



Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.15.16 / 23.15.01 (VIII. Nachträge zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege / KRB über die Zahl der Richter)	Marco Regli Juristischer Mitarbeiter Sicherheits- und Justizdepartement Oberer Graben 32 9001 St.Gallen T 058 229 36 82 marco.regli@sg.ch
Termin	Donnerstag, 25. August 2016, 07.00 Uhr	
Ort	Sitzungszimmer 109, Oberer Graben 32, St.Gallen	

St.Gallen, 6. September 2016

Vorsitz

Schöbi Michael, Altstätten, Präsident

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Schöbi Michael, Altstätten, Präsident
 - Altenburger Ludwig, Buchs (bis 09.15 Uhr)
 - Bereuter Jürg, Rorschach
 - Cozzio Bruno, Uzwil
 - Götte Michael, Tübach
 - Güntzel Karl, St.Gallen
 - Hasler Etrit, St.Gallen
 - Locher Walter, St.Gallen
 - Louis Ivan, Nesslau
 - Luterbacher Mäge, Steinach (neu für Bühler René, Schmerikon)
 - Rehli Valentin, Walenstadt
 - Schmid Sascha, Grabs (neu für Eggenberger Peter, Rüthi)
 - Surber Bettina, St.Gallen
 - Widmer Andreas, Mosnang
 - Widmer Andreas W., Wil
-
- Fässler Fredy, Regierungsrat, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
 - Arta Hans-Rudolf, Generalsekretär Sicherheits- und Justizdepartement
-
- Eugster Beda, Präsident des Verwaltungsgerichtes
(Beizug gemäss Art. 52 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR] während der ganzen Kommissionssitzung)

Protokoll

Regli Marco, jur. Mitarbeiter Rechtsdienst Sicherheits- und Justizdepartement



Entschuldigt

–

Unterlagen:

- Dokumentation des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 17. August 2016 (mit Beilage: Instanzenzüge im Bildungsbereich)
- Protokoll der Sitzung vom 8. Juli 2016 (bereits zugestellt; im geschützten Bereich des Ratsinformationssystems abrufbar)



Inhalt

1	Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen	4
2	Genehmigung des Protokolls der 3. Kommissionssitzung vom 8. Juli 2016	4
3	Dokumentation des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 17. August 2016: Beantwortung von Ergänzungsfragen und allgemeine Diskussion	4
4	Spezialdiskussion: VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	8
a)	Änderungsanträge zu Art. 43bis (Ziff. 2 der Dokumentation)	8
b)	Weitere Änderungsanträge (Ziff. 3 der Dokumentation)	15
5	Spezialdiskussion: VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter: Beratung des Antrags der Kommission vom 11. Mai 2016	21
6	Planungs- und Baugesetz: Anpassungsbedarf betreffend privatrechtliches Einspracheverfahren (Ziff. 7 der Dokumentation) / weiteres Vorgehen	23
7	Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates nach Art. 60 GeschKR	23
a)	VIII. Nachtrag zum VRP	23
b)	VIII. Nachtrag zum KRB über die Zahl der Richter	23
8	Vorsorgliche Festlegung eines Sitzungstermins zur Vorbereitung der zweiten Lesung des Kantonsrates	23
9	Varia	24
a)	Bestimmung des Kommissionssprechers	24
b)	Medienmitteilung	24
c)	Allfällige weitere Punkte	24



1 Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen

Schöbi-Altstätten, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Anwesenden und informiert, dass gestützt auf Art. 55 Abs. 3 GeschKR anstelle von **René Bühler**, **Schmerikon**, und **Peter Eggenberger**, **Rüthi**, die Kantonsräte **Mäge Luterbacher**, **Steinach**, und **Sascha Schmid**, **Grabs**, in die Kommission gewählt wurden.

Die Kommission ist beratungsfähig nach Art. 56 GeschKR.

Die Protokollführung erfolgt durch Marco Regli, jur. Mitarbeiter Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Die Sitzung wird zwecks Nachvollziehbarkeit und Unterstützung des Protokolls aufgezeichnet.

Nach Art. 67 GeschKR ist das Kommissionsprotokoll bis nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates vertraulich.

Der Kommissionspräsident stellt den geplanten Ablauf der Sitzung vor.

Die Traktandenliste sowie die Dokumentation des SJD vom 17. August 2016 mit der Beilage «Instanzenzüge im Bildungsbereich» wurden mit der Einladung zur heutigen Sitzung, das Protokoll der Kommissionssitzung vom 8. Juli 2016 bereits früher zugestellt. Die Traktandenliste wird genehmigt.

2 Genehmigung des Protokolls der 3. Kommissionssitzung vom 8. Juli 2016

Der Kommissionspräsident stellt fest, dass das Protokoll der 3. Kommissionssitzung vom 8. Juli 2016 zu keinen Bemerkungen Anlass gibt und damit genehmigt wird.

3 Dokumentation des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 17. August 2016: Beantwortung von Ergänzungsfragen und allgemeine Diskussion

Der Kommissionspräsident weist einleitend darauf hin, dass unter Traktandum 3 insbesondere die Gelegenheit besteht, zu den Kostenfolgen der Revision (Ziffer 4 der Dokumentation), den Rechtswegen auf den Gebieten des Schul- und Bildungsrechts bzw. der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) und des Amtes für Feuerschutzes (AFS) (Ziffern 5 und 6 der Dokumentation) Stellung zu nehmen und eröffnet anschliessend die Beratung.

Vor 1 Ausgangslage

Locher-St.Gallen macht vorab den Hinweis, dass die Aufstellung auf Seite 3 der Dokumentation hinsichtlich der Anzahl Rekursfälle nicht richtig sein kann und überdies Vorbehalte bei den Kostenfolgen der Revision bestehen.



1 Ausgangslage

Keine Bemerkungen

2 Präzisierung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege

Behandlung in der Spezialdiskussion (Traktandum 4a).

3 Überprüfung der inneren Kohärenz der Vorlage

Behandlung in der Spezialdiskussion (Traktandum 4b).

4 Kostenfolgen der Revision

Der Kommissionspräsident weist darauf hin, dass von den Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission auf dem «gelben Blatt» vom 11. Mai 2016 auszugehen ist und die Beratungen dort fortgesetzt werden.

Güntzel-St.Gallen fragt sich zum einen, auf welcher Grundlage diese Zusammenstellung beruht. In der Botschaft wurde von Mehrkosten beim Verwaltungsgericht, nicht aber von solchen bei der Verwaltungsrekurskommission (VRK) gesprochen. Zum anderen ist unklar, ob es sich um eine «Vollkostenrechnung» unter Einbezug von Sekretariatspersonal handelt oder nicht. Wird Gleiches mit Gleichem verglichen?

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta erläutert, dass die Vergleichsbasis in der Botschaft der Regierung gegenüber der Zusammenstellung in der Dokumentation von einer tieferen Richtereinstufung in Lohnklasse 33 ausging und die Arbeitgeberbeiträge von rund 15 Prozent nicht berücksichtigte.

Surber-St.Gallen bemerkt, dass in der Zusammenstellung nicht aufgeschlüsselt ist, wie sich die Kosten bei zwei teilamtlichen Richtern entsprechend den von SP-GRÜ und CVP-GLP im Rahmen der Beratungen im Kantonsrat gestellten Anträgen auswirken. Dieser Punkt wird in der Spezialdiskussion zum KRB über die Zahl der Richter nochmals aufzugreifen sein.

Der Kommissionspräsident betont, dass die Änderungsanträge der vorberatenden Kommission auf dem «gelben Blatt» vom 11. Mai 2016 Grundlage der Diskussion bilden und Beschlüsse über die Folgekosten durch die Finanzkommission des Kantonsrates (Fiko) gefasst werden.

