 2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

### 2.1. Kostenvorschuss (Art. 133)

#### *Absatz 1*

Die geltende Regelung sieht die Erhebung von Kostenvorschüssen nur unter eng umschriebenen Voraussetzungen vor (Verzug der Partei bei der Bezahlung von Kosten eines früheren Verfahrens oder besondere Umstände). Dies obwohl die Verwaltungsverfahren in einem erheblichen Teil der Fälle für die Parteien mit Kostenfolgen verbunden sind: Die amtlichen Kosten werden im nichtstreitigen Verfahren der beteiligten Partei auferlegt, wenn sie den Entscheid ausschliesslich im eigenen Interesse oder durch ihr Verhalten veranlasst hat, und im Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren der unterliegenden Partei.

Vorgeschlagen wird eine allgemeine Kostenvorschusspflicht in Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren vor kantonalen Behörden. Den weitaus bedeutsamsten Anwendungsbereich bilden die Beschwerden.

Die Wendung «für die ihr möglicherweise aufzuerlegenden amtlichen Kosten» bringt zum Ausdruck, dass die Erhebung eines Kostenvorschusses nur dann in Betracht fällt, wenn die Partei auf Grund des Verfahrensgegenstandes überhaupt kostenpflichtig werden kann. Grundsätzlich kostenlos sind Verfahren betreffend Sozialversicherungssachen und staatsrechtlicher Streitigkeiten; oft ohne Kosten bleiben werden auch die erstinstanzlichen Verfahren und vor allem die Einspracheverfahren.

Wie erwähnt darf die Kostenvorschusspflicht den allgemeinen Zugang zu den gesetzlich garantierten Verfahren nicht in Frage stellen. Sie fällt dementsprechend dahin, soweit der Partei der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege im Form der Befreiung von den Verfahrenskosten zusteht.

Gemäss Satz 2 kann bei Vorliegen besonderer Gründe von der Erhebung des Kostenvorschusses abgesehen werden. Zu denken ist namentlich an Fälle, in denen ein besonders rascher Entscheid gefällt werden muss, sodass die Erhebung eines Kostenvorschusses verbunden mit einem allfälligen Zwischenverfahren betreffend unentgeltliche Rechtspflege eine untragbare Verzögerung darstellt.

#### *Absatz 2*

Die bestehende Regelung, welche die Erhebung eines Kostenvorschusses in besonderen Fällen, aber für sämtliche Behörden, vorsieht (Art. 133 Abs. 1 geltende Fassung), soll im Sinne einer Ergänzung der allgemeinen Kostenvorschusspflicht gemäss Absatz 1 beibehalten werden.

#### *Absatz 3*

Als allgemeine Folge der Nichtbezahlung des Kostenvorschusses wird neu in Satz 1 das Nichteintreten auf das Rechtsbegehren (z.B. im Beschwerdeverfahren) der betreffenden Partei vorgesehen. Die Androhung entfällt selbstverständlich, wenn der betreffenden Partei unentgeltliche Rechtspflege zukommt. Satz 2 hat namentlich die Fälle im Auge, in denen gestützt auf Absatz 2 Kostenvorschüsse für aufwändige Beweisabnahmen (z.B. Gutachten, umfangreiche Zeugenbefragungen), die von einem Verfahrensbeteiligten beantragt sind, erhoben werden; hier unterbleibt bei Nichtleistung des Kostenvorschusses die betreffende Verfahrenshandlung.

### 2.2. Befreiung von den amtlichen Kosten und unentgeltlicher Rechtsbeistand (Art. 139)

Das Bundesgericht hat aus dem Rechtsgleichheitsgebot im Sinne der Chancen- und Waffengleichheit einen Mindestanspruch auf unentgeltliche Rechtspflege abgeleitet; die Bundesverfassung (BV) enthält nun dafür eine ausdrückliche Garantie (Art. 29 Abs. 3 BV). Der Anspruch beinhaltet den unentgeltlichen Zugang

einer bedürftigen Partei zum Verfahren, sofern das geltend gemachte Anliegen nicht aussichtslos ist, und das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn er zur gehörigen Interessenwahrung erforderlich ist. Im Kanton Glarus ist die unentgeltliche Rechtspflege durch Artikel 16 Absatz 4 Kantonsverfassung im Grundsatz garantiert. Konkretisiert wird sie für die gerichtlichen Verfahren in Artikel 77 Gerichtsorganisationsgesetz und in den verschiedenen Verfahrensordnungen. Für das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren und das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren gilt Artikel 139 VRG.

