

VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Anträge der Regierung vom 24. Mai 2016

Abschnitt I:

Art. 41:

Art. 41ter:

Art. 41quater:

Streichen im Nachtrag / Festhalten am geltenden Recht.

Begründung:

Mit den von der vorberatenden Kommission beantragten Änderungen soll gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente in ausgewählten Rechtsbereichen ein Rekursrecht eingeführt werden. Damit will die Kommission eine Regelung rückgängig machen, die der Kantonsrat vor knapp zehn Jahren mit dem V. Nachtrag (nGS 42-55) zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) in der Absicht eingeführt hatte, die Verfahren zu beschleunigen. Die früher zulässigen Rekurse gegen Departementalverfügungen an die Regierung wurden abgeschafft, und der direkte Beschwerdeweg an das Verwaltungsgericht wurde eingeführt.

Es gibt keinen sachlichen Grund, diese mittlerweile bewährte Regelung aufzugeben. Die Anträge der vorberatenden Kommission führen zu unerwünschten Verlängerungen der Verfahren. Darüber hinaus ist es inkonsequent, Verfügungen der Departemente – die von volksgewählten Regierungsmitgliedern getroffen und verantwortet werden – durch eine untere verwaltungsexterne Instanz überprüfen zu lassen. Zwar mag es zutreffen, dass damit dem Verfügungsadressaten keine Überprüfungsinstanz zur Verfügung steht, welche die Entscheide der Departemente mit freiem Ermessen beurteilen kann; dies ist indessen auch nicht erforderlich. Soweit in den betreffenden Fällen überhaupt Ermessensspielräume bestehen (z.B. aufgrund von «Kann-»Bestimmungen), sind die Departemente nicht nur in der Pflicht, sondern auch in der Lage, diese pflichtgemäss auszufüllen. Eine verwaltungsexterne Instanz kann in diesen Fällen das Ermessen nicht «richtiger» ausüben als ein Departement.

Wenn ein Departement das Ermessen nach Einschätzung des Verfügungsadressaten über- oder unterschritten oder missbräuchlich ausgeübt hat, kann dies als Frage der Rechtsanwendung schon nach geltendem Recht beim Verwaltungsgericht gerügt werden (vgl. Art. 59bis Abs. 1 und Art. 61 Abs. 1 VRP). Das Verwaltungsgericht überprüft die Anwendung des massgeblichen Rechts, die Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze – wie die Verhältnismässigkeit oder die Rechtsgleichheit – wie auch die Feststellung des Sachverhalts mit voller Kognition. Den Vorgaben der Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung (SR 101), wonach in allen Fällen wenigstens eine richterliche Behörde als Rechtsmittelinstanz mit

voller Kognition aller Rechts- und Sachverhaltsfragen vorgesehen sein muss, ist damit nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes Genüge getan. Die Rechtsweggarantie verlangt in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten keinen doppelten gerichtlichen Instanzenzug und keine gerichtliche Überprüfung der Ermessensausübung, ausser es liege darin eine Rechtsverletzung (vgl. J.P. Müller / M. Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 914 und 916 mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung; siehe auch die Ausführungen und weiterführenden Hinweise in der Botschaft der Regierung vom 13. Oktober 2015, Abschnitt 3.2.1).

Die von der vorberatenden Kommission beantragten Änderungen von Art. 41, 41ter und 41quater VRP sind daher aus dem Nachtrag zu streichen und es ist am bewährten geltenden Recht festzuhalten.

Art. 71e Bst. a: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Abschnitt II:

Ziff. 1 (Änderung des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923):

Art. 7 Abs. 4 Satz 1: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Ziff. 3 (Änderung des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011):

Art. 78 Abs. 1:

Art. 81:

Art. 81bis:

Art. 82 Abs. 1: Streichen im Nachtrag / Festhalten am geltenden Recht.

Begründung:

Die vorberatende Kommission will bei personalrechtlichen Klagen nach Art. 79 ff. des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG) einen zweistufigen gerichtlichen Rechtsschutz einführen. Dies widerspricht der vom Gesetzgeber beim Erlass des PersG angestrebten Verfahrensbeschleunigung. Es zeigt sich, dass ein grosser Teil der personalrechtlichen Streitigkeiten (rund drei Viertel) im obligatorisch vorgeschalteten Schlichtungsverfahren gütlich beigelegt werden können. Es liegt sowohl im Interesse der Mitarbeitenden als auch in jenem des Arbeitgebers, dass die unvermittelt geliebten Fälle rasch zu einer kantonal letztinstanzlichen Entscheidung geführt werden können. Die heutige Regelung, wonach personalrechtliche Klagen nach ergebnislosem Schlichtungsversuch direkt beim Verwaltungsgericht zu erheben sind, besteht erst seit vier Jahren und hat sich grundsätzlich bewährt. Es besteht kein Anlass, diese Regelung nach so kurzer Zeit durch «Zwischenschaltung»

einer weiteren gerichtlichen Instanz zu ändern und damit die personalrechtlichen Klageverfahren unnötigerweise zu verlängern.

Die Verfahrensverlängerung wirkt sich im Übrigen nicht nur auf die personalrechtlichen Streitigkeiten des Kantons aus, sondern auch auf jene aller anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die ihre Anstellungsverhältnisse vertraglich regeln. Insbesondere sind davon auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, aber auch die Gemeinden betroffen, sofern sie ihr öffentliches Arbeitsrecht mittels Vertragsmodell ausgestaltet haben (vgl. Art. 95 Abs. 2 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2). Auch in diesen Fällen wird daher nach dem Antrag der vorberatenden Kommission neu die Verwaltungskurskommission als erste Gerichtsinstanz zuständig, und das Verwaltungsgericht wird zur zweiten gerichtlichen Instanz.

(Keine Einwendungen hat die Regierung gegen die beantragte Änderung von Art. 85 PersG: Auch wenn die Frist zur Durchführung der Schlichtungsverhandlung von vierzehn Tagen lediglich eine Ordnungsfrist darstellt, hat sie sich in der Praxis doch sehr häufig als zu kurz erwiesen, um mit den – häufig anwaltlich begleiteten – Parteien einen Verhandlungstermin zu finden und einen ersten Schriftenwechsel durchzuführen. Die Ausdehnung auf «in der Regel innert eines Monats» ist sachgerecht.)