

VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

und

VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 13. Oktober 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage	4
1.1 Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsverfahren	4
1.2 Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Rechtspflege	5
1.3 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005	6
2 Auftrag des Kantonsrates	7
3 Organisation der Verwaltungsrechtspflege im Kanton St.Gallen	7
3.1 Entstehung und Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen	7
3.1.1 Entstehung des Verwaltungsgerichtes	7
3.1.2 Entstehung des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission	8
3.1.3 Bisherige Änderungen bei der Verwaltungsrechtspflege	8
3.2 Heutige Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen	12
3.2.1 Vorgaben des Bundesrechts	12
3.2.2 Vorgaben der Kantonsverfassung	12
3.2.3 Die Gerichtsinstanzen	13
3.2.4 Entwicklung der Geschäftslast	14
3.2.5 Räumliche und personelle Ressourcen	15
3.3 Der Instanzenweg	16
3.3.1 Zweistufiges Rechtsmittelverfahren (Rekurs und Beschwerde) als Grundprinzip	16
3.3.2 Mehrere Rekursinstanzen	17
3.4 Die Organisation der Verwaltungsrechtspflege in den anderen Kantonen	18
3.4.1 Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen	19
3.4.2 Verwaltungsexterne Rechtsmittelinstanzen	19
3.4.3 Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege im Vergleich mit den anderen Kantonen	19
4 Vernehmlassungsverfahren	20
4.1 Fragestellung	20
4.2 Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2014	20

4.3	Vernehmlassungsergebnisse	21
5	Verwaltungsinterne Rechtspflege	22
5.1	Vor- und Nachteile der verwaltungsinternen Rechtspflege	22
5.2	Vernehmlassungsverfahren	24
5.3	Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur verwaltungsinternen Rechtspflege	25
5.4	Fazit	25
5.5	Verzicht auf Zuständigkeiten der Regierung bei der verwaltungsinternen Rechtspflege	26
5.5.1	Verbliebene Rechtsprechungsaufgaben	26
5.5.2	Verzicht auf Rechtsmittelentscheide der Regierung	27
5.5.3	Verbleibende Zuständigkeiten der Regierung	27
5.6	Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente?	28
6	Organisation der (verwaltungsexternen) Verwaltungsgerichtsbarkeit	29
6.1	Zusammenlegung der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes mit dem Verwaltungsgericht (Schaffung einer einzigen Verwaltungsjustizinstanz)?	29
6.1.1	Anfechtungsgründe vor einem einzigen Verwaltungsgericht	30
6.1.2	Auswirkungen auf die Fallzahlen eines einzigen Verwaltungsgerichtes	30
6.1.3	Vernehmlassung	32
6.1.4	Würdigung / Fazit	33
6.2	Zusammenlegung des Verwaltungsgerichtes mit dem Kantonsgericht?	35
6.2.1	Zusammenlegung erfordert Verfassungsänderung	35
6.2.2	Vernehmlassungsverfahren	35
6.2.3	Infrastruktur und Zusammenarbeit	35
6.2.4	Fazit	35
6.3	Reorganisation des Verwaltungsgerichtes	36
6.3.1	Ist-Zustand, Handlungsbedarf	36
6.3.2	Mögliche Varianten	37
6.3.3	Vernehmlassungsverfahren	38
6.3.4	Lösungsvorschlag	38
6.3.5	Kostenfolgen	40
7	Organisatorische und strukturelle Anpassungen bei der Verwaltungsjustiz	41
7.1	Dreierbesetzung beim Verwaltungsgericht	41
7.2	Präsidium der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes	42
7.3	Aufsicht über das Versicherungsgericht	42
7.3.1	Ausgangslage	42
7.3.2	Änderungsbedarf	43
7.4	Wahl der Fachrichterinnen und Fachrichter des Versicherungsgerichtes	45

8	Weiterer Anpassungsbedarf	45
8.1	Rechtsmittel beim Entzug der aufschiebenden Wirkung	45
8.2	Ausstandsfragen	46
8.2.1	Anfechtung von Entscheiden über den Ausstand	46
8.2.2	Ausstand der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers in der Verwaltungsrechtspflege	46
8.2.3	Mitwirkung bei einer Vorinstanz	47
8.3	Reduktion der Instanzen bei der öffentlich-rechtlichen Klage	48
8.4	Rechtsschutz in personalrechtlichen Streitigkeiten	49
8.4.1	der kirchlichen Körperschaften	49
8.4.2	der Gemeinden	50
8.4.3	Kostenfreiheit des personalrechtlichen Verfahrens	51
8.5	Zuständigkeit für Wiedererwägungsgesuche	51
8.6	Zustellung von Verfügungen mit «A-Post-Plus»	51
8.7	Vereinfachtes Verfahren bei offensichtlich unzulässigen Beschwerden	53
8.8	Kosten	54
8.8.1	bei trölerischer Verfahrensführung durch die Rechtsvertretung	54
8.8.2	bei unentgeltlicher Rechtspflege	54
9	Referenztablelle der Gesetzesänderungen	55
10	Kostenfolgen und Vollzugsbeginn	56
11	Referendum	56
12	Antrag	56
	Anhänge	57
	Anhang 1: Der Instanzenweg in der Verwaltungsrechtspflege: Ist-Zustand	57
	Anhang 2: Die Organe der Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen im Überblick	58
	Entwürfe	
	VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	62
	VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter	73

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hiess in der Februarsession 2010 die Motion 42.10.01 «Neugestaltung der Verwaltungsjustiz» gut. Damit erteilte er den Auftrag, die Strukturen der Verwaltungsjustiz umfassend zu überprüfen und an das Bundesgerichtsgesetz anzupassen. Die Regierung nimmt diesen Auftrag zum Anlass, die Entwicklung der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege seit dem Erlass des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege nachzuzeichnen, die Grundfragen der Organisation der Verwaltungsrechtspflege, insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit, zu überprüfen und den Anpassungsbedarf aufzuzeigen.

Aus Sicht der Regierung hat sich die Grundorganisation der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege bewährt und ist daher beizubehalten. Insbesondere misst die Regierung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege weiterhin einen hohen Stellenwert zu. Auch die verwaltungsexterne Verwaltungsgerichtsbarkeit soll in ihren Grundstrukturen unverändert bleiben. Namentlich erweist sich ein Zusammenschluss der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes mit dem Verwaltungsgericht nicht als zweckmässig, zumal damit auch erhebliche Mehrkosten verbunden wären. Ebenso wenig drängt sich eine Zusammenlegung des Verwaltungsgerichtes mit dem Kantonsgericht auf, da hieraus keine wesentlichen Synergien zu erwarten wären. Diese Einschätzung wurde auch im Vernehmlassungsverfahren weitgehend geteilt. Allerdings soll angesichts der gestiegenen Fallzahlen und der hohen Arbeitsbelastung das Verwaltungsgericht massvoll personell aufgestockt werden: zunächst mit einem, in einem späteren Schritt allenfalls auch mit einem zweiten teilamtlichen Gerichtsmitglied.

Im Weiteren sind punktuelle Anpassungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege ins Auge zu fassen. Diese Gesetzesänderungen dienen einerseits einer Effizienzsteigerung beim Verwaltungsgericht und bilden andererseits Anpassungen an in jüngster Zeit ergangene Gerichtsentscheide zum Grundsatz der Rechtsweggarantie. Gleichzeitig können gewisse Präzisierungen bezüglich Ausstand und Kostenfragen vorgenommen sowie einzelne offene Fragen, z.B. beim Rechtsschutz in personalrechtlichen Angelegenheiten, geklärt werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des VIII. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und des VIII. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter.

1 Ausgangslage

1.1 Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsverfahren

Die Verwaltungsbehörden aller Stufen treffen hoheitliche Anordnungen, mit denen öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse verbindlich geregelt werden. Diese ergehen in der Form von Verfügungen. Es kann sich dabei um für die betroffenen Personen belastende wie auch begünstigende Anordnungen handeln. Die Entscheide werden – ähnlich wie im Zivilprozess und im Strafprozess – in einem geregelten Verfahren getroffen. Für den Zivilprozess und für den Strafprozess bestehen seit Kurzem vereinheitlichte Regelungen im Bundesrecht (Zivilprozessordnung [SR 272; abgekürzt ZPO] und Strafprozessordnung, SR 312.0). Das Verwaltungsverfahren ist demgegenüber, entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau und wegen der kantonalen Vollzugskompetenz im Bereich des Bundesverwaltungsrechts, kantonal geregelt, im Kanton St.Gallen im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Auch der Bund hat für das Verwaltungsverfahren seiner Behörden Regelungen erlassen (siehe insbesondere: Verwaltungsverfahrensgesetz, SR 172.021, Bundesgerichtsgesetz [SR 173.110; abgekürzt BGG], Verwaltungsgerichtsgesetz, SR 173.32).

Es ist davon auszugehen, dass die Regelung des kantonalen Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsgerichtsverfahrens weiterhin in der Regelungskompetenz der Kantone verbleiben wird. Das kantonale Recht hat indessen zahlreiche bundesrechtliche Vorgaben, insbesondere der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und des BGG, zu beachten. So sind namentlich folgende Bestimmungen der Bundesverfassung für das Verfahren im Kanton von grundlegender Bedeutung: Art. 9 (Willkürverbot, Treu und Glauben), Art. 29 (Verfahrensgarantien, insbesondere Anspruch auf rechtliches Gehör), Art. 29a (Rechtsweggarantie), Art. 30 Abs. 1 (Garantie des verfassungsmässigen Gerichts). Auch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) statuiert Verfahrensgrundsätze, die im Verwaltungsverfahren zu beachten sind. So hat die Rechtsprechung aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK für «civil rights», worunter auch Streitigkeiten fallen, die nach schweizerischem Rechtsverständnis dem öffentlichen Recht zugeordnet werden, verschiedene Anforderungen an die Verwaltungsrechtspflege im Sinn von Verfahrensgarantien abgeleitet¹. Im BGG sind insbesondere Art. 86 Abs. 2 und 3 für die kantonale Organisation der Verwaltungsjustiz von erheblicher Bedeutung (siehe dazu Abschnitt 1.3). Im Weiteren enthält auch das materielle Bundesverwaltungsrecht verschiedene Mindestanforderungen an das kantonale Verfahren (Beispiel: Koordinationspflicht nach Art. 25a des Raumplanungsgesetzes, SR 700).

1.2 Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Rechtspflege

Kann eine Verfügung einer Verwaltungsbehörde bei der übergeordneten Verwaltungsbehörde angefochten werden, spricht man von verwaltungsinterner Rechtspflege. Die von der Verfügung betroffene Person gelangt an die höhere Verwaltungsstelle mit dem Begehren, die Verfügung aufzuheben oder zu ändern. Von verwaltungsexterner Rechtspflege spricht man dagegen, wenn die Verfügung einer Verwaltungsbehörde bei einer unabhängigen Instanz ausserhalb der Verwaltung, in der Regel einem Gericht, angefochten werden kann. Im Gegensatz zu den für die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege zuständigen Instanzen verfügen die Behörden der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege über richterliche Unabhängigkeit. Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit besagt, dass die Gerichte sowohl gegenüber dem Parlament als auch gegenüber der Regierung und den Verwaltungsbehörden sachlich, organisatorisch und personell unabhängig sind. Sie sind bei ihren Entscheidungen namentlich nicht an Weisungen einer anderen Gewalt gebunden.²

Auch die Behördenorganisation – und damit der Instanzenweg – im Bereich der Verwaltungsrechtspflege wird durch das kantonale Recht bestimmt. Bundesrechtliche Vorgaben sind indessen auch hier zu beachten und schränken die kantonale Organisationsautonomie ein. So schreibt das Bundesrecht vor, dass die Kantone als Vorinstanzen des Bundesgerichtes «obere Gerichte» zu bestellen haben (Art. 86 Abs. 2 BGG; weitere Ausführungen dazu nachfolgend unter Abschnitt 1.3). Während das Bundesrecht in Zivilsachen wie auch in Strafsachen als Grundsatz vorschreibt, dass im kantonalen Verfahren (wenigstens) zwei Gerichtsstufen dem Bundesgericht vorgeschaltet sein müssen (Grundsatz der «double instance», Art. 75 Abs. 2 bzw. Art. 80 Abs. 2 BGG³), gilt dieser Grundsatz im öffentlichen Recht nicht. Die Kantone sind frei, ob sie eine oder zwei Gerichtsstufen als Vorinstanzen des Bundesgerichtes einsetzen wollen. Sie haben bei der Ausgestaltung des Instanzenzuges einen grossen Gestaltungsspielraum⁴. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass dieser im Laufe der Jahre durch bundesrechtliche Vorgaben in den genannten Verfahrensgesetzen wie auch in Spezialgesetzen kontinuierlich geschmälert wurde. Tendenziell gingen die Vorgaben des Bundesrechts in Richtung eines Ausbaus der verwaltungsexternen (gerichtlichen)

¹ Vgl. dazu: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, S. 396 ff.

² Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 426, Rz. 1857.

³ Vgl. B. Berger, in: Berner Kommentar zur ZPO, 2013, N 26 zu Art. 4.

⁴ Vgl. E. Tophinke, in: Basler Kommentar zum BGG, 2008, N 16 zu Art. 86.

Verwaltungsrechtspflege. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch in Zukunft neue bundesrechtliche Vorgaben den Gestaltungsspielraum der Kantone in der Verwaltungsrechtspflege weiter einschränken.

1.3 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005

Am 17. Juni 2005 erliessen die eidgenössischen Räte das BGG; es trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Mit dem BGG definierte der Bundesgesetzgeber u.a. Mindestanforderungen an die kantonalen Vorinstanzen des Bundesgerichtes. Daraus ergaben sich für den Kanton St.Gallen indessen keine unmittelbaren Folgen, denn dank der Ausdehnung der gerichtlichen Anfechtung, die bereits mit dem III. Nachtrag zum VRP vorgenommen worden war (vgl. Abschnitt 3.1.3.d), hatte der Kanton St.Gallen die bundesrechtlichen Mindestanforderungen grundsätzlich erfüllt.

Gleichwohl ergab sich später – aufgrund einer Gesetzesauslegung durch das Bundesgericht – doch noch ein Anpassungsbedarf für die st.gallische Verwaltungsrechtspflege: Art. 75 Abs. 2, Art. 80 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 2 BGG schreiben vor, dass die Kantone in Zivilsachen, in Strafsachen und in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichtes «obere Gerichte» einsetzen. Dabei enthält das BGG keine Definition für den Begriff der «oberen Gerichte». Gestützt auf Art. 122 Abs. 2 BV, der den Kantonen die Organisationshoheit im Gerichtswesen garantiert, wurden mit dem V. Nachtrag zum VRP die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht für Teilbereiche als «obere Gerichte» bezeichnet (Art. 41, 41bis und 93ter Abs. 2 VRP in der Fassung bis 14. Juni 2010, nGS 42-55, Art. 42 Abs. 2 VRP). Bei der Verwaltungsrekurskommission betraf dies die Bereiche Strassenverkehr, fürsorgerische Freiheitsentziehung – heute: fürsorgerische Unterbringung (Art. 426 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, [SR 210; abgekürzt ZGB]) – und Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Nach dieser Regelung konnten Entscheide der Verwaltungsrekurskommission weiterhin (wie vor Erlass des BGG) direkt an das Bundesgericht weitergezogen werden. Indessen hat das Bundesgericht mit Urteil vom 6. November 2009 (BGE 1C_346/2009) entschieden, dass es nicht genüge, wenn ein Gericht gesamtkantonal zuständig sei; ein «oberes Gericht» liege nur vor, wenn dieses keinem anderen Gericht hierarchisch unterstellt sei und seine Entscheide auch nicht in Teilbereichen an eine kantonale Instanz weitergezogen werden könnten. Da die Verwaltungsrekurskommission unter der Aufsicht des Verwaltungsgerichtes steht (Art. 43 Bst. c des Gerichtsgesetzes [sGS 941.1; abgekürzt GerG]) und ihre Entscheide grundsätzlich mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden konnten, kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die Verwaltungsrekurskommission kein «oberes Gericht» sei. Mit dem Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (sGS 961.2; abgekürzt EG-ZPO) wurden Art. 41, 41^{bis} und 93^{ter} VRP entsprechend angepasst. Die Entscheide der Verwaltungsrekurskommission in den Bereichen Strassenverkehr und Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht können seither mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Die Entscheide betreffend fürsorgerische Unterbringung und nach Kindes- und Erwachsenenschutzrecht können an das Kantonsgericht weitergezogen werden (Art. 28 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [sGS 912.5; abgekürzt EG-KES]). In Bezug auf das Versicherungsgericht sind die Auswirkungen des genannten Bundesgerichtsurteils unbedeutend. Das Verwaltungsgericht ist zwar auch Aufsichtsbehörde über das Versicherungsgericht (Art. 43 Bst. c GerG) und dessen Entscheide sind im Teilbereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts an das Verwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 59 Abs. 1 VRP), doch sind die Entscheide des Versicherungsgerichtes zum Sozialversicherungsrecht des Bundes kraft Bundesrechts (Art. 57 und 62 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1; abgekürzt ATSG]) unmittelbar beim Bundesgericht anfechtbar. Der genannte Bundesgerichtsentscheid führte daher im Zuständigkeitsbereich des Versicherungsgerichtes zu keiner Änderung des kantonalen Instanzenweges.