Güntzel-St.Gallen fragt nach, ob die zusätzlichen Personalkosten bei der VRK (100 Prozent Richterpensum, 100 Prozent Gerichtsschreiber und 50 Prozent Sekretariat) durch die Verwaltungsjustizreform begründet sind.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster führt aus, dass Gegenstand der Botschaft der Regierung eine Aufstockung des Verwaltungsgerichtes mit einem teilamtlichen Richter und einer 50 Prozent Sekretariatsstelle ist. Wie in den Kommissionssitzungen aber bereits mehrfach vorgebracht, wurden die insbesondere für die teilamtliche Richterstelle entstehenden Mehrkosten aus Sicht des Verwaltungsgerichtes zu tief geschätzt und der Ausbau nicht mit einem damit einhergehenden, moderaten Ausbau von Gerichtsschreiberpensen verbunden.

Die Zusammenstellung in der Dokumentation des SJD entspricht der vorläufigen Eingabe der Gerichte an das Finanzdepartement für das Budget 2017 und den AFP 2018-2020 und enthält



zunehmend die Folgekosten der Änderungsanträge der vorberatenden Kommission mit Stand vom 11. Mai 2016. Diese hatten nebst der Schaffung eines zweiten hauptamtlichen Richters beim Verwaltungsgericht auch eine Kompetenzerweiterung bei der VRK im Rahmen des Weiterzugs von erstinstanzlichen Departementalverfügungen sowie von personalrechtlichen Klagen zum Inhalt. Der Transparenz halber wurden die damit verbundenen Mehrkosten in den Budgetprozess aufgenommen. Die Zusammenstellung und mithin die darin aufgeführten Mehrkosten bei der VRK sind folglich unmittelbare Folge der Verwaltungsjustizreform. Unabhängig davon, ob eine zweite hauptamtliche Richterstelle mit Magistratsfunktion oder zwei teileamtliche Richterstellen geschaffen werden, wird beim Verwaltungsgericht sodann von einer Erhöhung der Gerichtsschreiberpensen von heute 380 Stellenprozenten um 220 auf neu 600 Stellenprozenten ausgegangen. Die Fälle können diesfalls schneller bearbeitet und Pendenzen abgebaut werden.

Im Hinblick auf einen allfälligen Personalausbau beim Verwaltungsgericht wird ferner informiert, dass das Verwaltungsgericht mit der Abteilung Facility Management des Baudepartementes (BD) in Abklärung über grössere Räumlichkeiten steht und diese mit der Liegenschaft «Haus zur grünen Tür», ehemals Vadianbank, in St.Gallen gefunden werden konnten. Im Vergleich zu den Mietangeboten für andere Räumlichkeiten hat die Kantonalbank St.Gallen als Eigentümerin der Liegenschaft dem BD das kostengünstigste Angebot gemacht und dem Kanton ein attraktives Mietverhältnis offeriert. Der Einzug ist kurz vor Beginn der nächsten Amtsdauer am 1. Juni 2017 geplant.

Locher-St.Gallen fragt sich als Präsident der Rechtspflegekommission (RPK), weshalb mit einem zweiten Vollamt oder neuen Teilämtern beim Verwaltungsgericht auch neue Stellen, insbesondere Gerichtsschreiberstellen, geschaffen werden. Die derzeit hohe Pendenzenlast beim Verwaltungsgericht rührt offenbar von einer Beschwerdeflut beim Beschaffungswesen her. Diese Situation ist allerdings ausserordentlich und kann gegebenenfalls mit temporären Gerichtsschreibern bewältigt werden. Die Notwendigkeit der Schaffung neuer Gerichtsschreiberstellen ist angesichts der Fallzahlen und auch der Effizienz der bestehenden Gerichtsschreiber genau zu hinterfragen.

Götte-Tübach fordert die vorberatende Kommission als Mitglied der Fiko auf, die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu bedenken. Die Beratung über diejenigen Kosten der Vorlage, denen kein Beschluss des Kantonsrates zugrunde liegt, wird im Rahmen des Budgetprozesses in der Fiko geführt werden.

Widmer-Mosnang teilt die Auffassung von **Götte-Tübach** betreffend die Finanzen, und hält fest, dass diese Vorlage enorm hohe finanzielle Auswirkungen zeitigt.

Güntzel-St.Gallen betont, dass die Beschlüsse des Kantonsrates in Bezug auf die Zahl der Richter auf der Stufe des Verwaltungsgerichtes eine Vorgabe für die Fiko darstellen und diesbezüglich von der Fiko keine andere Entscheide getroffen werden können.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster ist sich bewusst, dass der budgetierte Ausbau bei den Gerichtsschreiberstellen und beim Sekretariat bei der Fiko diskutiert werden muss. Der Auffassung von **Locher-St.Gallen** betreffend die Gerichtsschreiberstellen wird sodann entgegnet, dass das Verwaltungsgericht bereits seit 2010 einen hohen Pendenzenüberhang ver-



zeichnet und dementsprechend lange Verfahrensdauern bestehen. Im Vergleich zum Verwaltungsgericht des Kantons Bern, das bei gleich hoher Anzahl an Eingängen mit 730 Stellenprozenten Richter und 1335 Stellenprozenten Gerichtsschreiber besetzt ist, verfügt der Kanton auch mit den beantragten Stellen über eine schlanke und kostengünstige Verwaltungsjustiz.

Der Kommissionspräsident hält in Bezug auf die Ausgaben fest, dass die Zahl der Richter beim Verwaltungsgericht bindenden Charakter für die Fiko hat. Darüber hinaus werden weitere Diskussionen über Kostenfolgen geführt werden, deren Beschluss letztlich aber nicht in die Kompetenz dieser vorbereitenden Kommission fällt.

Surber-St.Gallen betont die Interessen der Bürgerinnen und Bürger an kürzeren Verfahrensdauern beim Verwaltungsgericht und an einem Ausbau der dortigen Stellen. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass im Rahmen der vom Kantonsrat vorgegebenen Personalkosten-Plafonierung nicht nur bei den Gerichten, sondern auch bei der Verwaltung neue Stellen geschaffen werden können.

Regierungsrat Fredy Fässler sagt, dass es die Auswirkungen der vom Kantonsrat beschlossenen Plafonierung des Personalaufwands im Hinblick auf seither eingetretene Entwicklungen noch eingehend zu klären gilt. Dies gilt auch für die vorliegend beabsichtigte Schaffung neuer Stellen. Dem Verwaltungsgericht muss ausreichend Personal zur Verfügung gestellt werden, um die Verfahrensdauern zu verkürzen und die Pendenzen abzubauen. Eine Verkürzung der Rechtsmittelfristen erweist sich diesbezüglich als nicht zielführend.

Güntzel-St.Gallen hält abschliessend fest, dass es vorliegend rein rechnerisch um 2 Promille der gesamten Lohnkosten geht und nunmehr auch ein Schritt zu einem Ausbau beim Verwaltungsgericht gemacht werden soll. Dabei ist aber auch ein gleichzeitiger Abbau in anderen Bereichen anzudenken.

5 Rechtsweg auf dem Gebiet des Schul- und Bildungsrechts

Güntzel-St.Gallen findet, dass der Rechtsweg auf dem Gebiet des Schul- und Bildungsrechts «im Auge behalten» werden muss, weil die Rechtsprechung bei den unteren Instanzen erheblich ausgebaut ist. Auf einen Antrag wird verzichtet.

6 Rechtsweg auf dem Gebiet der GVA und des AFS

Locher-St.Gallen bemerkt, dass der Rechtsweg auf dem Gebiet der GVA und des AFS so nicht funktionieren kann. Er wird unter Traktandum 4b einen Antrag stellen.