#### *Absatz 1*

Es sind die Voraussetzungen für den unentgeltlichen Zugang zum Verfahren umschrieben. Eine inhaltliche Aenderung ist nicht beabsichtigt; doch sollen neu die Voraussetzungen der Bedürftigkeit und der fehlenden Aussichtslosigkeit ausdrücklich genannt sein. Die Formulierung lehnt sich an diejenige in Artikel 147 Entwurf neue Zivilprozessordnung (E ZPO, s. § 5, S. 47 f.) an, wobei aber die Terminologie des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beibehalten wird. Die Bedürftigkeit ist dann zu bejahen, wenn die Partei unter Berücksichtigung der gesamten wirtschaftlichen Situation zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung für die Verfahrenskosten die Mittel angreifen müsste, die sie zur Deckung des Grundbedarfs für sich und ihre Familie benötigt. Aussichtslosigkeit des Anliegens ist dann anzunehmen, wenn das Verlustrisiko beträchtlich grösser ist als die Gewinnchance, sodass ein informierter Selbstzahler vom Verfahren Abstand nähme.

#### *Absatz 2*

Aus dem Mindestanspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ergibt sich unter den Voraussetzungen der Bedürftigkeit und der fehlenden Aussichtslosigkeit des Begehrens das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand; Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass diese zusätzliche staatliche Leistung zur gehörigen Interessenwahrung erforderlich ist. Ob sie erfüllt ist, ergibt sich aus den konkreten Umständen des Einzelfalles und den Eigenheiten der Verfahrensvorschriften. Massgebend sind namentlich die Qualität des Eingriffs in die Rechtsposition der Partei sowie die Komplexität der Sache. Erforderlich ist die sachliche Notwendigkeit der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung. Diese ist im Allgemeinen nur dann zu bejahen, wenn sich die aufgeworfenen Fragen nicht leicht beantworten lassen und die gesuchstellende Partei oder ihr ziviler Vertreter nicht rechtskundig ist. Im Verwaltungsverfahren, in dem immer mindestens eine an das Gesetz und das öffentliche Interesse gebundene Verwaltungsbehörde beteiligt ist und der Grundsatz der Sachverhaltsabklärung von Amtes wegen gilt, ist ein strenger Massstab anzulegen.

Die geltende Fassung unterschreitet den beschriebenen Mindestanspruch insofern, als sie die unentgeltliche Rechtsverbeiständung auf die Verfahren vor den verwaltungsgerichtlichen Behörden beschränkt. Das Bundesgericht hat nämlich den möglichen Geltungsbereich des Anspruches auf unentgeltliche Rechtspflege *einschliesslich unentgeltlichem Rechtsbeistand* über das Verwaltungsgerichtsverfahren hinaus auf das Verwaltungsbeschwerdeverfahren und sogar auf das nichtstreitige Verfahren ausgedehnt; so ist auch Artikel 29 Absatz 3 Satz 2 BV zu verstehen. Die Anforderungen an die sachliche Notwendigkeit der unentgeltlichen Verbeiständung sind, wie dargelegt, im Verwaltungsverfahren hoch; dies gilt erst recht für das nichtstreitige erstinstanzliche Verfahren, an welchem häufig nur die betroffene Person und eine an das Gesetz und das öffentliche Interesse gebundene Behörde beteiligt sind (und ein Beteiligter mit entgegengesetztem Interesse fehlt).

Die Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes obliegt nicht mehr nur den verwaltungsgerichtlichen sondern sämtlichen kantonalen Behörden. Dass eine solche für *kommunale* Verwaltungsbehörden nicht vorgesehen ist, erachtet der Landrat als mit der Mindestgarantie vereinbar. Denn bei den seltenen Verfahren vor Gemeindebehörden, bei denen die Notwendigkeit eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes nach den obgenannten Kriterien überhaupt in Betracht fiele, besteht immer die Möglichkeit des Weiterzuges an eine kantonale Behörde mit voller Prüfungsbefugnis, bei der die unentgeltliche Verbeiständung beantragt werden kann.