2 Auftrag des Kantonsrates

In der Februarsession 2010 hiess der Kantonsrat die von der vorberatenden Kommission «22.09.09 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung» eingereichte Motion 42.10.01 «Neugestaltung der Verwaltungsjustiz» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für eine Änderung des Gerichtsgesetzes und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zu unterbreiten mit dem Ziel, die Strukturen der Verwaltungsjustiz umfassend zu überprüfen und den Instanzenzug auf das Bundesgerichtsgesetz abzustimmen.»

3 Organisation der Verwaltungsrechtspflege im Kanton St.Gallen

3.1 Entstehung und Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen

3.1.1 Entstehung des Verwaltungsgerichtes

Am 3. Februar 1965 erliess der Grosse Rat (heute sowie im Folgenden: Kantonsrat) das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Es wurde zusammen mit Art. 80bis der (aufgehobenen) Kantonsverfassung vom 16. November 1890, mit welcher Bestimmung die Verfassungsgrundlage für ein selbständiges, vom Parlament gewähltes Verwaltungsgericht geschaffen wurde, in der Volksabstimmung vom 16. Mai 1965 angenommen und ab 1. Juli 1966 angewendet. Damit wurde der Grundstein für die heutige Verwaltungsrechtspflege gelegt. Mit dem VRP wurde einerseits das kantonale Verwaltungsverfahren aus dem (aufgehobenen) Organisationsgesetz vom 29. Dezember 1947 herausgelöst und in einem besonderen Erlass umfassend und gesondert kodifiziert und andererseits die verwaltungsunabhängige (verwaltungsexterne) Verwaltungsrechtspflege ausgebaut. Die externe Verwaltungsrechtspflege war vor Erlass des VRP geprägt durch eine Zersplitterung hinsichtlich Organisation und Verfahren, d.h. es bestanden verschiedene Rechtsprechungsorgane und die Verfahren waren teilweise in Spezialerlassen geregelt. Die Verwaltungsrechtspflege war teilweise den Zivilgerichten übertragen. Sodann bestanden für die Beurteilung von Verwaltungsstreitsachen zahlreiche mehr oder weniger unabhängige Spezialrekurskommissionen (z.B. Steuerrekurskommission) sowie einige besondere Verwaltungsjustizbehörden⁵.

Das neu geschaffene Verwaltungsgericht war und ist auch heute noch die oberste kantonale Verwaltungsjustizbehörde. Seine Stellung entspricht grundsätzlich derjenigen des Kantonsgerichtes in der Zivil- und Strafrechtspflege. Im Unterschied zum Kantonsgericht gehören dem Verwaltungsgericht hingegen auch heute noch nebenamtliche Richterinnen und Richter an (beim Kantonsgericht wurde mit dem Erlass des GerG das nebenamtliche Richteramt abgeschafft). Während alle Kantonsrichterinnen und -richter Magistratspersonen sind, ist dies beim Verwaltungsgericht lediglich dessen Präsidentin oder Präsident (Art. 89 des Personalgesetzes [sGS 143.1; abgekürzt PersG]). Ein grundsätzlicher Unterschied zum Kantonsgericht besteht in der Rechtsprechung darin, dass die Kognition (Überprüfungsbefugnis) des Verwaltungsgerichtes, im Gegensatz zu derjenigen seiner Vorinstanzen, eingeschränkt ist: Dem Verwaltungsgericht steht lediglich die Rechtskontrolle zu; die Ermessenskontrolle ist ausgeschlossen. Die Kognitionsbeschränkung war ursprünglich in Art. 80bis Abs. 2 der Kantonsverfassung von 1890 festgeschrieben und ist heute auf Gesetzesstufe – in Art. 61 VRP – geregelt. Die Kognitionsbeschränkung des Verwaltungsgerichtes ist nach wie vor ein wesentliches Element im System der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege. Sie ist in erster Linie in der Zweistufigkeit des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens begründet (siehe dazu die Ausführungen unter Abschnitt 3.3.1).

Anzumerken ist, dass die Regierung vorgeschlagen hatte, als Verwaltungsgericht eine dem Kantonsgericht zugehörige Verwaltungskammer vorzusehen, die sich aus fünf Kantonsrichtern und

⁵ Vgl. Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 26. April 1963 (im Folgenden: Botschaft zum VRP), in: ABI 1963, 438 f.

fünf besonderen, vom Kantonsrat gewählten Ersatzrichtern zusammensetzen sollte.⁶ Das Kantonsgericht verfügte über eine Kammer, die Streitigkeiten in Steuersachen beurteilte und somit bereits öffentliches Recht anwendete. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates schlug nach Hearings mit Verwaltungsrechtsexperten und Praktikern aus anderen Kantonen vor, im Sinn einer Erweiterung und Verstärkung der richterlichen Rechtskontrolle ein selbständiges Verwaltungsgericht zu schaffen.⁷

3.1.2 Entstehung des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission

Mit dem Verwaltungsgericht wurden im Weiteren das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission ins Leben gerufen. Sie lösten die verschiedenen bestehenden Spezialrekurskommissionen und das dem Kantonsgericht angegliederte und aus dessen Mitgliedern gebildete Versicherungsgericht (zur Beurteilung von Streitigkeiten über Unfallversicherungsleistungen) ab. Die Trennung in eine Verwaltungsrekurskommission und in ein Versicherungsgericht ergab sich aufgrund des Bundesrechts. Dem Versicherungsgericht musste eine unabhängigere Stellung eingeräumt werden, weil das Bundesrecht für die betreffenden Streitigkeiten teilweise eine Gerichtsinstanz vorschrieb. Zwar wurden sowohl das Versicherungsgericht als auch die Verwaltungsrekurskommission damals noch von der Regierung gewählt, das Versicherungsgericht immerhin auf Vorschlag des Verwaltungsgerichtes. Während die Verwaltungsrekurskommission der (administrativen) Aufsicht der Regierung unterstand, oblag die Aufsicht über das Versicherungsgericht dem Verwaltungsgericht. Nach damaliger Auffassung kam damit dem Versicherungsgericht die Stellung eines unabhängigen Gerichts zu. Beide Rechtsprechungsorgane mussten sodann zum überwiegenden Teil aus nebenamtlichen Mitgliedern bestehen.

Die Verwaltungsrekurskommission wurde ursprünglich als eine (ausgegliederte) Verwaltungsbehörde konzipiert. Sie wurde als in der Rechtsprechung unabhängige Rekursinstanz der Regierung zur Seite gestellt, die damals noch verwaltungsinterne Rekursinstanz gegen kommunale und kantonale Vorinstanzen war. Während das Versicherungsgericht für Sozialversicherungssachen zuständig war, wurden der Verwaltungsrekurskommission nach dem Prinzip der (positiven) Aufzählung, das auch heute noch zur Anwendung kommt (Art. 41 VRP), im Einzelnen bezeichnete Streitigkeiten zugewiesen. Im Vordergrund standen am Anfang die Gebiete Fürsorge, Arbeitnehmerschutz, Landwirtschaft, Schätzungen, öffentliche Dienstpflichten, Strassenverkehr und Abgaben. Die Regierung wurde ermächtigt, durch Verordnung zusätzliche Möglichkeiten des Weiterzugs an die Verwaltungsrekurskommission vorzusehen (Art. 41 Bst. i VRP).

3.1.3 Bisherige Änderungen bei der Verwaltungsrechtspflege

3.1.3.a Vorbemerkung

Den nachfolgend dargestellten Änderungen bei der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege seit Erlass des VRP ist insbesondere eine Entwicklung gemeinsam: Die verwaltungsexterne Rechtspflege wurde schrittweise ausgebaut. Wie bereits der frühere Präsident des Verwaltungsgerichtes Prof. Dr. Francis Cagianut in der Schrift «20 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen»⁸ festgestellt hatte, wurde insbesondere die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes kontinuierlich erweitert. Wesentliche Erweiterungen waren in bundesrechtlichen Vorgaben begründet, die v.a. zum Ziel hatten, das Bundesgericht zu entlasten. Aus dem ursprünglichen Katalog der an das Verwaltungsgericht weiterziehbaren Entscheide der Regierung (Art. 59 Bst. c VRP in der Fassung vom 16. Mai 1965, nGS 3, 475 ff.) wurde im Lauf der Jahre ein Katalog von (wenigen) Streitsachen, die *nicht* beim Verwaltungsgericht angefochten werden können (geltender Art. 59bis Abs. 2 VRP). Entsprechend verzeichnet das Verwaltungsgericht heute rund achtmal mehr Eingänge als im ersten vollen Geschäftsjahr 1967. Allein schon dies belegt die markant gestiegene Bedeutung des Verwaltungsgerichtes in der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege.

⁶ Vgl. Botschaft zum VRP, S. 446.

⁷ Vgl. ProtGR 1964/68 Nr. 12, S. 20 ff.

⁸ Nr. 12 der Schriftenreihe «Der Kanton St.Gallen heute und morgen», S. 12.

3.1.3.b Durch Enteignungsgesetz vom 31. Mai 1984

Im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Enteignungsrechts (Ablösung des Expropriationsgesetzes aus dem Jahr 1898 durch das Enteignungsgesetz, sGS 735.1) wurde die Rechtsstellung der Verwaltungsrekurskommission überprüft. Die Regierung hielt in der Botschaft zum Enteignungsgesetz fest, die Verwaltungsrekurskommission könne in ihrer (damaligen) Form nicht als Gericht angesehen werden. Sie arbeite zwar faktisch wie ein Gericht. Es bestünden jedoch enge Bindungen an die Verwaltung. Gesamthaft gesehen nehme dieses Rechtspflegeorgan nach der geltenden gesetzlichen Ordnung gewissermassen eine «Zwitterstellung» zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden ein. Aus diesen Gründen schein es verfassungsrechtlich nicht vertretbar, die Weiterziehbarkeit von Entscheiden über die Enteignungsentschädigung an die Verwaltungsrekurskommission vorzusehen, ohne gleichzeitig deren Rechtsstellung zu ändern⁹. Mit dem Enteignungsgesetz wurde daher die Verwaltungsrekurskommission gleich gestellt wie das Versicherungsgericht, das heisst die Regierung wählte nunmehr die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission auf Vorschlag des Verwaltungsgerichtes und diesem wurde die administrative Aufsicht über die Verwaltungsrekurskommission übertragen. Weiterhin war jedoch für beide Gerichte die Regierung Wahlorgan und sie regelte auch weiterhin durch Verordnung die Organisation und den Geschäftsgang von Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht. Als entscheidend für die Frage der Unabhängigkeit wurde erachtet, dass die Rechtsprechung des Versicherungsgerichtes wie der Verwaltungsrekurskommission inskünftig in jeder Beziehung verwaltungsunabhängig sein werde¹⁰. Bei dieser Einschätzung wurde allerdings aus heutiger Sicht vernachlässigt, dass bei der Beurteilung der Unabhängigkeit eines Gerichtes das Wahlgremium ein wesentliches Kriterium bildet und eine Wahl durch die Exekutive gegen die Unabhängigkeit eines Gerichtes spricht.¹¹

3.1.3.c Durch Gerichtsgesetz vom 2. April 1987

Mit dem Gerichtsgesetz wurden die Organisation und die allgemeinen Verfahrensgrundsätze der Gerichte der Zivil-, der Straf- und auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit erstmals in einem gemeinsamen Erlass geregelt. In den Beratungen der vorberatenden Kommission des Kantonsrates für das Gerichtsgesetz wurde die Frage von Zuständigkeit und Verfahren zur gerichtlichen Beurteilung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (heute: Fürsorgerische Unterbringung, Art. 426 ff. ZGB) aufgeworfen und eine Änderung der gesetzlichen Regelung verlangt. Die vorberatende Kommission kam zum Schluss, dass sich angesichts der Mängel der bisherigen st.gallischen Regelung und auch im Hinblick auf die in anderen Kantonen getroffene Ordnung für unseren Kanton ebenfalls die Einführung einer einzigen kantonalen gerichtlichen Instanz zur Beurteilung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung aufdränge. Dabei legten sowohl Rücksichten auf die Organisation als auch auf das Verfahren die Übertragung dieser Zuständigkeit auf die Verwaltungsrekurskommission nahe.¹² Damit wurde die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission um einen wesentlichen Bereich erweitert. Da für die Beurteilung dieser Fälle Psychiaterinnen und Psychiater und andere Fachkundige Einsitz nehmen sollten, wurden ihr neu Fachrichterinnen und Fachrichter als nebenamtliche Mitglieder beigegeben. Sodann beschloss der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission, dass die hauptamtlichen Richterinnen und Richter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes neu durch den Kantonsrat gewählt werden. Die Wahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie der Fachrichterinnen und Fachrichter dagegen erfolgte insbesondere mit Blick auf deren grosse Zahl weiterhin durch die Regierung (Art. 23 und 24 GerG in der Fassung vom 2. April 1987, nGS 22-32). Diese Änderungen traten am 1. Juli 1987 in Kraft.

⁹ Vgl. ABI 1982, 1299 f.

¹⁰ ABI 1982, 1300.

¹¹ Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 931.

¹² Bericht der vorberatenden Kommission vom 29. September 1986, in: ABI 1986, 1947.

3.1.3.d Durch III. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. November 1995

Im Rahmen des III. Nachtrags zum VRP, nGS 31-27, wurde im Jahr 1995 der Instanzenzug in der Verwaltungsrechtspflege erstmals einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Anlass bildete die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 4. Oktober 1991 (AS 1992, 288; Art. 98a)¹³, wonach die Kantone verpflichtet wurden, im Anwendungsbereich des Bundesverwaltungsrechts richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen. Ferner hatte der Kantonsrat mit einer Motion den Auftrag erteilt, einen Vorschlag über eine neu zu schaffende Baurekurskommission zu unterbreiten.¹⁴ Der Kantonsrat beschloss, auf die Einführung einer Baurekurskommission zu verzichten, verstärkte jedoch die verwaltungsexterne Verwaltungsrechtspflege, indem er nicht nur – wie vom Bundesrecht vorgeschrieben – für den Anwendungsbereich des Bundesrechts, sondern auch für Streitigkeiten nach dem kantonalen Verwaltungsrecht, mithin in grundsätzlich allen verwaltungsrechtlichen Belangen, die Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung (bei Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht und/oder Verwaltungsgericht) einführte. Gleichzeitig wurde die Regierung von ihrer Rechtspflege Tätigkeit weitgehend entlastet, indem an ihrer Stelle die Departemente als Rekursinstanzen eingesetzt wurden. Der III. Nachtrag brachte insgesamt die bedeutendsten Änderungen seit Erlass des VRP.