6.1 Rechtsweg im Bereich Gebäudeversicherung
Keine Bemerkungen.

6.2 Rechtsweg im Bereich der Feuerschutzgesetzgebung
Keine Bemerkungen.

6.3 Grafische Darstellung der Rechtswege
Keine Bemerkungen.



4 Spezialdiskussion: VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Der Kommissionspräsident leitet zur Spezialdiskussion betreffend den VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) über und informiert vorab, dass den Mitgliedern der Kommission per E-Mail vor der heutigen Sitzung ein Abänderungsantrag von **Locher-St.Gallen** zu Art. 43bis Abs. 2 und 3 VRP zugestellt wurde.

a) Änderungsanträge zu Art. 43bis (Ziff. 2 der Dokumentation)

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta führt aus, dass er in Umsetzung der Aufträge der vorberatenden Kommission vom 8. Juli 2016 einen Vorschlag zur Anwendung eines gewissen «Unmittelbarkeitsprinzips» bei der verwaltungsinternen Rechtspflege erarbeitet hat. Dabei wurden Kriterien aufgestellt, unter welchen der Vorsteher im Rekursverfahren «in Erscheinung» treten soll. Die Fallzahlen auf Seite 3 der Dokumentation basieren aufgrund einer informellen Umfrage auf den Schätzungen und Rückmeldungen der Rechtsdienste der Departemente bzw. deren Einschätzung über die Anwendung in der Praxis.

Locher-St.Gallen dankt **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** für den Vorschlag, der eine Diskussion über dieses «Unmittelbarkeitsprinzip» zulässt, und führt aus, dass zum Erhalt der verwaltungsinternen Rechtspflege die Unmittelbarkeit in den Rekursverfahren zu stärken ist. Aufgrund der erhobenen Fallzahlen handelt es sich beim Formulierungsvorschlag von **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** allerdings um einen BD-lastigen Vorschlag, weshalb die Formulierung im eigenen Abänderungsantrag allgemeiner gehalten ist. Alle Departemente sind dabei gehalten, die Fälle im Hinblick auf die Beteiligung des Vorstehers in einem frühen Verfahrensstadium zu prüfen und die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen.

Im Vergleich zum Formulierungsvorschlag von **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** erfährt der Abänderungsantrag in Art. 43bis Abs. 2 Bst. a und b VRP keine Änderungen. Bst. d ist allerdings ersatzlos zu streichen, da den mündlichen Verhandlungen neben den Augenscheinen in der Praxis keine Bedeutung zukommt. Ziff. 1 und 2 von Bst. c wurden in Anlehnung an Vorschriften des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) formuliert, derweil Ziff. 3 inhaltlich nur kleine Anpassungen enthält. In Bezug auf die Beteiligung des Vorstehers an Augenscheinen soll eine Selektion der Fälle erfolgen, welche nicht nur das BD betrifft. Diese Bestimmung führt dabei sicherlich zu einer erheblichen Mehrarbeit in den Rechtsdiensten und bei den Vorstehern. Um das System der verwaltungsinternen Rechtspflege aber beizubehalten, wird diese Vorschrift einzuhalten sein.

Surber-St.Gallen dankt sowohl **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** als auch **Locher-St.Gallen** für die Ausarbeitung ihrer Vorschläge und bemerkt, dass letzterer Vorschlag aufgrund der offeneren Formulierung sympathischer ist. In Fällen des Ausländerrechts beim SJD ergibt sich jedoch das Problem, dass der Vorsteher in Anwendung von Art. 43bis Abs. 2 Bst. c Ziff. 3 VRP praktisch bei allen Rekursen beteiligt sein müsste. In der Praxis werden in Fällen von Familiennachzügen aber weder Verhandlungen angeordnet noch Beweiserhebungen vorgenommen.



*(Unter den Anwesenden wird eine von **Bereuter-Rorschach** erarbeitete Übersicht mit Fallkonstellationen aus dem Planungs- und Baugesetz (PBG) in Umlauf gesetzt, die gemäss Vorschlag **Locher-St.Gallen** unter Art. 43bis Abs. 2 Bst. c Ziff. 3 VRP fallen könnten.)*

Bereuter-Rorschach ist der Auffassung, dass die Regelung zwar vorab Auswirkungen auf das BD hat. Mit dem Festhalten an der verwaltungsinternen Rechtspflege müssen sich die Vorsteher aller Departemente aber ihrer Funktion als Entscheidungsinstanz bewusst sein. Diese Funktion wird eine gewisse Zeit der regierungsrätlichen Tätigkeit in Anspruch nehmen und für die betroffenen Vorsteher auch zu Anpassungen bei der persönlichen Setzung von Schwergewichten führen. Unter Bezugnahme auf das erarbeitete Blatt mit Fallkonstellationen aus dem PBG wird sodann ausgeführt, dass diese Aufstellung eine im Vergleich zum Vorschlag **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** erweiterte Übersicht bildet, in welchen Gebieten der Vorsteher an Verhandlungen oder Beweiserhebungen mutmasslich teilnehmen müsste. Dabei ist in Bezug auf das BD aber ebenfalls von mindestens 60 Fällen pro Jahr auszugehen.

Der Kommissionspräsident hält fest, dass die Bestimmung zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe aufweist, die das Verwaltungsgericht auszulegen haben wird. Von Bedeutung sind dafür die entsprechenden Gesetzesmaterialien.

Güntzel-St.Gallen dankt den Verfassern im Namen der SVP-Delegation für die Umsetzungsvorschläge und führt aus, dass die Variante **Locher-St.Gallen** Unterstützung findet. Der nunmehr eingeschlagene Weg stellt eine gute Lösung für die verwaltungsinterne Rechtspflege dar, weil der Vorsteher verstärkt in die Rekursverfahren eingebunden wird. Die Bewältigung der bis zu 100 Fälle beim BD kann mit organisatorischen Vorkehrungen bewältigt werden, wenn der Vorsteher beispielsweise am selben Tag an mehreren Augenscheinen teilnimmt.

Hasler-St.Gallen fragt nach, ob schweizweit eine ähnliche Regelung besteht.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta antwortet, dass es nach der Konsultation der Verwaltungsrechtsordnungen der grossen Kantone der Deutschschweiz und der Nachbarkantone keine vergleichbare Regelung gibt.

Hasler-St.Gallen gibt zu bedenken, dass es nicht sinnvoll sein kann, wenn gewisse Regierungsmitglieder eine erhebliche Zeit ihrer Tätigkeit mit der Teilnahme an Verhandlungen oder Augenscheinen beschäftigt sind. Die Regelung führt zudem von einer politischen hin zu einer justiziellen Verantwortung der Vorsteher.

Regierungsrat Fredy Fässler führt aus, dass das Anliegen, wonach die Vorsteher die Rekursverfahren in Fällen von einiger Tragweite enger zu begleiten und sich mit der Materie auseinandersetzen haben, verstanden wurde. Dieses Ziel kann angesichts der Anzahl an Fällen beispielsweise beim BD allerdings auch mit verfahrensrechtlichem Zwang nicht erreicht werden, weil der Vorsteher aus Zeitgründen nicht an 80 Augenscheinen pro Jahr teilnehmen kann. Der Vorsteher kann denn auch nicht nur am Augenschein teilnehmen, sondern muss sich vorgängig mit den Rechtsschriften und den Vorakten vertraut machen. Dies bedarf wiederum Zeit und führt letztlich dazu, dass der Vorsteher BD durch die Teilnahme an den Augenscheinen weitgehend absorbiert ist und Verfahrensverzögerungen eintreten werden.



Rehli-Walenstadt betont, dass das BD aus nachvollziehbaren Gründen mit den meisten Fällen konfrontiert ist, aber auch beim Gesundheitsdepartement (GD), insbesondere im Bereich der Praxisbewilligung, noch weitere Anwendungsfälle bestehen. Der Vorschlag **Locher-St.Gallen** wird im Grundsatz unterstützt.