#### *Absatz 3*

Diese Regelung stellt klar, dass es Sache der um unentgeltliche Rechtspflege nachsuchenden Partei ist, die vorausgesetzte Bedürftigkeit durch Belege über Einkommens- und Vermögensverhältnisse, finanzielle Verpflichtungen und aktuellen Grundbedarf darzulegen (Steuerauszüge usw.).

#### *Absatz 4*

Die Fällung eines separaten Entscheides über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege vor dem Entscheid in der Sache selbst erfolgt nur, wenn sie von der Partei verlangt wird. Zudem muss daran ein schützenswertes Interesse bestehen. Ein solches besteht namentlich dann, wenn gegenüber der um Befreiung von den Verfahrenskosten nachsuchenden Partei ein Kostenvorschuss verlangt wird, oder wenn in einem Verfahren nach Stellung des Gesuches noch wesentliche Kosten zu erwarten sind, sodass die Partei begründeterweise ihr weiteres Verhalten vom Entscheid betreffend der unentgeltlichen Rechtspflege abhängig macht. Besteht kein schützenswertes Interesse, soll über das Gesuch im Rahmen des Endentscheides befunden werden.

Die Zwischenentscheide sollen durch die Behörde oder stellvertretend durch das mit der Vorbereitung des Endentscheides beauftragte Behördemitglied, z.B. im verwaltungsgerichtlichen Verfahren durch die instruierende Richterperson und in Verfahren vor Regierungsrat durch das instruierende Regierungsmitglied, gefällt werden; eine ähnliche Regelung besteht bezüglich des Erlasses von vorsorglichen Massnahmen.

### 2.3. Rückforderung (Art. 139<sup>a</sup>)

Diese Regelung entspricht in den Grundzügen dem bisherigen Artikel 139 Absatz 3 Satz 2 VRG, wird aber der Formulierung in Artikel 151 E ZPO (s. S. 48) angeglichen.

## 3. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Justizkommission unter dem Vorsitz von Landrat Erich Leuzinger, Riedern, hat die Vorlage vorberaten. Im Rahmen der Eintretensdebatte wurde auf die mehrfachen Anläufe zur Einführung einer allgemeinen Kostenvorschusspflicht in der Verwaltungsrechtspflege hingewiesen und darauf, dass eine solche in vielen Kantonen üblich sei. Die im Zusammenhang mit früheren Vorlagen vermisste parallele Anpassung der Bestimmungen über die unentgeltliche Rechtspflege an die heutigen verfassungsrechtlichen Anforderungen liege diesmal vor. Von den verschiedenen Zwecksetzungen der Kostenvorschusspflicht sei diejenige der Verfahrenstransparenz am stärksten zu gewichten: Wer ein Rechtsmittel ergreife, solle von Anfang an darüber informiert sein, dass die damit ausgelöste staatliche Leistung nicht gratis sei und die Kosten je nach Verfahrensausgang von der Partei getragen werden müssten. Hingegen wurde davor gewarnt, von der Kostenvorschusspflicht wesentliche Effizienzsteigerungen in der Verwaltungsrechtspflege zu erwarten, zumal die Vorlage mit der Aktualisierung der Regelung betreffend unentgeltlicher Rechtspflege Potenzial für zusätzliche Verfahrenseinhalte. Diesbezüglich hatte übrigens die Justiz festgehalten, es gebe zur Entlastung des Verwaltungsgerichts wirksamere Massnahmen.

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. In der Detailberatung wurde beantragt, es sei auf die Aenderung von Artikel 133 VRG zu verzichten, da damit das Ziel einer Effizienzsteigerung beim Verwaltungsgericht kaum erreicht werden könne und gerade die Einführung der Kostenvorschusspflicht Möglichkeiten für zusätzliche Verzögerungen öffne. Zudem seien die Verfahren im Sozialversicherungsbereich von Bundesrechts wegen kostenlos, und das Inkassorisiko rechtfertige die Neuregelung nicht. Dem wurden die vorerwähnten Argumente zu Gunsten der erweiterten Kostenvorschusspflicht entgegengehalten; auch dürfe der Verwaltungsaufwand für das Inkasso nicht unterschätzt werden. Der erwähnte Antrag wurde mit klarer Mehrheit abgelehnt.