3.1.3.e Durch V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Januar 2007

Gegenstand des V. Nachtrags zum VRP, nGS 42-55¹⁵ bildeten Einzelanpassungen des kantonalen Verfahrensrechts an das ATSG und an die in die Bundesverfassung aufgenommene Rechtsweggarantie (neuer Art. 29a BV). Der Katalog der Streitigkeiten, die nicht mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können, musste aufgrund der Rechtsweggarantie auf wenige Ausnahmefälle reduziert werden. Mit dem V. Nachtrag zum VRP wurde sodann die Regierung von Rechtsmittelverfahren (weiter) entlastet, indem der Rekurs gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente abgeschafft wurde; departementale Verfügungen sind seither direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Im gleichen Zug wurde geprüft, ob im Übrigen an der verwaltungsinternen Rechtspflege festzuhalten sei (Auftrag aus dem Massnahmenpaket 2004). Der Kantonsrat beschloss, die verwaltungsinterne Rechtspflege im bisherigen Umfang beizubehalten. Er lehnte im Weiteren den Vorschlag der Regierung ab, beim Verwaltungsgericht als Grundsatz den Spruchkörper auf eine Dreierbesetzung zu verkleinern und bei der Verwaltungsrekurskommission für einfache Fälle Einzelrichterentscheide einzuführen.

3.1.3.f Durch IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz vom 1. Juni 2008

Der IV. Nachtrag zum GerG (Justizreform; nGS 44-52) brachte in der Verwaltungsjustiz die Änderung, dass nunmehr auch die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die Fachrichterinnen und -richter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes durch den Kantonsrat gewählt werden (Art. 24 Bst. e GerG).

3.1.3.g Durch Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012

Seit 1. Januar 2013 wird das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Art. 360 ff. ZGB; AS 2011, 725 ff.) angewendet. Im Rahmen der kantonalen Ausführungsgesetzgebung war der Instanzenzug zu regeln. Art. 450 Abs. 1 ZGB bestimmt, dass Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, die die Vormundschaftsbehörden ablösen, mit Beschwerde bei einem Gericht angefochten werden können. Damit musste im Kanton St.Gallen das bisherige verwaltungsinterne Rechtsmittel durch ein verwaltungsexternes ersetzt werden. Als Beschwerdeinstanz wurde die Verwaltungsrekurskommission eingesetzt, da diese als bisheriges Fachgericht im Bereich des

¹³ Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege wurde inzwischen abgelöst durch das BGG.

¹⁴ Vgl. Botschaft zum III. Nachtrag zum VRP, ABI 1994, 2339 ff.

¹⁵ Siehe Botschaft der Regierung zu einem V. Nachtrag zum VRP, ABI 2006, 819 ff.

Erwachsenenschutzes bereits über breite Erfahrung verfügte (Art. 27 EG-KES).¹⁶ Die Entscheide der Verwaltungsrekurskommission können mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (Art. 28 EG-KES). Das Kantonsgericht ist in allen Belangen des Kindes- und Erwachsenenschutzes (auch in Kinderbelangen bei Scheidung oder Trennung) oberste Rechtsmittelinstanz im Kanton.

3.1.3.h Durch XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 26. Juni 2012

Im Schulwesen ist der Instanzenzug spezialgesetzlich geregelt. Mit dem XII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG; nGS 47-85) wurde die Regionale Schulaufsicht abgeschafft und in der Rechtspflege durch vier regionale Rekursstellen Volksschule ersetzt. Es handelt sich bei der Rekursstelle Volksschule um ein nebenamtliches Rechtspflegeorgan im Schulwesen, das – neben Erziehungsrat und Bildungsdepartement – seit 1. September 2012 in bestimmten Angelegenheiten (siehe Art. 129 VSG) über Rekurse entscheidet. Die Entscheide der Rekursstelle Volksschule sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 59bis Abs. 1 VRP).

3.1.3.i Durch VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. August 2015

Im Rahmen der Vorlage «Public Corporate Governance: Umsetzung» (22.14.07)¹⁷ wurde der Rechtsschutz bei Wahlen durch die Regierung erweitert. Galt nach bisherigem Recht, dass gegen Wahlen und Ernennungen die Beschwerde an das Verwaltungsgericht generell unzulässig war (Art. 59bis Abs. 2 Ziff. 4 Satz 1 VRP), urteilte das Bundesgericht am 28. August 2013, dass diese Ausnahme in ihrer allgemein gehaltenen Formulierung nicht bundesrechtskonform sei. Nach Art. 86 Abs. 3 BGG können lediglich Beschwerden gegen Entscheide «mit vorwiegend politischem Charakter» von der Rechtsweggarantie – d.h. von der Vorgabe, dass vor dem Bundesgericht ein oberes kantonales Gericht zu urteilen hat – ausgenommen werden (BGE 8C_353/2013). Wo fachliche Kriterien für die Wahl in ein staatliches Organ ausschlaggebend sind, wie beispielsweise für die Wahl in die Verwaltungskommission der Sozialversicherungsanstalt –, muss eine nicht gewählte Kandidatin bzw. ein nicht gewählter Kandidat das Verwaltungsgericht anrufen können. Aus der gleichen Überlegung wurden mit dem VII. Nachtrag zum VRP auch Entscheide betreffend Finanzausgleich sowie betreffend Gemeindevereinigungsbeiträge aus dem Ausnahmekatalog gestrichen, dies auf dem Hintergrund, dass das Bundesgericht mit Urteil vom 1. September 2013 (BGE 2C_739/2013) Entscheiden im Bereich des Finanzausgleichs den politischen Charakter abgesprochen und diese explizit der Rechtsweggarantie unterstellt hatte. Abgelehnt hat es der Kantonsrat indessen, auch die von ihm selbst vorzunehmenden Wahlen, sofern diese nicht vorwiegend politischen Charakter aufweisen, der Rechtsweggarantie und damit der Anfechtbarkeit beim Verwaltungsgericht zu unterstellen¹⁸.

3.1.3.j Durch Planungs- und Baugesetz (Entwurf)

Im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) bzw. dessen Ersatz durch ein neues Planungs- und Baugesetz schlägt die Regierung verschiedene Änderungen des VRP vor (siehe Art. 174 des Entwurfs eines neuen Planungs- und Baugesetzes [22.15.08]). Insbesondere soll in Art. 8 VRP geregelt werden, dass in Verfahren mit mehreren Beteiligten, die mit gemeinsamer oder inhaltlich gleicher Eingabe auftreten, ein gemeinsames Zustelldomizil oder eine gemeinsame Vertretung verlangt werden kann. Sodann ist in Art. 47 und 48 VRP vorgesehen, die Rechtsmittelfristen für Rekurs und Beschwerde von heute vierzehn auf neu dreissig Tage zu verlängern, im Gegenzug aber die Möglichkeit der nachträglichen Begründung einzuschränken, wie

¹⁶ Botschaft zum EG-KES, ABI 2011, 2862.

¹⁷ Referendumsvorlage: ABI 2015, S. 1483 f.; in Vollzug ab 1. Juni 2016.

¹⁸ Vgl. Streichungsantrag der Rechtspflegekommission vom 23. Februar 2015 zu Geschäft 22.14.07i; vom Kantonsrat am 25. Februar 2015 mit 53:50 Stimmen gutgeheissen.

dies heute schon auf Bundesebene und in zahlreichen anderen Kantonen der Fall ist. Für die Erläuterungen zu diesen Änderungen wird auf Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015 verwiesen (22.15.08).

3.2 Heutige Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen

3.2.1 Vorgaben des Bundesrechts

Für die kantonale Verwaltungsrechtspflege ist die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), die im Jahr 2000 (in Kraft seit 1. Januar 2007) in der Bundesverfassung verankert wurde, von grosser Bedeutung. Nach dieser Verfassungsbestimmung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Damit wird die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes bezweckt.¹⁹ Aus der Rechtsweggarantie ergeben sich verschiedene Anforderungen an den Rechtsschutz auf kantonaler Ebene. Die Umsetzung der Rechtsweggarantie erfolgte auf Bundesebene im Rahmen des BGG. So wird im BGG insbesondere festgelegt, dass in allen Streitigkeiten als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichtes «obere Gerichte» eingesetzt werden müssen. Es ist daher im kantonalen Verfahren in allen Fällen (vorbehältlich weniger, zahlenmässig nicht ins Gewicht fallender Ausnahmen²⁰) wenigstens eine richterliche Behörde als Rechtsmittelinstanz vorzusehen. Im Gegensatz zum Zivilrecht und zum Strafrecht wird für den Bereich des öffentlichen Rechts jedoch nicht vorgeschrieben, dass auf kantonaler Ebene zwei Gerichtsinstanzen zur Verfügung stehen müssen.²¹

Art. 110 BGG schreibt sodann vor, dass das obere kantonale Gericht oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet. Hinsichtlich der Rechtsanwendung verlangt die Rechtsweggarantie jedoch lediglich, dass das Gericht den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen überprüfen muss; eine Ermessenskontrolle durch das Gericht wird nicht vorgeschrieben.²²

Im Kanton St.Gallen werden die Erfordernisse der Rechtsweggarantie und des BGG erfüllt, indem letztinstanzlich das kantonale Verwaltungsgericht angerufen werden kann, bei dem nach Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP Rechtsverletzungen sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden können.²³ Der kantonalen Regelung bleibt insbesondere überlassen, ob dem Verwaltungsgericht verwaltungsinterne oder verwaltungsexterne Vorinstanzen vorgelagert werden. Die Kantone sind auch nicht verpflichtet, ein einheitliches oberes Gericht für sämtliche öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu schaffen.²⁴

3.2.2 Vorgaben der Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) bestimmt in Art. 78 ff. die Organe der Rechtspflege. In Staats- und Verwaltungssachen wird die Rechtspflege ausgeübt durch Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden, das Verwaltungsgericht als oberstes Gericht sowie weitere gerichtliche Instanzen der Verwaltungsrechtspflege (Art. 80 KV). Die Kantonsverfassung gibt somit lediglich – im Sinn eines Grundsatzes – vor, dass sowohl eine verwaltungsinterne als auch eine verwaltungsexterne (gerichtliche) Rechtspflege besteht. Von der Kantonsverfassung vorgegeben ist sodann, dass es sich beim Verwaltungsgericht um das oberste Gericht in Staats- und Verwaltungssachen handelt (Art. 80 Bst. b KV). Im Übrigen ist es Sache des Gesetzgebers, die

¹⁹ Vgl. Müller/Schefer, a.a.O., S. 909.

²⁰ Vgl. Art. 86 Abs. 3 BGG.

²¹ Vgl. E. Tophinke, Basler Kommentar zum BGG, 2008, N 16 zu Art. 86.

²² Vgl. E. Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBI 107 (2006), S. 109.

²³ Eine Ausnahme gilt im Bereich des Sozialversicherungsrechts des Bundes, siehe nachstehenden Abschnitt 3.3.1.

²⁴ Vgl. E. Tophinke, Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl. 2011, N 14 zu Art. 86.

Instanzen der Staats- und Verwaltungsrechtspflege zu bezeichnen (Art. 77 Abs. 2 KV). Dem Gesetzgeber verbleibt somit ein weiter Gestaltungsspielraum. Dabei ist Art. 77 Abs. 3 KV zu beachten, wonach Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation gewährleisten müssen, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird.

3.2.3 Die Gerichtsinstanzen

3.2.3.a Verwaltungsgericht

Die Grundorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in Art. 16 bis 18 GerG geregelt. Dem Verwaltungsgericht als oberstem Gericht gehören nach Art. 18 GerG als Mitglieder eine hauptamtliche Präsidentin oder ein hauptamtlicher Präsident, teil- und nebenamtliche²⁵ Richterinnen oder Richter sowie Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter in der erforderlichen Zahl an. Das Verwaltungsgericht spricht Recht in Fünferbesetzung. Die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes sind (von Amtes wegen) ausserordentliche Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter des Verwaltungsgerichtes. Der Kantonsrat bestimmt durch Kantonsratsbeschluss die Zahl der Richterinnen oder Richter und Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter des Verwaltungsgerichtes (Art. 97 Abs. 1 Bst. e GerG). Derzeit gehören dem Verwaltungsgericht ein Präsident, vier Richterinnen oder Richter und vier Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter an (Art. 5 des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter [sGS 941.10; abgekürzt KRB-Richter]).

3.2.3.b Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht

Als weitere Gerichtsinstanzen sieht das Gerichtsgesetz in Art. 16 die Verwaltungsrekurskommission und in Art. 17 das Versicherungsgericht vor. Der Verwaltungsrekurskommission gehören als Mitglieder haupt-, teil- und nebenamtliche Richterinnen oder Richter in der erforderlichen Zahl an. Für die Beurteilung besonderer Streitigkeiten werden ihr Fachrichterinnen oder Fachrichter beigegeben. Dem Versicherungsgericht gehören nach Art. 17 Abs. 1 VRP als Mitglieder ebenfalls haupt-, teil- und nebenamtliche Richterinnen oder Richter in der erforderlichen Zahl an. Auf Beginn der Amtsdauer 2005 bis 2011 erfolgte eine Professionalisierung des Versicherungsgerichtes: Seit 1. Juni 2005 sind neben den hauptamtlichen Richterinnen und Richtern lediglich noch teilamtliche Richterinnen und Richter mit einem festen Arbeitspensum von wenigstens 40 Prozent am Versicherungsgericht tätig. Eigentliche nebenamtliche Richterinnen und Richter, die mit Taggeldern entschädigt werden, gehören dem Versicherungsgericht nicht mehr an. Für die Tätigkeit als gesetzliches Schiedsgericht werden dem Versicherungsgericht Fachrichterinnen oder Fachrichter beigegeben.

Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht sind in Abteilungen und Kammern gegliedert. Beide sprechen Recht in Dreierbesetzung. Die Mitglieder beider Gerichte sind Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter des jeweils anderen Gerichtes. Beim Versicherungsgericht sind in einfachen Fällen Einzelrichterentscheide vorgesehen²⁶. Alle Richterinnen und Richter sowie die Fachrichterinnen und Fachrichter werden vom Kantonsrat gewählt (Art. 24 Bst. e GerG). Die Verwaltungsrekurskommission besteht derzeit aus drei hauptamtlichen und sechs nebenamtlichen Richterinnen und Richtern; im Turnus von zwei Jahren übernimmt jeweils ein hauptamtliches Mitglied das Präsidium der Verwaltungsrekurskommission (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.113). Dem Versicherungsgericht gehören drei hauptamtliche Richterinnen oder Richter und sechs teilamtliche Richterinnen oder Richter an; das Präsidium wird für eine Dauer von höchstens drei Jahren aus den hauptamtlichen Richterinnen und Richtern bestellt (Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Bst. c der Verordnung über die

²⁵ Hauptamtliche Richterinnen und Richter haben einen Beschäftigungsgrad von wenigstens 75 Prozent, teilamtliche Richterinnen und Richter einen solchen von wenigstens 40 Prozent, nebenamtliche Richterinnen oder Richter üben ihre Tätigkeit ohne feste Anstellung aus (Art. 3bis GerG). Der Beschäftigungsgrad des hauptamtlichen Präsidenten des Verwaltungsgerichtes beträgt – wie jener der hauptamtlichen Mitglieder des Kantonsgerichtes – wenigstens 80 Prozent (Art. 31bis Abs. 2 GerG).

²⁶ Als einfache Fälle gelten insbesondere Streitsachen mit einem unbestrittenen oder eindeutigen Sachverhalt, die aufgrund einer klaren Rechtslage und einer feststehenden Gerichtspraxis beurteilt werden können (Art. 19 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes, sGS 941.114).

Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes, sGS 941.114). Die Zahl der Fachrichterinnen und Fachrichter ist nicht festgelegt, sondern wird aufgrund des Bedarfs im Rahmen der Wahl vom Kantonsrat bestimmt. Die Amtsdauer beträgt für alle Gerichte sechs Jahre (Art. 28 Abs. 1 GerG, laufende Amtsdauer vom 1. Juni 2011 bis 31. Mai 2017). Das Verwaltungsgericht ist administrative Aufsichtsbehörde über die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht (Art. 43 Bst. c GerG).

3.2.3.c Dienstrecht der Richterinnen und Richter

Das Dienstrecht ist in Art. 37 ff. GerG geregelt. Es bestehen insbesondere Spezialbestimmungen für Nebenbeschäftigungen sowie für die feste Anstellung von Ersatz- und Fachrichterinnen und -richtern. Im Übrigen werden nach Art. 42 GerG die Bestimmungen des PersG sachgemäss angewendet. Der Präsident des Verwaltungsgerichtes ist Magistratsperson (Art. 89 Bst. d PersG). Die Justizverwaltung wurde mit dem IV. Nachtrag zum GerG verselbständigt. Dem Verwaltungsgericht kommt für die gesamte Verwaltungsjustiz das Antragsrecht für den Voranschlag zu (Art. 47 Abs. 3 GerG).

3.2.4 Entwicklung der Geschäftslast

Die Geschäftslast der Verwaltungsjustiz hat sich im Kanton St.Gallen wie folgt entwickelt:²⁷

Nach der Schaffung des Verwaltungsgerichtes stieg die Zahl der Neueingänge zunächst nicht oder nur leicht an (1967 [erstes volles Geschäftsjahr]: 48, 1972: 34, 1977: 52, 1982: 68, 1987: 71). Ab den 1990er Jahren stieg die Zahl der vom Verwaltungsgericht zu beurteilenden Streitigkeiten stark an (1992: 98, 1997: 175, 2002: 213, 2007: 229, 2010: 300 [bisheriger «Rekord»], 2012: 287, 2013: 281, 2014: 252). Der starke Anstieg Mitte der 90er Jahre ist vorwiegend darauf zurückzuführen, dass am 1. März 1996 der III. Nachtrag zum VRP in Kraft getreten ist und seither – mit wenigen Ausnahmen – gegen sämtliche Entscheide der Regierung und der Departemente die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen steht. Dies führte zu rund einer Verdoppelung der Neueingänge. Das Hauptgewicht der vom Verwaltungsgericht behandelten Fälle liegt aktuell auf folgenden Rechtsgebieten: Bau-, Planungs- und Umweltrecht (rund 24 Prozent), Steuer- und Abgaberecht (rund 17 Prozent), Ausländerrecht (rund 16 Prozent) sowie öffentliches Beschaffungswesen (rund 9 Prozent). Zu den genannten Fallzahlen kommen die präsidialen Zwischenverfügungen hinzu. Deren Zahl betrug in den letzten drei Jahren 2012, 2013 und 2014: 74, 56, 45.

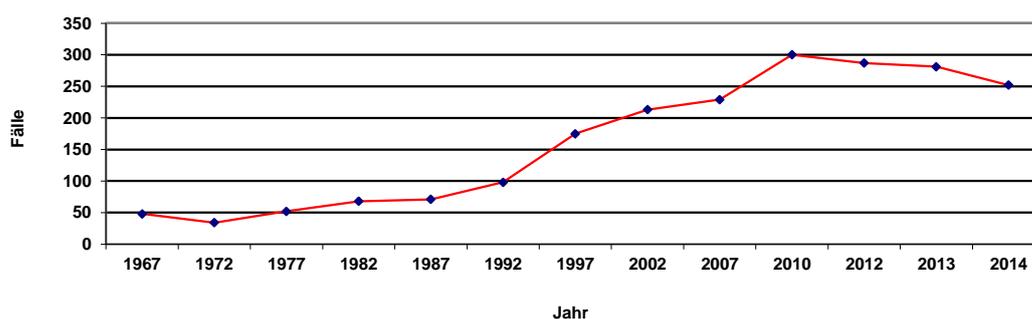


Abbildung 1: Entwicklung der Fallzahlen (Eingänge) beim Verwaltungsgericht

Die Geschäftslast der Verwaltungsrekurskommission blieb vergleichsweise konstant. Im ersten vollen Geschäftsjahr 1967 waren 807 Neueingänge zu verzeichnen, im Jahr 2012 deren 735. Eine Spitze gab es in den Jahren 1992 bis 1995 mit je über tausend Neueingängen. Das Hauptgewicht der Fälle lag im Jahr 2012 auf folgenden Rechtsgebieten: Abgaberecht (rund 41 Prozent), Vormundschaftsrecht (rund 25 Prozent), Strassenverkehrsrecht (rund 20 Prozent) sowie Zwangsmass-

²⁷ Die statistischen Angaben sind den Amtsberichten der kantonalen Gerichte entnommen. Die Neueingänge umfassen sowohl die Rekurse als auch die Klagen.

nahmen im Ausländerrecht (rund 8 Prozent). Seit 1. Januar 2013 beurteilt die Verwaltungsrekurskommission Rechtsmittel gegen Entscheide der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Dies führte in den Jahren 2013 und 2014 zu einer markanten Erhöhung der neu eingegangenen Fälle auf insgesamt 895 (2013) bzw. auf 1019 (2014). Entsprechend veränderte sich der Prozentanteil wie folgt: Abgaberecht rund 30 Prozent, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht rund 58 Prozent, Strassenverkehrsrecht rund 19 Prozent und Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht rund 8 Prozent.

Die Geschäftslast des Versicherungsgerichtes war im gleichen Zeitraum starken Schwankungen unterworfen. Allgemein hat die Bedeutung der Sozialversicherungen in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Die Geschäftslast des Versicherungsgerichtes hat sich im Zuge dieser Entwicklung fast vervierfacht (Neueingänge 1970: 254, 2013: 992, 2014: 912). Allerdings waren zwischendurch Neueingänge in der Grössenordnung von 1900 (Jahre 1997 und 1998) zu verzeichnen. Die Schwankungen waren einerseits in konjunkturellen Entwicklungen begründet. Andererseits haben auch Änderungen im Verfahrensrecht des Bundes zu Schwankungen geführt. So wurde mit Vollzugsbeginn des ATSG das Einspracheverfahren auf alle Bereiche des Sozialversicherungsrechts ausgedehnt. In der Praxis wirkte sich diese Neuerung vorübergehend in einem starken Rückgang der Neueingänge beim Versicherungsgericht im Jahr 2003 aus, so dass Ende 2003 ein absoluter Tiefststand seit dem Jahr 1978 bei den pendenten Fällen erreicht werden konnte. Auf den 1. Juli 2006 wurde das Einspracheverfahren im Bereich der Invalidenversicherung (IV) wieder abgeschafft bzw. durch das Vorbescheidverfahren ersetzt, was zur Folge hatte, dass die Neueingänge von IV-Fällen beim Versicherungsgericht wieder anstiegen. Bei den Neueingängen macht der Anteil der IV-Fälle heute (2014) fast zwei Drittel aus.

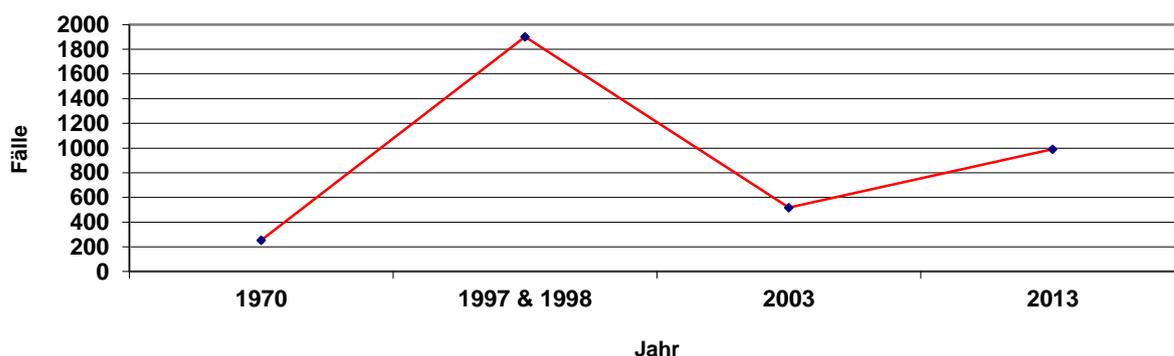


Abbildung 2: Entwicklung der Fallzahlen beim Versicherungsgericht

3.2.5 Räumliche und personelle Ressourcen

Die st.gallische Verwaltungsjustiz verfügt heute über folgende räumliche und personelle Ressourcen (Stand: Juli 2015):

Das *Verwaltungsgericht* belegt an der Spisergasse 41, St.Gallen, folgende Räumlichkeiten: 7 Büros, 2 Bibliotheksräume, einen Sitzungssaal (für 10 Personen) und einen kleinen Besprechungsraum für den Gerichtspräsidenten. Es verfügt über folgende Stellen: 100 Prozent Gerichtspräsidentin oder Gerichtspräsident, 380 Prozent Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber, 140 Prozent Sekretariatsmitarbeitende, 100 Prozent Auditorin oder Auditor.

Dem Verwaltungsgericht gehören vier nebenamtliche Richterinnen/Richter und vier Ersatzrichterinnen/Ersatzrichter an. Es wurden Taggelder von rund 207'000 Franken im Jahr 2013 und von rund 215'000 Franken im Jahr 2014 bezahlt.

Die *Verwaltungsrekurskommission* belegt an der Unterstrasse 28, St.Gallen, 11 Büros, 1 Besprechungszimmer, 2 Räume für Bibliothek, 1 Pausenraum (dient auch als Bibliotheksraum) sowie 1 Abstell- bzw. Materialraum. Weiter verfügt sie im Kellergeschoss über 1 Archivraum und im Dach-

geschoss über 1 Verhandlungsraum (wird vom kantonalen Steueramt mitbenützt). Die Verwaltungsrekurskommission verfügt über folgende Stellen: 300 Prozent hauptamtliche Richterinnen oder Richter, 460 Prozent Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber, 200 Prozent Sekretariatsmitarbeitende, 100 Prozent Auditorin oder Auditor.

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die Fachrichterinnen und Fachrichter werden alle mit Taggeldern entschädigt. An Taggeldern wurden für nebenamtliche Richterinnen und Richter in den Jahren 2013 und 2014 jeweils rund 150'000 Franken ausgerichtet.

Das *Versicherungsgericht* belegt an der Wassergasse 44, St.Gallen, 16 Büros, 3 Sekretariatsräume und 5 Nebenräume (Sitzungszimmer, Bibliothek, Pausenraum, Empfang und Materialraum). Es verfügt über folgende Stellen: 665 Prozent Richterinnen oder Richter, 1320 Prozent Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber, 270 Prozent Sekretariatsmitarbeitende, 200 Prozent Auditorinnen oder Auditoren. Von den genannten Personalkapazitäten sind 20 Prozent Richter-, 200 Prozent Gerichtsschreiber- und 20 Prozent Sekretariatsstellen bis vorerst 2018 befristet, um die aktuell hohe Pendenzenlast abzubauen. Im Gegensatz zu Verwaltungsgericht und Verwaltungsrekurskommission sind am Versicherungsgericht seit 1. Juni 2005 keine nebenamtlichen Richterinnen und Richter mehr tätig.

3.3 Der Instanzenweg

3.3.1 Zweistufiges Rechtsmittelverfahren (Rekurs und Beschwerde) als Grundprinzip

Vorbemerkung/Exkurs: Das VRP gilt auch auf Gemeindestufe (Art. 1 Abs. 1 VRP). Art. 40 VRP regelt den Weiterzug von Verfügungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften (insbesondere der Gemeinden) und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Es gilt der Grundsatz, dass Verfügungen unterer Instanzen an die oberste Verwaltungsbehörde der Körperschaft oder Anstalt weitergezogen werden können. Die Gemeinden können indessen durch rechtsetzendes Reglement vorsehen, dass Verfügungen ihrer unteren Instanzen direkt an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können. Etliche Gemeinden haben den Rechtsmittelweg gestützt auf diese Bestimmung, die mit dem V. Nachtrag zum VRP eingeführt wurde, verkürzt. Die Gemeinden sind somit in der Gestaltung des Rechtsmittelweges in der Gemeinde weitgehend autonom. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf die Situation auf der Kantonebene.

Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege ist geprägt durch das zweistufige Rechtsmittelverfahren. Das VRP sieht die zwei ordentlichen Rechtsmittel des Rekurses (an die Rekursinstanz nach Art. 40 bis 43bis VRP) und der Beschwerde (an das Verwaltungsgericht) vor. Der Dualismus Rekurs/Beschwerde ist weitgehend bestimmend für die Organisation der Verwaltungsrechtspflege auf Kantonebene. Dabei ist zu beachten, dass es sich um zwei verschiedenartige Rechtsmittel handelt; sie unterscheiden sich nicht nur durch die Über- bzw. Unterordnung. Vielmehr bestehen wesentliche Abweichungen in den Rügemöglichkeiten und damit gleichsam in der Kognition der Rechtsmittelinstanz. Mit dem Rekurs können nach Art. 46 VRP alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, insbesondere Rechtswidrigkeit, unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Unangemessenheit. Mit dem Rekurs können zudem neue Begehren gestellt und neue Tatsachen geltend gemacht werden. – Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht hingegen können nach Art. 61 VRP lediglich Rechtsverletzungen und unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist auf dieser Stufe unzulässig, d.h. die Ermessensbetätigung durch die Vorinstanz wird durch das Verwaltungsgericht nicht überprüft (vorbehalten bleiben die Rügen der Ermessensüberschreitung, der Ermessensunterschreitung und des Ermessensmissbrauchs, da es sich hierbei um Rechtsverletzungen handelt²⁸). Sodann können

²⁸ Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 473.

mit der Beschwerde keine neuen Begehren gestellt werden. Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen, die nach Abschluss des Rekursverfahrens eingetreten sind («echte Noven»), grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt.²⁹ Zudem dürfen keine neuen Anträge gestellt werden.

Zwischen Rekurs und Beschwerde besteht somit ein wesentlicher Unterschied in der Überprüfungsbefugnis, wenngleich die Grenze zwischen einem Ermessensfehler, der nur im Rekursverfahren zu einer Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung führt, und einer Ermessensüberschreitung nicht scharf gezogen werden kann. Das Verwaltungsgericht hat seine Überprüfungsbefugnis im Zusammenhang mit Ermessensentscheiden in GVP 1996 Nr. 9 (S. 22) wie folgt definiert: «Die Ermessensbefugnis bedeutet nicht, dass die Behörde in ihrer Entscheidung völlig frei ist. Die Behörde darf nicht willkürlich entscheiden, sondern ist an die in Verfassung und Gesetz enthaltenen Rechtsgrundsätze, insbesondere an die Gebote der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit gebunden. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten. Im Streitfall bedeutet dies, dass das Verwaltungsgericht den Entscheidungsspielraum der Regierung zu respektieren hat, wenn diese bei ihrem Entscheid von sachlichen und vernünftigen Überlegungen ausging, die im Einklang mit Sinn und Zweck des Gesetzes stehen.» Im Einzelfall entscheidet somit das Verwaltungsgericht, wie weit der Arm richterlicher Kontrolle reichen soll.³⁰

Mit dem V. Nachtrag zum VRP wurde die Regierung von Rechtsmittelverfahren (weiter) entlastet, indem der Rekurs gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente abgeschafft wurde. Weiterhin bei der Regierung anfechtbar blieben insbesondere Verfügungen betreffend Genehmigung von Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbauplänen sowie Schutzverordnungen (Art. 31 BauG). Die Regierung ist sodann weiterhin Rekursinstanz in bestimmten koordinationspflichtigen Verfahren (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen [sGS 731.2; abgekürzt VKoG]). Die übrigen Verfügungen der Departemente sind seither direkt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Damit wurde vom Grundsatz der Zweistufigkeit abgewichen. Diese Ausnahme ist im Systemwechsel begründet, wonach die Departemente anstelle der Regierung oberste verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz sein sollen, der mit dem III. Nachtrag zum VRP weitgehend umgesetzt und mit dem V. Nachtrag zum VRP vervollständigt wurde. Erstinstanzliche Verfügungen der Departemente sind in der Praxis selten. Entsprechend fallen die Weiterzüge von erstinstanzlichen Departementsverfügungen an das Verwaltungsgericht zahlenmässig nicht ins Gewicht.