Locher-St.Gallen ist der Meinung, dass jetzt nicht «auf Angst und Panik» gemacht werden muss. Das Entscheiden von Rekursfällen fällt in die Kompetenz des Vorstehers und ist mithin Teil der Regierungstätigkeit. Falls die verwaltungsinterne Rechtspflege beibehalten werden soll, muss die Unmittelbarkeit des Vorstehers in den Rekursverfahren gestärkt werden. Die Auffassung, wonach der Vorsteher des BD aufgrund der Augenscheine absorbiert sein wird, ist falsch. Es ist – wie in früheren Jahren so praktiziert – durchaus möglich, an zwei Augenscheinen pro Woche teilzunehmen und diese in angemessener Weise vorzubereiten.

Güntzel-St.Gallen betont, dass der Regierungsrat nicht als Richter gewählt wurde, ihm aber dennoch die Kompetenz zukommt, Rekursfälle zu entscheiden. Die Stärkung des «Unmittelbarkeitsprinzips» mit dieser Regelung ist letztlich der Preis für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege.

Surber-St.Gallen findet Ziffer 3 von Bst. c des Vorschlags **Locher-St.Gallen** nicht praxistauglich und stellt den Antrag, diesen ersatzlos zu streichen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der jeweilige Vorsteher entsprechend der Formulierungen im Prinzip an jedem Fall präsent sein müssen, ansonsten seine Abwesenheit im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht gerügt werden kann. Sodann wird beantragt, auch Bst. d des Vorschlags **Locher-St.Gallen** ersatzlos zu streichen und hierfür Bst. e des Vorschlags von **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** einzufügen. Dies mit der Begründung, dass der Vorsteher bereits den Entscheid verantwortet hat und vor dem Verwaltungsgericht nicht nochmals Stellung zu nehmen braucht. Eine Sicherstellung der Vertretung genügt.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster macht darauf aufmerksam, dass die Regelung in der Praxis tendenziell zu Verfahrensverzögerungen führen wird. Um Verfahren zu verzögern, werden die Betroffenen wohl bereits im Rekursverfahren Anträge auf Beteiligung des Vorstehers stellen, und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht rügen, dass sich der Vorsteher nicht daran beteiligt hat. Die in Bst. d des Vorschlags **Locher-St.Gallen** beabsichtigte Stellungnahme im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht durch den Vorsteher löst sodann keinen grossen Aufwand aus, da die Vorinstanzen in vielen Fällen ohnehin darauf verzichten.

Altenburger-Buchs ist der Auffassung, dass der Vorsteher anlässlich von Augenscheinen Aussagen zuhanden der Betroffenen machen muss.

Regierungsrat Fredy Fässler befürchtet, dass in jedem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht der formelle Antrag geprüft werden muss, ob der Vorsteher zurecht nicht am Augenschein teilgenommen hat. Im Fall einer Rückweisung wird sich alsdann das Problem des Ausstands stellen. Es wird daher angeregt, dass die Beteiligten die Teilnahme des Vorstehers bereits im Rekursverfahren zu beantragen haben. Die Abgabe der Stellungnahme gegenüber dem Verwaltungs- und auch dem Bundesgericht durch den Vorsteher stellt in der Praxis im Übrigen kein Problem dar.



Bereuter-Rorschach ist der Meinung, dass Verfahrensverzögerungen durchaus auftreten können. Zum Vorschlag **Regierungsrat Fredy Fässler** wird ausgeführt, dass ein Antrag auf Teilnahme an Beweiserhebungen bereits im geltenden Recht gestellt werden kann. Eine «Kann-Vorschrift» würde im Übrigen ein falsches Signal aussenden, denn vom Gesetzgeber wird in Anwendung der Regelung von Art. 43bis Abs. 2 Bst. c VRP eine Teilnahme des Vorstehers an Augenscheinen erwartet.

Güntzel-St.Gallen betont, dass bei Augenscheinen im Rahmen von verwaltungsinternen Rekursverfahren nur der fallführende Jurist anwesend ist, derweil bei Verfahren vor der VRK oder dem Verwaltungsgericht alle zuständigen Richter inkl. Gerichtsschreiber anwesend sind. Der Vorsteher muss als Verantwortlicher der Rekursentscheide dementsprechend auch stärker in die Verfahren eingebunden werden.

Rehli-Walenstadt fragt, ob der Begriff «erheblich» definierbar ist.

Der Kommissionspräsident antwortet, dass es sich bei diesem Begriff um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, den es im Rahmen der Praxis auszulegen gilt, wobei in diesem Zusammenhang die Gesetzesmaterialien von Bedeutung sein werden.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta führt aus, dass sich Art. 43bis Abs. 2 Bst. c Ziff. 3 VRP aufgrund der bisherigen Beratungen noch präzisieren lässt, indem der Vorsteher an Verhandlungen oder Beweiserhebungen teilnimmt, «wenn Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind, welche erhebliche Auswirkungen auf öffentliche und private Interessen haben». Diese Anpassung soll dazu führen, dass die Anwendungsfälle von Ziff. 3 auf Entscheide von erheblicher Bedeutung eingegrenzt werden und aus Sicht der entscheidenden Behörde für weitere ähnliche Fälle auch präjudizierend wirken können. Beim SJD können dies beispielsweise Rekursfälle im Zusammenhang mit Verkehrsanordnungen an zentralen Plätzen in der Stadt St.Gallen sein, beim GD ist derweil an ein allfälliges Tierhalteverbot nach Tierschutzgesetz auf einem Grossbetrieb zu denken. Für das BD liegt bereits eine umfassende Übersicht von **Bereuter-Rorschach** vor. Hinsichtlich des Bildungsdepartementes können Schulzuteilungen für ganze Quartiere oder Klassenzuteilungen aufgrund von Schulschliessungen darunterfallen. Zudem kann der Gedanke von **Regierungsrat Fredy Fässler**, wonach die Beteiligten die Teilnahme des Vorstehers zu beantragen haben, aufgenommen werden. Ziff. 3 wäre entsprechend mit dem Teilsatz zu ergänzen: «(...) und es von einem Beteiligten verlangt wird.»

Der Kommissionspräsident fragt nach, ob davon ausgegangen werden kann, dass der Vorsteher auch ohne Antrag der Beteiligten bzw. von sich aus an einem Augenschein teilnehmen kann.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta bejaht.

Güntzel-St.Gallen macht den neuen Formulierungsvorschlag von **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** zu Ziffer 3 von Bst. c – mit Ausnahme des Teilsatzes: «(...) und es von einem Beteiligten verlangt wird.» – zum Antrag. Der Teilsatz ist nicht zu übernehmen, weil der Antrag nicht Voraussetzung für die Teilnahme des Vorstehers bilden soll, ansonsten das Departement von der Prüfung des Falls diesbezüglich dispensiert würde. Unter dem Begriff «erheblich» sind sodann nicht jegliche Auswirkungen auf öffentliche und private Interessen gemeint, die eine Teilnahme des Vorstehers an einem Augenschein erfordern. Schliesslich wird der



Antrag auf Streichung des zweiten Satzteils von Ziffer 3 Bst. d des Vorschlags **Locher-St.Gallen** gestellt.

Locher-St.Gallen ist mit dem neuen Formulierungsvorschlag von **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** zu Ziffer 3 von Bst. c einverstanden und hält dafür, dass sich ein förmlicher Antrag der Beteiligten als notwendig erweist, um Verzögerungen beim Verwaltungsgericht zu verhindern. Es gilt hierbei die analoge Praxis in Fällen des Ausstands anzuwenden, wonach der Anspruch auf Geltendmachung von Ausstandsgründen ohne Antrag im Rekursverfahren im nachfolgenden Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht als verwirkt gilt. Zuhanden der Materialien wird nochmals betont, dass der Vorsteher auch in anderen Fällen, die nicht unter Art. 43bis Abs. 2 Bst. c VRP fallen, dabei sein kann. Die Stellungnahme durch den Vorsteher gegenüber dem Verwaltungs- und Bundesgericht nach Bst. d erster Satzteil ist sodann zwingend, weil er damit mitunter auch Kenntnis über den Weiterzug von Rekursentscheiden erhält. Über die Beteiligung des Vorstehers am Beweisverfahren vor Verwaltungsgericht nach Bst. d erster Satzteil sollte allerdings nochmals separat diskutiert werden.