Dem Ergänzungsvorschlag der Justizkommission, es solle die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes auch vom Vorsitzenden der Rechtspflegebehörde festgelegt werden können, stimmte der Landrat zu; dies kommt insbesondere den Bedürfnissen des Verwaltungsgerichts entgegen.

In der Schlussabstimmung befürwortete der Landrat mit einigen Enthaltungen die gemäss Antrag der Justizkommission modifizierte Vorlage.

## 4. Antrag

*Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragt der Landrat der Landsgemeinde, nachstehender Aenderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zuzustimmen:*

### **Aenderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege**

(Erlassen von der Landsgemeinde am ..... Mai 2001)

#### **I.**

Das Gesetz vom 4. Mai 1986 über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 133**

Kostenvorschuss

<sup>1</sup> Die kantonalen Behörden erheben von der Partei, die ein Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren einleitet, einen angemessenen Vorschuss für die ihr möglicherweise aufzuerlegenden amtlichen Kosten. Bei Vorliegen besonderer Gründe kann auf die Erhebung des Kostenvorschusses ganz oder teilweise verzichtet werden.

<sup>2</sup> Ueberdies kann jede Behörde von einer Partei, die ein Verfahren einleitet, einen Vorschuss für die ihr möglicherweise aufzuerlegenden amtlichen Kosten erheben, wenn:

- a. die Partei mit der Bezahlung von Gebühren aus einem vorhergehenden Verfahren in Verzug ist, oder
- b. besondere Umstände, wie der Aufwand für die Abnahme von Beweisen, einen Vorschuss rechtfertigen.

<sup>3</sup> Leistet die Partei den Kostenvorschuss trotz Androhung der Folgen nicht binnen der eingeräumten Frist, wird auf ihr Begehren nicht eingetreten. Soll der Kostenvorschuss nur für die Vornahme eines bestimmten Verfahrensschrittes geleistet werden, hat die Nichtbezahlung dessen Unterlassung zur Folge.

#### Art. 139

Befreiung von den amtlichen Kosten und unentgeltlicher Rechtsbeistand

<sup>1</sup> Die Behörde befreit eine Partei, der die Mittel fehlen, um neben dem Lebensunterhalt für sich und ihre Familie die Verfahrenskosten aufzubringen, auf Gesuch hin ganz oder teilweise von der Kosten- und Vorschusspflicht, sofern das Verfahren nicht aussichtslos ist.

<sup>2</sup> Unter den Voraussetzungen gemäss Absatz 1 weisen die kantonalen Behörden der Partei auf Gesuch hin oder von Amtes wegen einen Anwalt als Rechtsbeistand zu, sofern ein solcher für die gehörige Interessenwahrung erforderlich ist. In diesem Fall legt die Behörde oder stellvertretend der Vorsitzende oder das mit der Vorbereitung des Entscheides beauftragte Behördemitglied nach Abschluss des Verfahrens die Entschädigung des Rechtsbeistandes unter Berücksichtigung seiner Angaben fest. Die Entschädigung geht zu Lasten des Staates, soweit keine Gegenpartei oder Vorinstanz dafür aufkommen muss.

<sup>3</sup> Der Nachweis der Bedürftigkeit im Sinne von Absatz 1 obliegt der Partei, die ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellt.

<sup>4</sup> Auf Verlangen fällt die Behörde oder stellvertretend das mit der Vorbereitung des Entscheides beauftragte Behördemitglied über Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege einen Zwischenentscheid, wenn daran ein schützenswertes Interesse besteht; andernfalls wird über das Gesuch im Rahmen des Endentscheides befunden.

#### Art. 139<sup>a</sup> (neu)

Rückforderung

Kommt eine Partei, der unentgeltliche Rechtspflege bewilligt worden ist, durch den Ausgang des Verfahrens oder auf anderen Wegen in günstige wirtschaftliche Verhältnisse, so kann sie zur Nachzahlung der Verfahrenskosten und zur Rückzahlung der Auslagen für den Rechtsbeistand verpflichtet werden. Entsprechende Verfügungen erlässt die Finanzdirektion.

## II.

Diese Aenderung tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.