Vom Grundsatz der Zweistufigkeit wird sodann in einem wichtigen Bereich von Bundesrechts wegen abgewichen: Im Bereich des Sozialversicherungsrechts entscheidet das Versicherungsgericht als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz (Art. 57 ATSG). Dies bedeutet, dass die auf Bundesrecht gestützten Entscheide des Versicherungsgerichtes nicht an das Verwaltungsgericht, sondern direkt an das Bundesgericht weiterziehbar sind, was in Art. 42 Abs. 2 VRP deklaratorisch festgehalten wird. Desgleichen ist das Versicherungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz im Bereich der Opferhilfe (Art. 29 Abs. 3 des Opferhilfegesetzes, SR 312.5, in Verbindung mit Art. 32 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO]).

3.3.2 Mehrere Rekursinstanzen

Entsprechend dem Grundsatz des zweistufigen Rechtsmittelverfahrens ist gegen eine Verfügung einer Verwaltungsbehörde des Kantons – vorbehältlich spezialgesetzlicher Sonderregelungen –

²⁹ Von diesem Grundsatz gibt es verschiedene Ausnahmen, vgl. dazu: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 645. Sodann gilt im Steuerrecht eine Sonderregelung: Nach Art. 196 Abs. 2 des Steuergesetzes, sGS 811.1, entscheidet das Verwaltungsgericht, ohne an die Begehren der Beteiligten gebunden zu sein (eine analoge Bestimmung enthält das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, SR 642.11, in Art. 143 Abs. 1 i.V.m. Art. 145 Abs. 2).

³⁰ B. Schindler, Zur Rollenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung, in: ZBI 114 (2013), S. 364.

zunächst der Rekurs und alsdann (gegen den Rekursentscheid) die Beschwerde gegeben. Während die Beschwerde in allen Fällen vom Verwaltungsgericht beurteilt wird, entscheiden über Rekurse je nach Sachbereich verschiedene Instanzen, nämlich die Verwaltungsrekurskommission oder das Versicherungsgericht als verwaltungsexterne Rekursinstanzen und die Departemente und die Regierung (vereinzelt) als verwaltungsinterne Rekursinstanzen. Dazu kommen Organe ausserhalb der Zentralverwaltung, die über Rekurse entscheiden, jedoch nicht als verwaltungsexterne Rechtspflegeorgane gelten können. Es handelt sich beispielsweise um die Rekursstellen Volksschule, den Erziehungsrat, den Universitätsrat, den Verwaltungsrat der Gebäudeversicherungsanstalt oder den Gesundheitsrat (vgl. Art. 59bis Abs. 1 VRP).

Die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission ist in einem detaillierten Katalog aufgelistet (Art. 41 VRP), der im Laufe der Zeit mehrfach geändert wurde. Derzeit ist die Verwaltungsrekurskommission Rekursinstanz gegen Verfügungen in folgenden Sachbereichen: Sozialhilfe, Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung, Landwirtschaft, Schätzungen, Jagd, öffentliche Dienstpflichten, Strassenverkehr und Abgaben einschliesslich Steuern. Das Versicherungsgericht ist Rekursinstanz im Sozialversicherungsrecht des Bundes und in der Opferhilfe (insoweit wie erwähnt einzige Gerichtsinstanz im Kanton) sowie in den Bereichen ausserordentliche Ergänzungsleistungen, Mutterschaftsbeiträge, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Prämienverbilligung und Kinderzulagen (Art. 42 Abs. 1 VRP). Die verwaltungsexterne Verwaltungsrechtspflege ist lediglich in denjenigen Sachbereichen gegeben, die in den Katalogen von Art. 41 und 42 VRP sowie in Spezialerlassen ausdrücklich genannt sind. In den übrigen Bereichen geht der Rechtsmittelweg an eine verwaltungsinterne Instanz. Im Regelfall ist dies das zuständige Departement (die Geschäftsbereiche der Departemente sind im Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR] definiert). In den in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Fällen sind nicht die Departemente, sondern die Regierung oder die erwähnten Behörden Rekursinstanz. Aus der Formulierung in Art. 43bis VRP, die eine Generalklausel zu Gunsten der Departemente enthält, ergibt sich, dass subsidiär stets das zuständige Departement Rekursinstanz ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach dem geltenden Recht auf der ersten Rechtsmittelstufe (Rekurs) eine Vielzahl von Instanzen entscheiden. Dies ist teilweise in dezentralen Strukturen bzw. in der Verselbständigung von Teilen der Verwaltung begründet. Andererseits erfolgte die Festlegung der sachlichen Zuständigkeiten unter Beachtung politischer Gesichtspunkte. In Sachbereichen, in denen das materielle Recht den rechtsanwendenden Behörden einen Ermessensspielraum einräumt (z.B. im Ausländerrecht) und/oder in denen öffentliche Interessen abzuwägen sind (z.B. im Raumplanungsrecht und im Umweltschutzrecht sowie in koordinationspflichtigen Verfahren), führt der Rekurs an eine verwaltungsinterne Instanz, in der Regel an das zuständige Departement. Dagegen führt der Rechtsmittelweg in Bereichen, in denen vorwiegend Rechtsfragen zu beurteilen sind (z.B. im Abgaberecht), bereits auf der Stufe des Rekurses an eine externe (d.h. gerichtliche) Rekursinstanz. Eine scharfe Grenzziehung zwischen Bereichen, in denen vorwiegend Rechtsfragen zu klären sind, und Bereichen, in denen vorwiegend Ermessen zu betätigen ist und Interessen abzuwägen sind, ist allerdings naturgemäss nicht möglich. Es handelt sich bei einer solchen Zuordnung daher stets um eine Grobeinteilung.

Weitere Ausführungen zur verwaltungsinternen Rechtspflege siehe Abschnitt 5. Für den Instanzenweg in der Verwaltungsrechtspflege (Ist-Zustand) siehe Anhang 1.

3.4 Die Organisation der Verwaltungsrechtspflege in den anderen Kantonen

Die Regelungen des Verwaltungsverfahrens in den Kantonen weisen keine grossen Unterschiede auf (siehe Übersicht 2 im Anhang). Dies ergibt sich daraus, dass die wichtigsten Verfahrensgrundsätze im übergeordneten Recht, insbesondere in der Bundesverfassung (Verfahrensgarantien, Rechtsweggarantie) und im Bundesgerichtsgesetz (Art. 86 ff. und 110 ff.), zwingend vorgegeben

sind. Den Kantonen verbleibt dementsprechend relativ wenig Spielraum bei der Ausgestaltung des Verfahrens. Das Verwaltungsverfahren ist in weiten Teilen analog geregelt wie der Zivilprozess. So erklärt denn auch das VRP verschiedentlich die Bestimmungen der ZPO für anwendbar (siehe Art. 13, 30 Abs. 1, Art. 98ter, 99 Abs. 2).

Hingegen ist die *Organisation* der Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen unterschiedlich aufgebaut, was hauptsächlich historische Gründe hat. Immerhin bestehen ähnliche Modelle bzw. gemeinsame Merkmale. Es gibt jedoch keine idealtypische Struktur der kantonalen Verwaltungsrechtspflege. Nachfolgend werden die Unterschiede in den Grundzügen dargestellt.

3.4.1 Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen

In den meisten Kantonen folgt der Rechtsweg dem hierarchischen Staatsaufbau. Erste Rechtsmittelinstanz ist daher eine übergeordnete Verwaltungsbehörde. Dies ist auf kommunaler Ebene in der Regel der Gemeinde- bzw. Stadtrat und auf Kantonsebene eine Direktion bzw. ein Departement (z.B. ZH, AG, LU, TI, SO, TG). In einigen mittelgrossen und kleinen Kantonen ist nach wie vor die Kantonsregierung oberste verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz (z.B. VS, BL, SZ, ZG, SH). In den Kantonen Bern, Freiburg und Schwyz bestehen zusätzliche Rechtsmittelinstanzen auf einer mittleren Verwaltungsebene (BE: Regierungstatthalter, FR: Oberamt, SZ: Bezirksrat). Im Kanton Graubünden können Gemeindeentscheide direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. In den Kantonen Genf, Neuenburg und Jura können Verfügungen sowohl von Gemeinden als auch von kantonalen Stellen direkt bei einem Gericht angefochten werden, besteht also grundsätzlich (mit einigen Ausnahmen) kein verwaltungsinterner Instanzenzug. Für die Regelung in den einzelnen Kantonen wird auf Anhang 2 verwiesen.

3.4.2 Verwaltungsexterne Rechtsmittelinstanzen

Entsprechend der bundesrechtlichen Vorgabe im BGG bestehen in allen Kantonen obere Gerichte als Vorinstanzen des Bundesgerichtes. Als oberste Gerichtsstanz in staats- und verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten haben folgende Kantone ein Verwaltungsgericht: ZH, BE, TG, GR, SZ, ZG, NW, GL, OW. Die Verwaltungsgerichte Bern und Graubünden haben eine sozialversicherungsrechtliche Abteilung. Das Obergericht bzw. Kantonsgericht ist in folgenden Kantonen oberstes Gericht (auch) im öffentlichen Recht: VD, AG, GE, LU, TI, VS, FR, BL, SO, BS, NE, SH, JU, UR, AR, AI. Wo das Obergericht bzw. Kantonsgericht staats- und verwaltungsrechtliche Angelegenheiten beurteilt, ist in der Regel eine spezialisierte öffentlich-rechtliche bzw. sozialversicherungsrechtliche Kammer oder Abteilung zuständig (so in den Kantonen VD, AG, GE, LU, TI, VS, FR, BL, SO, NE, JU, AR, AI).

Mehrere Kantone kennen – ähnlich wie der Kanton St.Gallen – eine zweistufige Verwaltungsjustiz. Bei den unteren Gerichtsbehörden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten handelt es sich in der Regel um Spezialgerichte. Lediglich die Kantone Genf und Jura haben als erste verwaltungsgerichtliche Instanz ein allgemein zuständiges Gericht (Tribunal administratif de première instance). Bei den erstinstanzlichen Spezialgerichten herrscht eine grosse Vielfalt. So bestehen u.a. folgende Spezialgerichte: Sozialversicherungsgericht (ZH, BS), Baurekursgericht bzw. -kommission (ZH, BS), Steuerrekursgericht bzw. -kommission (ZH, BE, BL, SO, TG, BS, JU, GL, OW), Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und -führern (BE, TG).

3.4.3 Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege im Vergleich mit den anderen Kantonen

Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege entspricht in der Grundstruktur dem, was auch in anderen Kantonen gegeben ist. Insbesondere kennen mehrere Kantone ein zweistufiges Verwaltungsjustizverfahren. Die Verwaltungsrekurskommission ist heute ein eigentliches kantonales Rekursgericht oder Verwaltungsgericht erster Instanz, ähnlich wie es die Kantone Genf und Jura kennen. Allerdings besteht die sachliche Zuständigkeit – im Gegensatz zu den Modellen in den Kantonen

Genf und Jura – nicht im Sinn einer Generalklausel, sondern eingeschränkt auf die detailliert aufgezählten Sachbereiche. Ebenso haben mehrere Kantone ein selbständiges (vom Kantons- bzw. Obergericht getrenntes) Verwaltungsgericht. Die bundesrechtlichen Vorgaben haben laufend zugenommen und auch den organisatorischen Spielraum der Kantone stark eingeschränkt. Dies hat dazu geführt, dass die Kantone in der Verwaltungsrechtspflege ähnliche Grundstrukturen aufweisen. Ein Gestaltungsspielraum ist verblieben, da – im Gegensatz zur Zivil- und Strafrechtspflege – das Verfahrensrecht wie auch die Rechtsprechungsorgane und die Zuständigkeit nicht bundesrechtlich geregelt sind.

Die Grundstrukturen der Verwaltungsrechtspflege im Kanton St.Gallen sind durchaus mit jenen der anderen Kantone vergleichbar. Es kann nicht gesagt werden, es bestehe ein Handlungsbedarf im Sinn eines Systemwechsels und einer umfassenden Reorganisation. Hierfür müssten gewichtige Mängel oder erheblich veränderte Rahmenbedingungen vorliegen; beides ist im Kanton St.Gallen nicht der Fall. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Verwaltungsrechtspflege in der Vergangenheit – wie dargelegt – mehrfach den veränderten Verhältnissen angepasst wurde.

In den Einzelheiten sind die Regelungen des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation in den Kantonen vielfältig. Es bestehen trotz der mannigfachen bundesrechtlichen Vorgaben weiterhin unterschiedliche Feinstrukturen. Die Änderungen der letzten Jahrzehnte erfolgten in allen Kantonen vor dem Hintergrund von zwei wesentlichen Entwicklungen: Einerseits hat die Zahl der öffentlich-rechtlichen Verfahren im Gleichschritt mit dem Anwachsen der Regelungsdichte im öffentlichen Recht kontinuierlich zugenommen. Andererseits erfolgte ein Ausbau der verwaltungsexternen Rechtspflege (Verwaltungsjustiz), indem immer mehr Verfahren durch das Bundesrecht der gerichtlichen Beurteilung unterstellt und die formellen Anforderungen an das Verfahren durch die Rechtsprechung schrittweise erhöht wurden. Mit der Verankerung der Rechtsweggarantie in der Bundesverfassung (Art. 29a BV) wurde die gerichtliche Kontrolle in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zum Standard erhoben.

4 Vernehmlassungsverfahren

4.1 Fragestellung

Die gutgeheissene Motion 42.10.01 «Neugestaltung der Verwaltungsjustiz», die auf dem Hintergrund des Erlasses der Eidgenössischen Zivil- bzw. Strafprozessordnung und der veränderten Anforderungen des BGG eingereicht worden war, gab der Regierung Anlass, die aktuelle Situation der Verwaltungsrechtspflege im Kanton St.Gallen umfassend zu überprüfen. Auch die erheblich gestiegenen Fallzahlen insbesondere beim Verwaltungsgericht und die starken Schwankungen der Neueingänge beim Versicherungsgericht liessen es als angezeigt erscheinen, die bisherige Organisation grundlegend zu hinterfragen. Insbesondere sollten, in Anlehnung an die Organisation anderer Kantone, die allfällige Zusammenlegung der beiden erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte mit dem (obersten) Verwaltungsgericht sowie die mögliche Vereinigung des Verwaltungsgerichtes mit dem Kantonsgericht zu einem einzigen kantonalen «Obergericht» beurteilt werden.

4.2 Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2014

Am 23. September 2014 veröffentlichte die Regierung den vom Sicherheits- und Justizdepartement erarbeiteten Grundlagenbericht. Dabei kam die Regierung zum Schluss, dass sich die Grundorganisation der st.gallischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bewährt hat und daher beizubehalten ist. Insbesondere erachtete die Regierung einen Zusammenschluss der erstinstanzlichen Gerichte der Verwaltungsjustiz mit dem Verwaltungsgericht als ungünstig, einerseits wegen der unterschiedlichen Rechtsnatur der jeweiligen Rechtsmittel, andererseits auch wegen erheblicher Mehrkosten. Ebenso wurde eine Zusammenlegung des Verwaltungsgerichtes mit dem Kantonsgericht abgelehnt, da keine wesentlichen Synergien zu erwarten wären. Hingegen ortete die Regierung beim

Verwaltungsgericht in personeller Hinsicht Handlungsbedarf und befürwortete – neben dem heutigen vollamtlichen Präsidium – die Schaffung einer weiteren voll- oder teilamtlichen Berufsrichterstelle, um der gestiegenen Arbeitsbelastung des Gerichtes Rechnung zu tragen und eine massvolle Spezialisierung bei den Richterinnen und Richtern zu ermöglichen. Sodann schlug die Regierung vor, bei der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes von der heutigen Fünfer- auf die Dreierbesetzung überzugehen, wie dies dem üblichen Standard bei Kollegialgerichten entspricht.