Der Kommissionspräsident fasst kurz zusammen und hält fest, dass der Antrag **Locher-St.Gallen** modifiziert wurde und bezüglich Art. 43bis Abs. 2 Bst. c Ziff. 3 VRP wie folgt lautet: «nimmt an Verhandlungen oder Beweiserhebungen teil, wenn (3.) Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind, welche erhebliche Auswirkungen auf öffentliche und private Interessen haben und ein Verfahrensbeteiligter dies beantragt.». Weiter wird zuhanden der Materialien zum einen festgehalten, dass dies die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher auch von sich aus machen können. Zum anderen sind Fälle dann von grosser Tragweite, wenn sie aus der Optik der entscheidenden Instanz – über den Einzelfall hinaus – weitere Verfahren von einer gewissen Zahl betreffen und kumulativ auch erhebliche Auswirkungen auf öffentliche oder private Interessen haben.

Güntzel-St.Gallen merkt an, dass er angesichts der Ausführungen betreffend Verzögerungen im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht den Streichungsantrag des Teilsatzes in Bst. c Ziff. 3: «(...) und es von einem Beteiligten verlangt wird.» zurückzieht. Es wird jedoch nachgefragt, ob über die (Nicht-)Teilnahme des Vorstehers an einem Augenschein ein Zwischenentscheid des Departementes zu treffen ist oder dies erst im Rahmen des Beschwerdeverfahrens beim Verwaltungsgericht vorgebracht werden kann.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster antwortet, dass ein Entscheid über die (Nicht-)Teilnahme des Vorstehers an einem Augenschein nicht selbständig anfechtbar ist. Schon aufgrund der heutigen Praxis wäre ein solcher Zwischenentscheid nicht anfechtbar, da Art. 59bis Abs. 3 und 60 VRP die Anfechtungsgegenstände gemäss Auffassung Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 565, abschliessend regeln. Mit Ausnahme der darin geregelten Verfügungen sind alle übrigen Verfügungen eines Departementes nicht selbständig, sondern erst mit dem Hauptentscheid anfechtbar.

Surber-St.Gallen fügt an, dass die Formulierung: «von grosser Tragweite» von Bst. c Ziff. 3 den Fokus auf die tatsächlichen und die Formulierung: «erhebliche Auswirkungen auf öffentliche oder private Interessen» auf die rechtlichen Gegebenheiten eines Falls legt. Das Problem von Verzögerungen wird mit der Regelung aber nicht vollständig ausgeräumt, weshalb am Streichungsantrag festgehalten wird.



Bereuter-Rorschach ist überzeugt, dass sich mit dem modifizierten Vorschlag **Locher-St.Gallen** die Anzahl der Fälle beim BD reduzieren wird.

Güntzel-St.Gallen will, dass der Antrag auf Teilnahme des Vorstehers am Augenschein sinnvollerweise bereits mit der ersten Eingabe an die Rekursinstanz gestellt werden muss.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta weist aus der Praxis der verwaltungsinternen Rechtspflege darauf hin, dass in der Regel nur ein einfacher Schriftenwechsel durchgeführt wird und ein solcher Antrag bereits mit der Rekursbegründung eingereicht werden muss. Es kann allerdings Konstellationen geben, in denen sich erst nach der Vernehmlassung der Vorinstanz neue Aspekte ergeben, die gegebenenfalls Gründe für einen solchen Antrag liefern. Ein Antrag kann damit nicht mit einer zeitlichen Beschränkung auf den Zeitpunkt der ersten Eingabe verknüpft werden.

Locher-St.Gallen fügt an, dass nach Art. 19 VRP die Möglichkeit besteht, neue Begehren bis zum Abschluss des Verfahrens zu stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften zu berufen. Analog der Regelung über den Ausstand sollte ein Antrag auf Teilnahme des Departementsvorstehers in dem Zeitpunkt gestellt werden, in dem Gründe hierfür bestehen oder bekannt sind.

Bereuter-Rorschach teilt die Ausführungen von **Locher-St.Gallen** und präzisiert mit Blick auf die Praxis, dass ein solcher Antrag spätestens mit der Einladung zum Augenschein erfolgen muss, wenn daraus hervorgeht, dass der Vorsteher nicht daran teilnimmt.

Güntzel-St.Gallen gibt zu bedenken, dass die Beteiligten mit der gesetzlichen Verpflichtung auf Antragstellung eher aufgefordert werden, solche Anträge zu stellen. Verfahrensverzögerungen lassen sich hiermit nicht verhindern.

Der Kommissionspräsident resümiert, dass zu Bst. c Ziff. 3 ein (hinsichtlich der Formulierungen «von grosser Tragweite» bzw. «(...) und ein Verfahrensbeteiligter dies beantragt.») modifizierter Antrag **Locher-St.Gallen** und ein Streichungsantrag von **Surber-St.Gallen** besteht. Weiter wird zu Bst. d festgehalten, dass zum einen ein Streichungsantrag von **Güntzel-St.Gallen** hinsichtlich des zweiten Satzteils vorliegt und zum anderen ein Antrag von **Surber-St.Gallen** auf gänzliche Streichung des Bst. d und gleichzeitiger Einfügung von Bst. e des Vorschlags von **Generalsekretär Hans-Rudolf Arta**.

Surber-St.Gallen sagt, dass der Antrag zu Bst. d zurückgezogen wird.

Güntzel-St.Gallen betont nochmals, dass er an seinem Streichungsantrag festhält, da sich der Vorsteher in jedem Fall, der sein Departement betrifft, beteiligen kann.

Locher-St.Gallen schliesst sich den Ausführungen von **Güntzel-St.Gallen** an und zieht seinen Antrag hinsichtlich des zweiten Satzteils von Bst. d zurück.

Regierungsrat Fredy Fässler weist darauf hin, dass der Vorsteher in Beschwerdeverfahren nicht nur gegenüber dem Verwaltungsgericht, sondern auch gegenüber dem Bundesgericht Stellung nimmt und Bst. d entsprechend anzupassen ist.



Locher-St.Gallen passt seinen Antrag zu Bst. d dahingehend an, dass die Formulierung wie folgt lautet: «nimmt im Beschwerdeverfahren Stellung.»

Der Antrag **Surber-St.Gallen**, Art. 43bis Abs. 2 Bst. c Ziff. 3 VRP zu streichen, wird mit 2:12 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit abgelehnt.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta bemerkt, dass der Antrag betreffend den Wortlaut des zweiten Teilsatzes zu Bst. c Ziff. 3 noch unklar ist.

Locher-St.Gallen führt aus, dass auch ein Amt einen entsprechenden Antrag stellen könnte und darum von «Verfahrensbeteiligten» gesprochen werden muss.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta führt aus, dass sowohl im Bundesrecht als auch in Art. 8 VRP von «Beteiligten», nicht von «Verfahrensbeteiligten» die Rede ist.

Locher-St.Gallen fragt nach, ob unter den Beteiligten neben dem Rekurrenten auch die Vorinstanz verstanden wird.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta verneint und hält fest, dass die Vorinstanz nicht als Beteiligte gilt. Unter Beteiligte fallen in Bauverfahren beispielsweise allfällige Rekursgegner, wobei es zur Frage der Parteistellung nach Art. 8 VRP eine reichhaltige Gerichtspraxis gibt.

Bereuter-Rorschach macht beliebt, den zweiten Teilsatz zu Bst. c Ziff. 3 wie folgt zu formulieren: «(...) und ein Beteiligter dies beantragt.»

Dem modifizierten Antrag **Locher-St.Gallen** zu Art. 43bis Abs. 2 Bst. c Ziff. 3 VRP, der lautet: «Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind, welche erhebliche Auswirkungen auf öffentliche oder private Interessen haben und ein Beteiligter dies beantragt.» wird mit 13:1 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Der Kommissionspräsident leitet zu Art. 43bis Abs. 3 VRP über, zu dem ein Vorschlag des SJD laut Dokumentation vom 17. August 2016 und ein Abänderungsantrag von **Locher-St.Gallen** vorliegen.

Locher-St.Gallen sieht den wesentlichen Unterschied zum Vorschlag des SJD darin, dass eine Verordnung beantragt wird. Zur Begründung wird vorgebracht, dass eine Verordnung im Gegensatz zu Weisungen eine grössere Verbindlichkeit schafft und die Regelungen für die einheitliche Bearbeitung von Rekursverfahren auf eine höhere Normstufe zu liegen kommen.

Güntzel-St.Gallen findet ebenfalls, dass bei Regelungen, die im Hinblick auf eine einheitliche Bearbeitung von Rekursverfahren für alle Departemente gelten, eine Verordnung zu erlassen ist.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta ist demgegenüber der Ansicht, dass die Auswirkungen einer Verordnung, insbesondere in Bezug auf die Justiziabilität bei der Nichteinhaltung von Vorschriften, unklar sind. Vorschriften auf Stufe Weisungen erweisen sich dementsprechend



als praktikabler und entsprechen der Umsetzung der gemeinsamen Empfehlungen der Staatswirtschaftlichen Kommission (Stawiko) und der RPK im Bericht vom 1. April 2015.

Güntzel-St.Gallen betont, dass in den Beratungen der Stawiko/RPK nicht diskutiert wurde, in welcher Form und Verbindlichkeit diese Empfehlungen umzusetzen sind. Der Erlass einer Verordnung ist damit nicht von vornherein ausgeschlossen.

Der Kommissionspräsident merkt an, dass auch bei den Gerichten sowohl Weisungen als auch Verordnungsvorschriften bestehen.

Dem Antrag **Locher-St.Gallen** zu Art. 43bis Abs. 3 VRP wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

b) Weitere Änderungsanträge (Ziff. 3 der Dokumentation)

Der Kommissionspräsident schildert das Beratungsverfahren betreffend die Überprüfung der inneren Kohärenz der Vorlage und eröffnet die Diskussion.

Vor Abschnitt I
Keine Bemerkungen.

Abschnitt I

Locher-St.Gallen erkundigt sich, ob nicht zuerst über den Kantonsratsbeschluss (KRB) über die Zahl der Richter beschlossen werden muss und alsdann am Schluss die Bereinigung der entsprechenden Bestimmungen unter Ziffer 3 der Dokumentation erfolgen sollte.

Der Kommissionspräsident antwortet, dass die Formulierungen, soweit sie inhaltlich nicht den KRB über die Zahl der Richter betreffen, neutral bzw. unabhängig von der Anzahl und Kategorie an Richtern abgefasst sein sollen. Eine letzte Bereinigung ist für den 9. November 2016 vorgesehen.

Güntzel-St.Gallen teilt die Meinung **des Kommissionspräsidenten** und hält ergänzend fest, dass nicht alle erwähnten Richter kategorien tatsächlich besetzt werden müssen.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta erklärt, dass sich diese Änderungsanträge aufgrund einer eingehenden Nachprüfung des VRP, des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG) und weiterer Erlasse hinsichtlich Kohärenz der Vorlage ergeben haben, aber – mit Ausnahme von Art. 43ter VRP – keine inhaltlichen Änderungen erfahren. Weiter wird ausgeführt, dass mit den vorgeschlagenen Änderungen im Hinblick auf künftige Beschlüsse im KRB über die Zahl der Richter die Grundlage für weitere Richter kategorien geschaffen werden und damit auch das VRP oder das GerG nicht nochmals angepasst werden müssen.

Bereuter-Rorschach erhebt alle Formulierungsvorschläge der Dokumentation SJD formell zum Antrag, wobei er auf einen Abänderungsantrag hinweist.



Art. 30 Abs. 2 Bst. e wird zu Art. 30 Abs. 2 Bst. f.

Keine Bemerkungen.

Der Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 13:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 2 Abwesenheiten zugestimmt.

Art. 30 Abs. 3:

Keine Bemerkungen.

Der Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 43ter (neu im Nachtrag; Eventualantrag gemäss Diskussion in der voKo vom 4. Juli 2016):

Bereuter-Rorschach stellt den modifizierten Antrag, das Wort «Verfahrensbeteiligte» mit dem Wort «Beteiligte» zu ersetzen.

Güntzel-St.Gallen fragt, weshalb es eine Zustimmung der weiteren Beteiligten braucht, wenn der Rekurrent auf einen Entscheid verzichtet.

Locher-St.Gallen antwortet, dass dem Rekurrenten ein Teil des Rechtswegs und damit der Kognition weggenommen wird, was die Zustimmung der anderen Beteiligten im Verfahren erfordert.

Dem in Bezug auf das Wort «Beteiligte» statt «Verfahrensbeteiligte» modifizierten Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 59 Abs. 2 Satz 1:

Surber-St.Gallen fragt nach, in welchen Fällen über die amtliche Verteidigung entschieden wird und ist der Meinung, dass in der vorgeschlagenen Formulierung auch das Versicherungsgericht über amtliche Verteidigungen entscheidet.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta erklärt, dass die Formulierung alle Fälle abdeckt. Das Versicherungsgericht befindet sich nicht über amtliche Verteidigungen, wohl aber die Verwaltungsrekurskommission im Steuerstrafrecht.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 59bis Abs. 1 und 2: Anpassung des Wortlauts an den VII. Nachtrag zum VRP vom 4. August 2015 (nGS 2016-053), in Vollzug seit 1. Juni 2016

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta informiert, dass der Entwurf der Regierung insbesondere bei Art. 59bis auf überholtem Recht basiert, weil der Kantonsrat mit dem VII. Nachtrag zum VRP als Teil der Public Corporate Governance (PCG)-Vorlage nach Zuleitung des vorliegenden Geschäfts gewisse Änderungen beschlossen hat. Mit diesen Änderungsanträgen gilt es



zu daher verhindern, dass durch den VIII. Nachtrag Recht gemäss Wortlaut der älteren Fassung erlassen wird.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 59bis Abs. 3:

Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 60 Abs. 1 Ingress:

Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 89 Abs. 1 Bst. c:

Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Der Kommissionspräsident hält fest, dass die Änderungen im VRP nunmehr beraten und für die Schlussabstimmung fixiert sind.

Abschnitt II

Ziffer 5bis (neu im Nachtrag)

Art. 55 und 56 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG):

Locher-St.Gallen stellt den Antrag, dass anstatt des Verwaltungsrates der GVA die VRK als Rekursinstanz amten soll. Die Rechtsmittelinstanz soll unabhängig zur Verwaltung der GVA sein, da Verfügungen der Verwaltung, insbesondere über die Höhe von Beiträgen, im Rahmen des Rekursverfahrens wiederum verwaltungsintern bearbeitet und entsprechend Anträge an den Verwaltungsrat gestellt werden. Bei diesem Verfahren handelt es sich um ein Scheinverfahren, weshalb analog der Zuständigkeit bei Abgabesachen die VRK als Rekursinstanz vorzusehen ist.