Bezüglich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege gewichtete die Regierung die Vorteile – wie schon in früheren Vorlagen – höher als die Nachteile. Sie hielt daher im Vernehmlassungsbericht an der heutigen Zweiteilung zwischen verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Verwaltungsrechtspflege fest. Daneben zeigte die Regierung weiteren punktuellen Anpassungsbedarf auf, beispielsweise die vollständige Entlastung der Regierung von Rechtsprechungsfunktionen, eine Präzisierung bei der Anfechtung von Ausstandsentscheiden sowie diverse Anpassungen an die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtes.

Der Vernehmlassungsbericht wurde – im Sinn eines Grundlagenberichts – nicht mit einem ausformulierten Gesetzesentwurf versehen, sondern mit einem Fragenkatalog ergänzt, der sich an den Grundsatzfragen und den von der Regierung vorgespurten «Weichenstellungen» orientierte. Damit sollte es den Vernehmlassungsteilnehmenden ermöglicht werden, zur Grundstruktur der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege und zu den Einschätzungen der Regierung Stellung zu nehmen. Für die Regierung ergab sich aus diesem Vorgehen der Vorteil, dass die Gesetzesvorlage in Kenntnis der grundsätzlichen Stossrichtung der Vernehmlassung erarbeitet werden konnte.

4.3 Vernehmlassungsergebnisse

In den organisatorischen Grundsatzfragen zeigte das Vernehmlassungsverfahren eine weitgehende Zustimmung zu den von der Regierung vorgenommenen «Weichenstellungen». Dass die erstinstanzlichen Gerichte der Verwaltungsjustiz mit dem Verwaltungsgericht zusammengelegt werden sollten, wurde lediglich von einer Partei und vom Versicherungsgericht befürwortet, um die Stellvertretungen und den Belastungsausgleich zu erleichtern. Die Integration des Verwaltungsgerichtes ins Kantonsgericht und damit die Schaffung eines kantonalen «Obergerichtes» wurde ebenfalls nur von einer Partei postuliert und im Übrigen von allen Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt. In der Frage, ob das Verwaltungsgericht selbst einer Reorganisation bedürfe, insbesondere ob Kammern zu bilden oder der Spruchkörper generell auf drei hauptamtliche Richterinnen und Richter zu erweitern sei, waren die Vernehmlassungen dann allerdings nicht mehr einheitlich. Ebenfalls nicht eindeutig ist zu erkennen, ob eine Reduktion auf eine generelle Dreierbesetzung bei der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes akzeptiert würde; wenigstens für Grundsatzfragen postulieren mehrere Vernehmlassungsteilnehmende die Beibehaltung des fünfköpfigen Spruchkörpers. Auf einhellige Zustimmung stiess hingegen die Absicht der Regierung, die heutige verwaltungsinterne Rechtspflege weiterzuführen, wobei vereinzelt auf einen gewissen Anpassungsbedarf – namentlich bei koordinierten Verfahren und bezüglich Ausstandsproblematik – hingewiesen wurde. Kontrovers wiederum fielen die Äusserungen zu den Fragen aus, ob die Regierung von ihren noch verbliebenen Rechtsprechungsaufgaben gänzlich entlastet werden solle und ob (sowie in welchen Bereichen) allenfalls die Zuständigkeiten der Verwaltungsrekurskommission zu erweitern wären.

In den nachfolgenden Abschnitten geht die Regierung jeweils bei den einzelnen behandelten Themenkreisen auf die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren ein.

5 Verwaltungsinterne Rechtspflege

5.1 Vor- und Nachteile der verwaltungsinternen Rechtspflege

Als Argument gegen die verwaltungsinterne Rechtspflege wird häufig ins Feld geführt, dass Gerichte über grössere Unabhängigkeit verfügen als die Rechtsmittelinstanzen der Verwaltung. In der Tat ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine verwaltungsexterne Rechtsmittelinstanz grundsätzlich unabhängiger ist, da sie einer anderen Staatsgewalt angehört. Indessen gilt und ist davon auszugehen, dass auch eine verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wie ein Gericht nur dem Recht verpflichtet ist (vgl. Art. 50 GerG). Voraussetzung ist, dass ihr organisatorisch die erforderliche Autonomie bei der Aufgabenerfüllung eingeräumt wird. Indessen kann der Gesichtspunkt der Unabhängigkeit nicht allein ausschlaggebend sein. Vielmehr ist eine differenzierte Betrachtung der Vor- und Nachteile geboten. Auch in der Lehre wird ein Verzicht auf die verwaltungsinterne Rechtspflege nicht vorbehaltlos befürwortet.³¹ Sodann hat das Bundesgericht wiederholt festgestellt, dass nach schweizerischer Auffassung und Tradition zum Rechtsschutz sowohl der verwaltungsinterne wie auch der gerichtliche Rechtsschutz gehören und beide zusammen betrachtet werden müssen (vgl. BGE 130 I 392 f. mit Hinweisen).

Mit den Argumenten je und contra verwaltungsinterne Rechtspflege haben sich Regierung und Kantonsrat schon wiederholt auseinandergesetzt, insbesondere bei der Beratung des III. und des V. Nachtrags zum VRP³². Auch heute steht für die Regierung fest, dass die im Kanton St.Gallen bewährte und eingespielte verwaltungsinterne Rechtspflege für die Rechtsuchenden mehr Vorteile als Nachteile bringt und dass sie auch aus der Optik des Staates zu einem effizienten und kostengünstigen Rechtsschutz führt. Der Kantonsrat hat sich bei den erwähnten Gesetzesberatungen dieser Einschätzung jeweils angeschlossen. Zusammenfassend sprechen für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege im bisherigen Umfang insbesondere folgende Gründe:

- Für die Rechtsuchenden hat die verwaltungsinterne Rechtspflege den Vorteil, dass einvernehmliche Lösungen (Wiedererwägung oder Vergleich)³³ mit vorinstanzlichen Verwaltungsbehörden einfacher erreicht werden können. Innerhalb der Verwaltung lassen sich gut Kontakte herstellen und Lösungsmöglichkeiten ausloten. Verwaltungsbehörden verstehen es in der Regel, Verhandlungsspielräume flexibel zu nutzen. Demgegenüber sind Gerichte zurückhaltender bei der Suche nach Vergleichslösungen mit der Verwaltung. Die Verwaltungsjustiz steht – mit Blick auf die Gewaltenteilung – verstärkt in der Kontrollverantwortung. Im verwaltungsinternen Rekursverfahren lassen sich durch einvernehmliche Lösungen in vielen Fällen sowohl Kosten der privaten Beteiligten als auch Ressourcen der Verwaltung sparen. Hinzu kommt, dass durch einvernehmliche Erledigungen auch das Verfahren rascher abgeschlossen werden kann. Allerdings kommen diese Vorteile nicht in allen Rechtsgebieten in gleichem Mass zum Tragen. Dies hat damit zu tun, dass der Entscheidungsspielraum der Verwaltung für eine einvernehmliche Lösung teilweise eng begrenzt ist; einvernehmliche Erledigungen von Streitsachen sind selbstredend stets nur im Rahmen der im konkreten Fall anwendbaren Rechtsvorschriften zulässig.
- Gegen Verfügungen von Verwaltungsbehörden steht das Rechtsmittel des Rekurses offen (Art. 40 VRP), mit welchem alle Mängel der angefochtenen Verfügung gerügt werden können, insbesondere auch die Unangemessenheit (Art. 46 Abs. 1 VRP). Die Rekursinstanz kann und muss daher Ermessensentscheide mit voller Kognition überprüfen. Tut sie dies nicht, missachtet sie die ihr obliegende Prüfungsbefugnis und -verpflichtung.³⁴ Um das Ermessen vollumfänglich überprüfen zu können, ist ein umfassendes – teilweise technisches – Fachwissen und Vollzugserfahrung erforderlich. So bedarf es z.B. im Bereich der Ausschaffung von Ausländerinnen und Ausländern zur Prüfung von geltend gemachten Hindernissen detaillierter Kenntnisse der Verhältnisse im Heimatland und der Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit dessen Behörden. Als

³¹ Siehe z.B. A. Griffel, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Auflage, Zürich 2014, Einleitung N. 36.

³² Geschäft 22.94.14, Botschaft der Regierung vom 25. Oktober 1994, ABI 1994, S. 2339 ff., S. 2344 f.; Geschäft 22.06.03, Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006, ABI 2006, S. 819 ff., S. 828 ff.

³³ Nach Art. 54 VRP ist in geeigneten Fällen eine gütliche Verständigung zu versuchen.

³⁴ GVP 1995 Nr. 27.

weiteres Beispiel kann angeführt werden, dass in einem Rekursverfahren mit Koordinationspflicht nach dem VKoG von der Verwaltung Alternativlösungen aufgezeigt werden können. Ein Gericht muss sich entsprechende Informationen erst beschaffen, wobei es wiederum teilweise auf Auskünfte der Verwaltung angewiesen ist. Im Bereich der Massenverfügungen gilt es sodann häufig, Gesichtspunkten der Praktikabilität Rechnung zu tragen (z.B. Auswirkungen auf Informatikanwendungen, Kostenfolgen). Eine verwaltungsinterne Rekursinstanz kann aufgrund ihrer Nähe zum Vollzug derartige Gesichtspunkte umfassender berücksichtigen, gleichwohl aber mit der gebotenen Distanz und Unabhängigkeit entscheiden. Die Justiz ist ferner nicht gleichermassen geeignet, technische Fragen zu beurteilen wie die fachkundige Verwaltung. Sie muss deshalb der Vorinstanz ein «technisches Ermessen», ein Sachverständigenermessen oder einen Beurteilungsspielraum belassen.³⁵ Den Bürgerinnen und Bürgern ist mehr gedient, wenn sie bei einer verwaltungsinternen oberen Instanz in einem einfachen, wenig formalisierten Verfahren sämtliche Einwendungen, insbesondere auch solche gegen die Ermessensbetätigung, vorbringen können und diese von einer Behörde überprüft werden, die über das gleiche Fachwissen verfügt bzw. einfach auf solches zugreifen kann.

- Für die Departemente ist die verwaltungsinterne Rechtspflege ein wichtiges Aufsichts-, Informations- und Steuerungsmittel. Die Führungsorgane erhalten bei der Beurteilung von Rechtsmitteln umfassenden und direkten Einblick³⁶ in die Tätigkeit ihrer Ämter und Dienststellen. Dies erlaubt es einerseits, bei allfälliger fehlerhafter oder unweckmässiger Bearbeitung einzugreifen. Es können auch Mängel festgestellt werden, die zwar nicht entscheiderelevant, aber doch zu korrigieren sind. Zudem kann festgestellt werden, ob die Praxis bei Ermessensentscheiden den Vorstellungen der Departementvorsteherin oder des Departementvorstehers bzw. der Regierung entspricht. Die verwaltungsinterne Rechtspflege ist ein wichtiges Instrument, um auf die Tätigkeit der unteren Verwaltungsbehörden Einfluss zu nehmen. Sie ist damit ein Führungsinstrument, das nicht ohne weiteres gleichwertig ersetzt werden kann. Teilweise wären aufwendige Inspektionen notwendig, um Mängel festzustellen und zu beheben. Sodann werden im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege Unzulänglichkeiten einer gesetzlichen Regelung bekannt und können allenfalls Gesetzesänderungen in die Wege geleitet bzw. auf Bundesebene angeregt werden. Schliesslich sind die aus Rekursverfahren gewonnenen Kenntnisse auch unerlässlich, um in interkantonalen Fachkonferenzen sowie in Vernehmlassungsverfahren des Bundes Stellung nehmen und Verbesserungsvorschläge einbringen zu können.
- Ein Verzicht auf die verwaltungsinterne Rechtspflege führte zu Mehrkosten, indem die verwaltungsexternen Rekursinstanzen mehr belastet würden und daher die in der Verwaltung eingesparten Stellenprozente auf die Verwaltungsjustiz übertragen werden müssten, um die Mehrbelastung auffangen zu können. Dabei könnte bei den Departementen auf die juristischen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nicht vollständig verzichtet werden. Ein juristischer Support wäre weiterhin erforderlich für die Gesetzgebung, Vernehmlassungsverfahren, rechtlichen Beratungen der Ämter und Gemeinden usw.

Der Vollständigkeit halber sei immerhin auch angeführt, was als Schwächen der verwaltungsinternen Rechtspflege ins Feld geführt werden kann. Durch geeignete interne organisatorische Massnahmen, vor allem aber mit Blick auf den nachfolgenden Rechtsschutz durch verwaltungsexterne Rechtspflegeorgane (namentlich durch das Verwaltungsgericht), kann diesen Schwächen aber ausreichend begegnet werden.

- Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen können dazu neigen, öffentliche Interessen zu stark zu gewichten. Sie sind anfälliger für eine gewisse «Betriebsblindheit».
- Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen werden von den Rechtsuchenden teilweise als nicht neutral wahrgenommen, da sie der gleichen Staatsgewalt angehören. Verwaltungsexterne

³⁵ B. Schindler, Zur Rollenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung, in: ZBI 2013, S. 371. A. Griffel, a.a.O., sieht darin ein «Minus an Rechtsschutz».

³⁶ Nach Art. 52 VRP ist die Vorinstanz zur Überweisung ihrer Akten verpflichtet.

Rechtsmittelinstanzen haben eine objektivere Aussensicht und stellen eine fehlerhafte Rechtsanwendung unbefangener fest. Sie werden von den Rechtsuchenden als unabhängiger wahrgenommen, da sie weiter weg sind von der Vorinstanz.

5.2 Vernehmlassungsverfahren

Einhellig befürworteten die Teilnehmenden des Vernehmlassungsverfahrens (politische Parteien, Gerichte, Verbände, Gemeinden und Departemente) die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege. Namentlich seitens des Verwaltungsgerichtes wurde angeführt, dass die verwaltungsinterne Rechtspflege zu einer wesentlichen Entlastung der oberen Instanzen führe und folglich ein wichtiges Instrument der Verwaltungsrechtspflege darstelle. Seitens einzelner politischer Parteien wurde immerhin auf eine Ausstandsproblematik hingewiesen: Werden im Vorfeld eines Verwaltungs- oder verwaltungsinternen Rekursverfahrens Rechtsauskünfte erteilt, kann sich hieraus eine gewisse Vorbefassung ergeben, die den Anspruch auf unabhängige und unvoreingenommene Beurteilung des verwaltungsinternen Rechtspflegeverfahrens verletzen kann.

Auf die Ausstandsproblematik hatte auch bereits der Experte, der bei der im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 lancierten Strukturreform für den Querschnittsbereich Rechtsdienste beigezogen worden war, hingewiesen (Rechtsanwalt Jürg Bereuter, St.Gallen)³⁷. Die Departemente haben dieser Problematik insbesondere mit organisatorischen Massnahmen Rechnung getragen, entweder indem sie die Beratungsleistungen an juristische Sachbearbeitende der jeweiligen Ämter übertrugen und die Aufgaben des departementalen Rechtsdienstes im Wesentlichen auf Rekursbearbeitung und Rechtsetzung beschränkten, oder indem sie innerhalb der departementalen Rechtsdienste durch entsprechende personelle Aufgabenteilung eine klare Trennung zwischen Beratung und Rechtsmittelbearbeitung durchsetzten. Letztlich ist in jedem Einzelfall zu gewährleisten, dass bei der verwaltungsinternen Rekursbearbeitung keine Mitarbeitenden mitwirken, die aus irgendeinem Grund – vorliegend namentlich wegen Vorbefassung – befangen sind oder befangen erscheinen. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP haben diese in Ausstand zu treten, d.h. sie dürfen in keiner Weise bei der Entscheidungsfindung mitwirken. Die gesetzliche Formulierung «befangen *erscheinen*» bringt im Übrigen, in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, zum Ausdruck, dass nicht eine tatsächliche Befangenheit gegeben sein muss. Es genügt, wenn gewisse Gegebenheiten den Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit begründen und den Verfahrensausgang nicht mehr als offen erscheinen lassen³⁸. Insbesondere bei der Vorbefassung ist – nicht nach subjektivem Empfinden der Parteien, sondern nach objektiven Kriterien – zu überprüfen, ob durch die vorangegangene Tätigkeit, beispielsweise die Erteilung einer Rechtsauskunft, der Anschein der Voreingenommenheit erweckt wurde oder die Beurteilung noch offen erscheint³⁹.

Die getroffenen organisatorischen Massnahmen und die offene, an der Rechtsprechung des Bundesgerichtes orientierte Formulierung von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP lassen eine gesetzliche Änderung aufgrund der im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachten Ausstandsproblematik als entbehrlich erscheinen.

³⁷ Bericht Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, St.Gallen, vom 27. März 2006 zu «Querschnittsfunktion Rechtsdienste, Bericht zur heutigen Struktur in der Staatsverwaltung und Beurteilung von Alternativen», S. 33.

³⁸ Vgl. G. Steinmann, in: St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 35 und 36 zu Art. 29 sowie N. 16 zur Art. 30, mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

³⁹ Vgl. G. Steinmann, a.a.O., N. 24 zu Art. 30.

5.3 Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur verwaltungsinternen Rechtspflege

Am 1. April 2015 legten die Staatswirtschaftliche Kommission und die Rechtspflegekommission dem Kantonsrat ihren Bericht 82.15.09 zur Prüfung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege vor. Die beiden Kommissionen liessen durch eine gemeinsame, paritätisch zusammengesetzte Subkommission Organisation und Abläufe der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege beleuchten. Die gemeinsame Subkommission, deren Beurteilung sich die beiden Gesamtkommissionen anschlossen, gelangte zum Schluss, dass das geltende System der dezentralen verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege gut funktioniere. Sie sieht keinen Handlungsbedarf für einen Systemwechsel. Dabei liess sich die gemeinsame Subkommission im Wesentlichen von den gleichen Überlegungen leiten, die auch für die Regierung relevant sind⁴⁰:

- Die Mitarbeitenden in den Rechtsabteilungen und Rechtsdiensten der Departemente und Ämter sind als Fachjuristen ihrer Organisationseinheit mit der rechtlichen Thematik vertraut (z.B. Rechtssetzungsverfahren). Insoweit werden Synergien genutzt.
- Die übergeordnete Behörde erhält Kenntnis von allfälligen Mängeln, kann korrigierend und lenkend eingreifen und damit eine einheitliche Führung der Verwaltung sicherstellen. Dies ist insbesondere dort wichtig, wo Ermessen besteht.
- Für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger ist der Zugang zur verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege einfach. Einvernehmliche Lösungen (Wiedererwägung, Vergleich) sind möglich. Durch den nachgeordneten gerichtlichen Instanzenzug ist zudem auch die verwaltungsunabhängige Beurteilung sichergestellt.
- Die geringe Zahl der gutgeheissenen Rechtsmittelentscheide durch die externe Verwaltungsjustiz ist ein weiteres Indiz.

Staatswirtschaftliche und Rechtspflegekommission orten jedoch einen gewissen Verbesserungsbedarf bei der Bearbeitung der verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren. Sie haben der Regierung insbesondere empfohlen, die politische Verantwortung durch die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher in der verwaltungsinternen Rechtspflege aktiver wahrzunehmen, allenfalls frühzeitiger Einfluss zu nehmen und hierfür insbesondere departementsübergreifend einheitliche Kriterien aufzustellen. Sodann sollten die Instruktionsverfahren durch einheitliche, departementsübergreifende Richtlinien bezüglich Verfahrensabläufen, Kosten und Kostenvorschüssen, Geschäftsstatistiken der Rechtsdienste sowie Vorbefassung, Befangenheit und Ausstand verbessert werden. Im Weiteren wurde der Regierung empfohlen, ein Konzept für die verfahrensrechtliche und fachspezifische Weiterbildung und Vernetzung aller Juristinnen und Juristen der kantonalen Verwaltung zu erarbeiten. Die Regierung hat diese Empfehlungen entgegengenommen und wird dem Kantonsrat zu gegebener Zeit Bericht über deren Beurteilung und Umsetzung erstatten.

Der Kantonsrat hat den Bericht 82.15.09 der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur Prüfung der verwaltungsinternen Rechtspflege in der Junisession 2015 diskussionslos zur Kenntnis genommen.

5.4 Fazit

Die Regierung hat sich bereits in der Vergangenheit stets für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege ausgesprochen, und der Kantonsrat hat sich dieser Einschätzung stets angeschlossen. An dieser Ausgangslage hat sich nichts geändert. Die verwaltungsinterne Rechtspflege erweist sich in vielen Bereichen nach wie vor als bürgernah und für die Rechtssuchenden vorteilhaft. Die wesentlichste eingetretene Änderung ist darin zu erblicken, dass heute die Rechtsweggarantie umfassend zum Tragen kommt und deshalb die verwaltungsinterne Rechtspflege nicht mehr nur in Teilbereichen, sondern umfassend einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Ge-

⁴⁰ Die nachfolgende Aufzählung ist wörtlich aus Ziff. 5.1 des Berichts 82.15.09 übernommen.

rade auch mit Blick auf die umfassende gerichtliche Kontrolle rechtfertigt es sich, die verwaltungsinterne Rechtspflege bei den unteren Instanzen beizubehalten und deren oben dargelegten Vorteile im Interesse der Rechtsuchenden zu nutzen.

Die Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren sowie die Beurteilung der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission – der sich der Kantonsrat durch diskussionslose Kenntnisnahme des Berichts 82.15.09 angeschlossen hat – bestätigen, dass die verwaltungsinterne Rechtspflege im Kanton St.Gallen auch heute noch einen wichtigen Stellenwert beim Rechtsschutz in Verwaltungssachen hat. Sie stellen auch einen Vertrauensbeweis dar, dass die Departemente als Rechtsmittelinstanzen grundsätzlich gute Arbeit leisten und sowohl bei den Rechtsuchenden wie bei den oberen gerichtlichen Instanzen grosses Vertrauen geniessen. Die Regierung sieht weder Anlass noch Notwendigkeit, dieses funktionierende System grundsätzlich in Frage zu stellen.

Für die im Vernehmlassungsverfahren und bei der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission vorgebrachten Anregungen – namentlich bezüglich Ausstandsproblematik wegen Vorbefassung – besteht nach Einschätzung der Regierung kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Den Ausstandsfragen wurde und wird mit organisatorischen Massnahmen sowie im Einzelfall Rechnung getragen; die gesetzliche Regelung von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP und die sich laufend weiter entwickelnde Rechtsprechung vermögen die Anforderungen an die Unvoreingenommenheit der Rechtsmittelinstanzen ausreichend sicherzustellen. Die von Staatswirtschaftlicher und Rechtspflegekommission im Bericht 82.15.09 eingebrachten weiteren Empfehlungen sind organisatorischer Natur und bedürfen ebenfalls keiner gesetzlichen Regelung.

Gewisse Straffungen und Vereinfachungen der verwaltungsinternen Rechtspflege sind dennoch angezeigt. Insbesondere betrifft dies die weitgehende «Ausklammerung» der Regierung aus dem verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren (vgl. nachfolgend Abschnitt 5.5). In diesem Sinn ist die Straffung des Rechtswegs, die mit dem III. Nachtrag zum VRP eingeleitet worden war, im Interesse der Verfahrensbeschleunigung weiterzuführen.

5.5 Verzicht auf Zuständigkeiten der Regierung bei der verwaltungsinternen Rechtspflege

5.5.1 Verbliebene Rechtsprechungsaufgaben

Nach dem III. und V. Nachtrag zum VRP verblieben der Regierung noch in Teilbereichen Rechtsprechungsaufgaben als Rekurs- bzw. Einspracheinstanz. Es handelt sich um folgende Bereiche:

- Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departementes (Baudepartement, Art. 25 Bst. a^{bis} und b GeschR). Über Rekurse gegen diesbezügliche Verfügungen entscheidet die Regierung (Art. 31 BauG).
- In koordinierten Verfahren entscheidet die Regierung als Schiedsstelle, wenn Stellen verschiedener Departemente eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen haben und dabei Widersprüche bestehen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a VKoG). Es handelt sich dabei nicht um einen Rechtsmittelentscheid im eigentlichen Sinn. Vielmehr werden unterschiedliche Interessen abgewogen. Der Gesamtentscheid der Regierung kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. a VKoG). Sind keine Stellen verschiedener Departemente beteiligt, erlässt das zuständige Departement den Gesamtentscheid (Art. 7 Abs. 1 Bst. b VKoG). Dieser kann bei der Regierung angefochten werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. b VKoG). Hierbei handelt es sich um ein Rechtsmittelverfahren vor der Regierung.
- Strassenbauprojekte für Kantonsstrassen werden von der zuständigen Stelle des Kantons (Tiefbauamt) öffentlich aufgelegt (Art. 43 des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]). Über Einsprachen gegen das Projekt und gegen die Zulässigkeit der Enteignung entscheidet

- bei Kantonsstrassen die Regierung. Deren Entscheid kann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 45 und 46 StrG in Verbindung mit Art. 59bis VRP).
- Soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist, kann das ausserordentliche Rechtsmittel der Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, mit dem lediglich bestimmte Gründe geltend gemacht werden können (Art. 88 VRP). Über eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen ein Departement entscheidet die Regierung (Art. 89 Abs. 1 Bst. c VRP).

5.5.2 Verzicht auf Rechtsmittelentscheide der Regierung

Die Regierung ist nach Art. 71 ff. KV die oberste Leitungs- und Verwaltungsbehörde des Kantons. Ihre Rolle ist strategischer Natur und nicht darauf ausgerichtet, differenzierte Rechtsprechung in Einzelfällen auszuüben. Die fachlichen und juristischen Kompetenzen in den vorstehend aufgezählten Rechtsbereichen sind in den zuständigen Departementen angesiedelt, so dass auch dort, unter Verantwortung und Führung der zuständigen Vorsteherin bzw. des zuständigen Vorstehers, die verwaltungsinterne Rechtspflege möglichst umfassend ausgeübt werden soll. Aus diesen Überlegungen sieht die Regierung mit dem Entwurf eines neuen Planungs- und Baugesetzes vom 11. August 2015 (22.15.08) insbesondere vor, ihre Rechtsprechungskompetenzen in den Planverfahren aufzugeben, indem die Zuständigkeit zur Genehmigung von Zonenplänen, Baureglementen, Schutzverordnungen und Sondernutzungsplänen an die zuständige kantonale Stelle übertragen werden soll (Art. 38 des Entwurfs). Damit wird das Baudepartement zur Rekursinstanz. Ebenso entfallen nach Art. 133 des Entwurfs zum Planungs- und Baugesetz die Zuständigkeiten der Regierung in koordinierten Verfahren.

Bei den Projekteinsprachen nach dem StrG liegt es aus den gleichen Überlegungen nahe, dass diese durch das zuständige Departement entschieden werden. Art. 45 Abs. 3 StrG ist entsprechend zu ändern.

Für Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen Departemente kann inskünftig ebenfalls auf die Zuständigkeit der Regierung verzichtet werden. Es rechtfertigt sich, für derartige Beschwerden direkt das Verwaltungsgericht für zuständig zu erklären, zumal sich bei Rechtsverweigerungsbeschwerden keine Ermessensfragen stellen und es sich hier häufig um Beschwerden gegen (nicht selbstständig mit Rekurs anfechtbare) Zwischenentscheide oder verfahrensrechtliche Anordnungen in Angelegenheiten handelt, die in der Hauptsache (wiederum) beim Verwaltungsgericht anfechtbar sind.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde weitgehend begrüsst, dass die Regierung in der verwaltungsinternen Rechtspflege grundsätzlich keine Zuständigkeiten mehr haben sollte. Eine politische Partei erklärt sich mit der Straffung unter der Einschränkung einverstanden, dass die Regierung in Fragen politischen Ermessens zuständig bleiben soll; eine politische Partei lehnt den Verzicht ab, insbesondere weil sie im Bereich der Zonenplanung eine politische Rekursinstanz wünscht und generell eine departementsübergreifende Qualitätskontrolle verlangt. Die Zuständigkeiten der Regierung im Bereich der Zonenplanung sind Gegenstand der parlamentarischen Beratungen zum Planungs- und Baugesetz (22.15.08), und die departementsübergreifende Qualitätskontrolle ist ein Thema, das in der Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur Prüfung der verwaltungsinternen Rechtspflege behandelt wurde (vgl. Bericht 82.15.09; vorn Abschnitt 5.3). Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht hierfür nicht.

5.5.3 Verbleibende Zuständigkeiten der Regierung

In gewissen Sachbereichen ist von Bundesrechts wegen vorgeschrieben, dass die Regierung über bestimmte Rechtsmittel zu entscheiden hat. Hierzu gehören insbesondere die Abstimmungs- und Wahlbeschwerden nach Art. 77 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR). In diesen Fällen kann selbstverständlich die Zuständigkeit der Regierung durch kantonales Recht nicht wegbedungen werden. Bei diesen Abstimmungs- und Wahlbeschwerden ist die Regierung indessen nicht Vorinstanz vor dem Verwaltungsgericht; die Beschwerdeentscheide sind nach Art. 80 BPR direkt beim Bundesgericht anfechtbar.

Auch in Angelegenheiten der kantonalen politischen Rechte übt die Regierung verwaltungsinterne Rechtsprechungsfunktionen aus. Insbesondere entscheidet sie über die Zulässigkeit (einschliesslich Rechtmässigkeit) von kantonalen Initiativbegehren nach Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1, und nach Art. 46 des Gesetzes über die Urnenabstimmungen, sGS 125.3, beurteilt die Regierung Beschwerden gegen kantonale Wahlen und Abstimmungen. In diesen Bereichen ist keine Änderung der geltenden Rechtslage angezeigt, da Fragen der politischen Rechte auf kantonaler Ebene wie auch die Beurteilung der Rechtmässigkeit kantonalen Erlasse und Initiativbegehren von erheblicher politischer Bedeutung sind. Diese können und sollen nicht der Beurteilung eines Departementes anheimgestellt werden, womit auch dem Anliegen im Vernehmlassungsverfahren, die Regierung solle in politisch bedeutsamen Angelegenheiten ihre Rechtsmittelbefugnisse behalten, entsprochen wird. In diesen Fällen wird die Regierung somit weiterhin Vorinstanz vor dem Verwaltungsgericht bleiben (Art. 59bis Abs. 1 VRP).

Nicht angetastet werden mit dem vorliegenden Entwurf gewisse spezialgesetzliche Rechtsprechungsaufgaben der Regierung, so nach Art. 39quinquies des Vollzugsgesetzes zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung, sGS 752.2, die Beurteilung von Schutz- und Nutzungsplänen, Schutzverfügungen, Verfügungen über Leistungspflichten und Leistungsvereinbarungen im Bereich des Gewässerschutzes. Im Weiteren ist die Regierung Beschwerdeinstanz beim Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, wo das Grundbuchinspektorat Bewilligungsbehörde und das zuständige Departement beschwerdeberechtigte Behörde ist (Art. 6 des Einföhrungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, sGS 914.1).