Regierungsrat Fredy Fässler ersucht die Mitglieder der vorberatenden Kommission, den Antrag **Locher-St.Gallen** abzulehnen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Einschaltung der VRK bei der GVA einen Einbruch in das System der verwaltungsinternen Rechtspflege und den entsprechenden Instanzenzug bedeuten würde. Ein Ausstandsgesuch gegen den Sachbearbeiter des Rechtsdienstes GVA wurde letzthin gutgeheissen und sofort erste Abklärungen in Gang gesetzt, um dieser Ausstandsproblematik zu begegnen. Zudem entscheidet



der Verwaltungsrat in Angelegenheiten, die weitestgehend tatsächliche, mithin auch technische und nicht rechtliche Gesichtspunkte betreffen. Das erforderliche Fachwissen ist bei den Mitgliedern des Verwaltungsrates vorhanden.

Widmer-Mosnang schliesst sich der Auffassung von **Regierungsrat Fredy Fässler** an und beantragt den Verzicht auf Änderungen, zumal der Verwaltungsrat der GVA pro Jahr nur in zwei bis sechs Fällen entscheidet.

Güntzel-St.Gallen meint, dass es konsequent ist, diese Aufgabe der VRK zuzuteilen, da beim Verwaltungsrat der GVA Interessenkonflikte vorliegen.

Locher-St.Gallen betont, dass der Verwaltungsrat nicht nur über technische Fragen entscheidet, sondern auch Entscheide über die Versicherungswerte und Prämien trifft, welche die Einkünfte der GVA beeinflussen. Eine Möglichkeit zur Behebung dieser Interessenskollision besteht allenfalls darin, dass der Verwaltungsrat der GVA als Einsprachebehörde verfügt und dieser Entscheid hernach bei der VRK und alsdann – unverändert – beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Zudem wird bemerkt, dass die Entscheide des Verwaltungsrates der GVA aufgrund der beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichtes nur auf Unangemessenheit überprüft werden können.

Hasler-St.Gallen fragt nach, warum bei der Festsetzung einer Prämienhöhe die beschränkte Kognition zum Problem wird.

Locher-St.Gallen antwortet, dass bei den Entscheiden des Verwaltungsrates der GVA vor dem Verwaltungsgericht nur eine Ermessensüberschreitung und -unterschreitung sowie ein Ermessenmissbrauch gerügt werden kann und der Betroffene letztlich eine Instanz mit voller Kognition verliert.

Regierungsrat Fredy Fässler führt aus, dass der Entscheid über Leistungen der GVA sinnvollerweise beim Verwaltungsrat bleiben muss. Dieser nickt die Verfügungen der Vorinstanz nicht einfach ab, sondern prüft die Sach- und Rechtslage auch in komplexen Fällen eingehend.

Bereuter-Rorschach zieht seinen Antrag zugunsten des Antrags **Locher-St.Gallen** zurück.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta ergänzt, dass dem Verwaltungsrat der GVA als oberstem Organ der GVA die Möglichkeit genommen wird, seine strategische Führungsaufgabe gegenüber der Verwaltung wahrnehmen zu können.

Locher-St.Gallen sagt, dass der Kantonsrat einen Nachtrag zum GVG beraten und dort eine Regelung beschlossen hat, wonach Grundeigentümer, die zu wenig zur Schadensprävention beitragen, mit Leistungskürzungen oder Prämien erhöhungen zu rechnen haben. Um wie viele Fälle es unter dieser neuen Regelung geht, ist unklar, aber genau in diesen Fällen soll die VRK eingefügt werden.

Regierungsrat Fredy Fässler macht beliebt, dass die Frage betreffend die Einfügung der VRK als Rekursinstanz anstelle des Verwaltungsrates der GVA in der laufenden Revision der



Feuerschutzgesetzgebung abzuklären und die Interessenkollision der GVA, insbesondere bei der Festsetzung von Prämien, dabei vertieft zu beleuchten sind.

Güntzel-St.Gallen nimmt Bezug auf die neue Regelung im GVG und führt aus, dass es bei zahlreichen Grundeigentümern mit dem Versand der Prämienrechnung 2016 offenbar zu Unklarheiten gekommen ist. Um die weiteren Auswirkungen der neuen Regelung in der Praxis ebenfalls abschätzen zu können, sollte jedoch nicht jetzt über die Anpassung des GVG in der Frage des Rechtsmittelwegs beschlossen werden, sondern insgesamt im Rahmen der von **Regierungsrat Fredy Fässler** erwähnten bereits laufenden Revision der Feuerschutzgesetzgebung.

Locher-St.Gallen zieht seinen Antrag zugunsten der Ausführungen von **Regierungsrat Fredy Fässler** zurück und führt aus, dass das Problem seitens des Vorstehers nunmehr erkannt ist. Die Angelegenheiten sollen im Rahmen der Revision der Feuerschutzgesetzgebung überprüft werden.

Regierungsrat Fredy Fässler sagt, dass die Problematik gesamthaft überprüft wird und allfällige Anpassungen in den Schlussbestimmungen zur Vorlage betreffend die Feuerschutzgesetzgebung eingefügt werden können. Über den Zeitpunkt der Vorlage können keine Angaben gemacht werden, das Geschäft wird dem Kantonrat aber in angemessener Frist zugeleitet.

Dem Antrag **Widmer-Mosnang** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Ziff. 6 (Änderung des GerG):

Art. 18 Abs. 3 Bst. a:

Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 31bis Abs. 2 (neu im Nachtrag; Berichtigung des Antrags vom 11. Mai 2016):

Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 31bis Abs. 2bis:

Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 31bis Abs. 3:

Keine Bemerkungen.



Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 41bis Abs. 1 Bst. b (neu im Nachtrag; **Berichtigung des Antrags vom 11. Mai 2016**):
Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 47 Abs. 1 (**Berichtigung des Antrags vom 11. Mai 2016**):
Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 98 Abs. 3:
Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Art. 99 Abs. 2:
Keine Bemerkungen.

Dem Antrag **Bereuter-Rorschach** wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

Der Kommissionspräsident eröffnet nochmals die Gelegenheit, Änderungsanträge zu stellen.

Güntzel-St.Gallen stellt den Antrag, Art. 153 Abs. 4 des neuen PBG zu streichen, weil die Auflage- und Einsprachefrist von 14 Tagen im Widerspruch zu den Fristen nach VRP steht.

Bereuter-St.Gallen ist der Auffassung, dass der Antrag abzuweisen ist, weil das PBG noch nicht einmal in Vollzug steht und es vorab die Auswirkungen dieser Regelung in der Praxis abzuwarten gilt. Solange es diesbezüglich keine neuen Erkenntnisse gibt, sollte das PBG nicht angepasst werden. Sodann wird festgehalten, dass es den Beteiligten in Anwendung von Art. 19 VRP ohnehin bis zum Abschluss des Verfahrens offensteht, neue Begehren zu stellen und sich auf neue Tatsachen, Beweismittel und Vorschriften zu berufen.

Götte-Tübach weist auf die eingehenden Beratungen in der vorberatenden Kommission PBG und im Kantonsrat hin und sagt, dass heute keine Anpassungen beschlossen werden sollten. Die Anwendung der Regelung in der Praxis wird vielmehr abzuwarten sein.



Regierungsrat Fredy Fässler hält abschliessend fest, dass die Verfahrensdauer nicht von der Dauer der Rechtsmittelfrist abhängt. Das PBG sollte nicht vor dessen Vollzugsbeginn bereits wieder abgeändert werden, da die praktischen Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden können.

Der Antrag **Güntzel-St.Gallen**, Art. 153 Abs. 4 PBG zu streichen, wird mit 2:12 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit abgelehnt.

5 Spezialdiskussion: VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter: Beratung des Antrags der Kommission vom 11. Mai 2016

Der Kommissionspräsident schildert das Beratungsvorgehen und gibt die Diskussion über die Änderungen auf dem «gelben Blatt» frei.

Surber-St.Gallen stellt den bereits im Kantonsrat eingereichten Antrag, dass neben dem bestehenden hauptamtlichen Richter neu zwei teilamtliche Richterstellen zu schaffen sind. Dieser Ausbau wird der Bedeutung des Verwaltungsgerichtes gerecht und sorgt für eine Verteilung der Arbeitslast auf drei Schultern.

Der Kommissionspräsident zitiert aus Seite 26 des Protokolls der vorberatenden Kommission vom 11. Mai 2016 und hält fest, dass die Diskussionen hier fortzusetzen sind.

Widmer-Mosnang stellt den mit **Surber-St.Gallen** gleichlautenden Antrag auf Schaffung von zwei teilamtlichen Richtern und möchte dabei eingehend über die Kosten diskutieren.

Güntzel-St.Gallen hält am bereits anlässlich der Kommissionssitzung vom 11. Mai 2016 gestellten Antrag auf Schaffung eines zweiten hauptamtlichen Richters am Verwaltungsgericht fest und bringt vor, dass die Rechtsprechung damit sichergestellt und beschleunigt werden kann. Dem Verwaltungsgericht steht es im Rahmen seiner Selbstorganisation offen, zwei gleichwertige Kammern mit alternierender Präsidenschaft zu schaffen. Bei zwei teilamtlichen Richtern müssten hingegen drei Spruchkörper gebildet werden, was bei nur sechs nebenamtlichen Richtern zu Problemen beim Ersatz führen könnte. In Bezug auf die Kostenfolgen wird festgehalten, dass eine funktionierende und raschere Rechtsprechung es vertretbar macht, die entsprechenden Mehrkosten aufzuwenden.

Der Kommissionspräsident betont, dass die organisatorische Ausgestaltung Sache des Verwaltungsgerichtes ist.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster führt aus, dass das Verwaltungsgericht unabhängig der Beschlüsse des Kantonsrates eine Kammerbildung im Reglement vorsehen wird und die Bedeutung der nebenamtlichen Richter nicht geschmälert werden soll. Bei einer Dreierbesetzung hätte dies zur Konsequenz, dass der Spruchkörper im Grundsatz aus einem haupt- oder teilamtlichen Richter (als Vorsitzendem) sowie aus zwei nebenamtlichen Richtern bestehen



würde, derweil bei einer Fünferbesetzung in der Regel zwei hauptamtliche und/oder teilamtliche Richter und drei nebenamtliche Richter Teil des Spruchkörpers wären. Wenn statt eines zusätzlichen Hauptamtes zwei Teilämter geschaffen würden und der Bedeutung der nebenamtlichen Richter Rechnung zu tragen ist, kann sich der Spruchkörper bei einer Dreierbesetzung aus einem teilamtlichen und zwei nebenamtlichen Richtern zusammensetzen. Die Frage, ob diesfalls drei Kammern mit je zwei nebenamtlichen Richtern gebildet würden, ist offen.

Surber-St.Gallen findet, dass drei festangestellte Richter den Vorteil bringen, dass der Fach- austausch gewährleistet ist und es der grossen Bedeutung des Verwaltungsgerichtes angemessener erscheint als zwei hauptamtliche Richter.

Mosnang-St.Gallen ist der Auffassung, dass die zwei teilamtlichen Richter Voll- und nicht Teilprofis sein sollen.

Der Kommissionspräsident erklärt, dass die teilamtlichen Richter auf jeden Fall zumindest über einen juristischen Hochschulabschluss verfügen müssen.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster stellt klar, dass teilamtliche Richter ihre Tätigkeit nach Art. 3bis Abs. 2 und 3 GerG mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 40 Prozent bis maximal 74.9 Prozent ausüben.

Locher-St.Gallen ist kein Freund von teilamtlichen Richtern, weil diese die Bedeutung der nebenamtlichen Richter schmälern und damit die Aussensicht in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung verloren geht. Es fragt sich zudem, ob diesfalls nicht acht statt sechs nebenamtliche Richter gewählt werden müssten.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster führt aus, dass bei drei Kammern wohl mehr nebenamtliche Richter zu schaffen oder die Ersatzrichter wieder einzuführen sind.

Der Kommissionspräsident fasst die Beratungen kurz zusammen und hält fest, dass (1.) die Aussensicht der nebenamtlichen Richter bedeutend und wichtig ist, (2.) die Kammerbildung mit zwei hauptamtlichen Richtern möglich ist und (3.) bei einem hauptamtlichen Richter und zwei teilamtlichen Richtern die Zahl von sechs nebenamtlichen Richtern gegebenenfalls erhöht oder mit Ersatzrichtern aufgefangen werden muss.

Verwaltungsgerichtspräsident Eugster erwähnt, dass die Kategorie der nebenamtlichen Richter – wie in der Botschaft der Regierung bereits erwähnt – unter dem Vorbehalt der Zulässigkeit durch das Bundesgericht steht und sich diese Zulässigkeit im Rahmen eines derzeit betreffend Ausstand vor dem Verwaltungsgericht hängigen Verfahrens gegebenenfalls stellen wird.

Locher-St.Gallen findet, dass eine einzelne Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht nicht Grund für das Aufgeben eines bewährten Systems sein darf.

Der Antrag **Surber-St.Gallen / Widmer-Mosnang**, Art. 5 Abs. 1 KRB über die Zahl der Richter mit der Formulierung: «Dem Verwaltungsgericht gehören an: a) ein hauptamtlicher Richter;



b) zwei teilamtliche Richter; c) sechs nebenamtliche Richter.» abzuändern, wird mit 6:8 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit abgelehnt.

6 Planungs- und Baugesetz: Anpassungsbedarf betreffend privatrechtliches Einspracheverfahren (Ziff. 7 der Dokumentation) / weiteres Vorgehen

Der Kommissionspräsident äussert sich einleitend zur Ausgangslage der Fragestellung und gibt die Diskussion frei.

Generalsekretär Hans-Rudolf Arta verweist auf die Ausführungen in der Ziffer 7 der Dokumentation und ergänzt, dass sich nach dem Bundesgerichtsurteil zwar viele offene Fragen stellen, aus Sicht des BD aber kein Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht.

Locher-St.Gallen dankt für die Ausführungen in der Dokumentation und sagt, dass angesichts der Abklärungen beim BD kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

7 Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates nach Art. 60 GeschKR

a) VIII. Nachtrag zum VRP

Dem Antrag an den Kantonsrat auf Zustimmung zu den Anträgen der vorberatenden Kommission vom 11. Mai 2016 und vom 25. August 2016 wird mit 14:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

b) VIII. Nachtrag zum KRB über die Zahl der Richter

Dem Antrag an den Kantonsrat auf Zustimmung zu den Anträgen der vorberatenden Kommission vom 11. Mai 2016 und vom 25. August 2016 wird mit 11:3 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 1 Abwesenheit zugestimmt.

8 Vorsorgliche Festlegung eines Sitzungstermins zur Vorbereitung der zweiten Lesung des Kantonsrates

Der Kommissionspräsident informiert, dass eine provisorische Sitzung zur Vorbereitung der zweiten Lesung vorsorglich auf den 9. November 2016 terminiert wurde. Soweit es nur um die Bereinigung von planwidrigen Unvollständigkeiten geht, wird der Sitzungsbeginn nicht mehr um 0700 Uhr angesetzt.



9 Varia

a) Bestimmung des Kommissionsprechers

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Präsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

b) Medienmitteilung

Die vorberatende Kommission wird die Medien über das Ergebnis ihrer Beratungen informieren. Das SJD wird dem Kommissionspräsidenten den Entwurf einer Medienmitteilung vorlegen.

c) Allfällige weitere Punkte

Der Kommissionspräsident bedankt sich für die Mitwirkung in der Kommission und schliesst die Sitzung um 12.40 Uhr.

St.Gallen, 6. September 2016

Der Präsident der vorberatenden
Kommission:

Michael Schöbi

Der Protokollführer:

Marco Regli

Geht an:

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (KRVersandadresse)
- Sicherheits- und Justizdepartement (3)
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

Kopie an:

Staatskanzlei (RATSD / en/si)