Sodann bleibt die Regierung Vorinstanz vor dem Verwaltungsgericht, wo sie Wahlen in die strategischen Leitungsorgane von Organisationen mit staatlicher Beteiligung *nach fachlichen Kriterien* vorzunehmen hat. Hierzu gehören namentlich die Verwaltungskommission der Sozialversicherungsanstalt, der Verwaltungsrat der Spitalverbunde, der Verwaltungsrat des Zentrums für Labormedizin, der Verwaltungsrat der Psychiatrieverbunde, die Kommissionen der Melioration der Rheinebene sowie der Verwaltungsrat der Gebäudeversicherungsanstalt (vgl. die Vorlage 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung»). In diesen Fällen sind ein Wahl- bzw. vor allem ein Nicht-Wahlentscheid der Regierung nach dem Urteil des Bundesgerichtes vom 28. August 2013 (BGE 8C_353/2013) beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Die entsprechenden Gesetzesanpassungen wurden mit dem VII. Nachtrag zum VRP vorgenommen (vgl. Abschnitt 3.1.3.i).

5.6 Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente?

Die Departemente sind nicht nur Rechtsmittelinstanzen gegen Verfügungen von Gemeindebehörden oder von kantonalen Amtsstellen, sondern sie erlassen auch selbst erstinstanzliche Verfügungen, so beispielsweise das Sicherheits- und Justizdepartement im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs (Art. 19 EG-StPO) oder bei der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung (Art. 99 Abs. 3 VRP), das Departement des Innern bei Namensänderungen (Art. 30 ZGB) oder das Gesundheitsdepartement bei Erteilung und Entzug von Berufsausübungsbewilligungen an Ärzte oder Zahnärztinnen. Auch wenn zahlreiche dieser Verfügungen im Rahmen der Ermächtungsverordnung, sGS 141.41, an nachgeordnete, jeweils genau bezeichnete Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter delegiert sind, bleiben es doch in der Sache Verfügungen des zuständigen Departementes.

Nach geltendem Art. 59bis Abs. 1 VRP sind diese erstinstanzlichen Verfügungen der Departemente unmittelbar mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Diese Regelung wurde mit dem V. Nachtrag zum VRP eingeföhrt, um die Regierung von Rechtsprechungsaufgaben zu entlasten (vgl. Abschnitt 3.1.3.e). Damit wird in diesen Fällen vom Grundsatz abgewichen, dass

in der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege ein zweistufiger Instanzenzug gegeben ist. Es ist nicht zu verkennen, dass diese Abweichung, jedenfalls in Fällen, wo ein Ermessensspielraum besteht, systemfremd ist und dass in diesen Fällen eine Überprüfung der Ermessensbetätigung – die vom Verwaltungsgericht wegen seiner beschränkten Kognition nicht vorgenommen werden kann – unterbleibt. Im Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2014 stellte die Regierung deshalb ein Modell zur Diskussion, in dem erstinstanzliche Departementalverfügungen zunächst, vor dem Gang ans Verwaltungsgericht, mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden sollten. Gesetzestechnisch könnte dies durch eine entsprechende Ergänzung des Katalogs in Art. 41 VRP oder gestützt auf Art. 41 Bst. i VRP auf dem Verordnungsweg umgesetzt werden.

In der Vernehmlassung fiel das Echo zu diesem Vorschlag kontrovers aus. Die befürwortenden und die ablehnenden Stimmen halten sich ungefähr die Waage. Die Regierung geht heute davon aus, dass die Verlängerung des Rechtsmittelwegs bei der Anfechtung erstinstanzlicher Departementalverfügungen nicht notwendig und auch nicht im Interesse der Rechtssuchenden ist. Die Departemente sind – gerade auch dank internem juristischem Support und dank der Sachnähe der zuständigen Mitarbeitenden – in der Lage, das einschlägige Recht und insbesondere das im Einzelfall gegebene Ermessen sachkundig und sachgerecht zu handhaben. Es macht nach Überzeugung der Regierung keinen Sinn, beispielsweise Fragen des Strafvollzugs (etwa eine vorzeitige Entlassung oder eine Urlaubsgewährung) nach dem Departement, dessen Sachbearbeitende den Vollzugsfall im Detail kennen und sich regelmässig mit dem Verurteilten befassen müssen, nochmals durch eine gerichtliche Instanz mit voller Kognition, d.h. mit voller Ermessensbetätigung, beurteilen zu lassen. Zeigt sich, dass das Ermessen im Einzelfall nicht sachgerecht ausgeübt und beispielsweise unter- oder überschritten wurde, so stellt dies eine Rechtsverletzung dar, die auch im Beschwerdeverfahren durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden kann. Der Gewinn an Rechtsstaatlichkeit durch das «Einschieben» einer gerichtlichen Rekursinstanz steht in keinem Verhältnis zur damit verbundenen Verlängerung des Rechtsmittelverfahrens. Die Regierung sieht daher davon ab, gegen erstinstanzliche Departementalverfügungen ein Rekursverfahren einzuführen; die heutige bewährte Regelung mit der direkten Beschwerdemöglichkeit an das Verwaltungsgericht soll beibehalten werden.

6 Organisation der (verwaltungsexternen) Verwaltungsgerichtsbarkeit

6.1 Zusammenlegung der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes mit dem Verwaltungsgericht (Schaffung einer einzigen Verwaltungsjustizinstanz)?

Wie in den Abschnitten 3.3.1 und 3.3.2 dargelegt, kennt der Kanton St.Gallen in Teilbereichen eine zweistufige (externe) Verwaltungsjustiz, nämlich dort, wo das Rechtsmittel des Rekurses an ein Gericht – Verwaltungsrekurskommission oder Versicherungsgericht – führt und gegen den Entscheid dieses Gerichts die Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich ist. Die Motion 42.10.01 «Neugestaltung der Verwaltungsjustiz» verlangt zu prüfen, ob diese heutige doppelte gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit durch eine einstufige abzulösen ist. Dies würde bedeuten, dass die Verwaltungsrekurskommission, das Versicherungsgericht und das Verwaltungsgericht zu einem einzigen (zugleich obersten) kantonalen Gericht für Streitigkeiten im Bereich des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen würden. Konkret hiesse dies, die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht dem Verwaltungsgericht «einzuverleiben». Eine solche Umgestaltung hätte erhebliche Auswirkungen insbesondere auf Fallzahlen, Infrastruktur, Personalbedarf und mithin auch auf die Kosten. Es würde im Endeffekt ein mit dem bisherigen Verwaltungsgericht nicht mehr vergleichbares neues Verwaltungsgericht entstehen. Im Folgenden werden die wesentlichen Folgen eines solchen Modells aufgezeigt. Dabei ist auch der vorstehend

hergeleitete Grundentscheid zu berücksichtigen, die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege auf dem heutigen Zustand zu belassen (vgl. Abschnitt 5 dieser Botschaft).

6.1.1 Anfechtungsgründe vor einem einzigen Verwaltungsgericht

Die Kognition⁴¹ des Verwaltungsgerichtes ist nach geltendem Recht eingeschränkt. Wie bereits dargelegt, kommt dem Verwaltungsgericht lediglich die Rechtskontrolle, hingegen keine Ermessensüberprüfung zu. Sodann sind im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht neue Begehren unzulässig. Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht Tatsachen grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt, die nach Abschluss des vorinstanzlichen Rekursverfahrens eingetreten sind (Art. 61 VRP).⁴² Das Verwaltungsgericht darf sodann über die Begehren des Beschwerdeführers nicht hinausgehen und die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid nicht zu dessen Nachteil ändern (Art. 63 VRP). Im Rekursverfahren vor Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht – wie im Übrigen auch im verwaltungsinternen Rekursverfahren – können demgegenüber grundsätzlich alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, insbesondere auch dessen Unangemessenheit. Es können auch neue Begehren, Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden (Art. 46 VRP). Sodann ist die Rekursinstanz nicht an die Anträge der Beteiligten gebunden (Art. 56 VRP).⁴³

Werden Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht mit dem Verwaltungsgericht zusammengelegt, ist die Kognition eines solchen vereinigten Verwaltungsgerichtes neu zu definieren. Dabei fragt es sich, ob die eingeschränkte Kognition des bisherigen Verwaltungsgerichtes beizubehalten oder auszuweiten ist. Zwar wäre grundsätzlich auch eine differenzierte Lösung denkbar, wonach die Ermessensüberprüfung davon abhängt, die die Vorinstanz entschieden hat: So könnte beispielsweise die Kognition weiterhin eingeschränkt bleiben, wenn ein Entscheid der Regierung oder eines Departementes angefochten wird. Andererseits bedeutete es eine Einschränkung des Rechtsschutzes, wenn den Rechtsuchenden anstelle der Verwaltungsrekurskommission bzw. des Versicherungsgerichtes, die mit voller Kognition entscheiden, neu nur noch das Verwaltungsgericht mit eingeschränkter Kognition zur Verfügung stünde. Es ist daher davon auszugehen, dass die Kognition eines einzigen Verwaltungsgerichtes in Abhängigkeit von der Vorinstanz differenziert zu regeln wäre.

6.1.2 Auswirkungen auf die Fallzahlen eines einzigen Verwaltungsgerichtes

6.1.2.a Zuständigkeitsbereich des Versicherungsgerichtes

Im Zuständigkeitsbereich des Versicherungsgerichtes führt der Instanzenzug nach geltendem Recht in der weit überwiegenden Zahl (über 95 Prozent) der Fälle vom Versicherungsgericht direkt an das Bundesgericht. Das Bundesrecht schreibt nämlich in Art. 57 ATSG vor, dass die Kantone lediglich eine einzige Gerichtsstanz zur Beurteilung von Beschwerden im Bereich des Sozialversicherungsrechts des Bundes vorsehen. Auch im Bereich der beruflichen Vorsorge⁴⁴, der Opferhilfe⁴⁵ und der Kranken-Zusatzversicherungen⁴⁶ ist ein mehrstufiges kantonales gerichtliches Verfahren ausgeschlossen. In diesen Bereichen führt der Rechtsweg somit heute nicht über das Verwaltungsgericht. Aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts ist es den Kantonen verwehrt, in diesen Bereichen eine zweite Gerichtsstanz vorzusehen. Eine Zusammenlegung des Versicherungsgerichtes mit dem Verwaltungsgericht würde daher nichts daran ändern, dass in den genannten Bundesrechtssachen auf kantonaler Ebene wie bisher lediglich eine einzige Gerichtsstanz

⁴¹ Auch Überprüfungsbefugnis oder Prüfungszuständigkeit genannt.

⁴² Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 642. Zu den Ausnahmen siehe Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645.

⁴³ In den Verfahren vor Versicherungsgericht, die sich nach dem ATSG richten, gelten im Wesentlichen die gleichen Regeln (siehe Art. 61 ATSG).

⁴⁴ Art. 73 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40.

⁴⁵ Art. 29 Abs. 3 des Opferhilfegesetzes, SR 312.5.

⁴⁶ Art. 7 ZPO.

stanz entscheidet. Eine Zusammenlegung würde lediglich bewirken, dass anstelle des Versicherungsgerichtes neu das Verwaltungsgericht entscheidet. Dessen Belastung würde demgemäss um so viele Fälle zunehmen, wie beim Versicherungsgericht in Bundesrechtssachen derzeit anfallen.

Verkürzt würde bei einer Zusammenlegung von Versicherungsgericht und Verwaltungsgericht lediglich der Instanzenweg im Bereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts, also in Streitigkeiten betreffend Prämienverbilligung für Krankenkassen, Alimentenbevorschussung, Mutterschaftsbeiträge und ausserordentliche Ergänzungsleistungen. In diesen Bereichen könnte durch entsprechende Änderung des VRP geregelt werden, dass nicht mehr wie bisher zuerst das Versicherungsgericht entscheidet und alsdann noch das Verwaltungsgericht angerufen werden kann, sondern lediglich noch eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz zur Verfügung steht. Allerdings fällt der Anteil dieser Verfahren beim Versicherungsgericht wie auch beim Verwaltungsgericht zahlenmässig derzeit kaum ins Gewicht. Die Anzahl der Fälle, die bei einer Zusammenlegung von Versicherungsgericht und Verwaltungsgericht nur noch durch eine statt zwei Gerichtsinstanzen beurteilt würden, bewegt sich in einem tiefen einstelligen Bereich. Das heisst, die heutige Gesamtbelastung (Gesamtzahl der zu bearbeitenden Fälle) von Versicherungsgericht und Verwaltungsgericht bliebe bei einer Zusammenlegung praktisch unverändert. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Zusammenlegung des Versicherungsgerichtes mit dem Verwaltungsgericht keine nennenswerten Auswirkungen auf den Instanzenweg bzw. die Gesamtzahl der Fälle und damit auch keine nennenswerte Entlastungswirkung hätte.

Andererseits erscheint es aus rechtsstaatlicher Sicht angezeigt, dass in jenen Fällen, in denen kantonales (Sozialversicherungs-)Recht anzuwenden ist, ein Weiterzug an eine zweite kantonale Instanz gegeben ist, bei der eine Verletzung des kantonalen Rechts gerügt werden kann. Dies deshalb, weil bei einem Weiterzug an das Bundesgericht nach Art. 95 f. BGG die Rüge, dass kantonales Recht verletzt wurde, nicht bzw. nur beschränkt (Verletzung verfassungsmässiger Rechte⁴⁷) möglich ist. Eine Zusammenlegung der beiden kantonalen Gerichtsinstanzen bedeutete mit anderen Worten eine Schmälerung des Rechtsschutzes im Bereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts.

6.1.2.b Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsrekurskommission

Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt die in Art. 41 VRP aufgezählten Streitigkeiten. Vorinstanzen sind sowohl kommunale als auch kantonale Verwaltungsbehörden. Zum Zweck der Arbeitsteilung und teilweisen Spezialisierung ist die Verwaltungsrekurskommission in sechs Abteilungen gegliedert⁴⁸: I Abgaben und öffentliche Dienstpflichten; II Schätzungen, Landwirtschaft und Jagd; III Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe; IV Verkehr; V Kindes- und Erwachsenenschutz; VI Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Die Verwaltungsrekurskommission entscheidet in der Regel in Dreierbesetzung. Wichtigste Ausnahme bilden die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die nach Art. 93bis VRP einzelrichterlich entschieden werden. Sodann wird über unentgeltliche Rechtspflege und amtliche Verteidigung (bei Steuerstrafverfahren) durch die Präsidentin oder den Präsidenten einzelrichterlich entschieden.

Nach Art. 59 VRP können die Entscheide der Verwaltungsrekurskommission mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Die geltende Regelung kennt eine wesentliche Ausnahme: Entscheide der Verwaltungsrekurskommission im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sind nicht beim Verwaltungsgericht, sondern beim Kantonsgericht anzufechten (Art. 59 Abs. 1 Bst. a VRP, Art. 28 EG-KES). Im Jahr 2014 waren dies 23 Fälle. Bei der Prüfung der Auswirkungen einer Zusammenlegung von Verwaltungsrekurskommission und Verwaltungsgericht auf die Fallzahlen sind daher die KES-Fälle auszuklammern.

⁴⁷ Vgl. M. Schott, in: Basler Kommentar zum BGG, 2008, N 55 zu Art. 95.

⁴⁸ Art. 11 der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission.

In Bezug auf die Fallzahlen hätte eine Zusammenlegung der Verwaltungsrekurskommission mit dem Verwaltungsgericht erhebliche Auswirkungen. Auszugehen ist von folgenden Fallzahlen (Neueingänge) der Verwaltungsrekurskommission (für das Jahr 2014⁴⁹):

Abteilung I (Abgaben und öffentliche Dienstpflichten)	351
Abteilung II (Schätzungen, Landwirtschaft und Jagd)	28
Abteilung III (Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe)	5
Abteilung IV (Verkehr)	189
Abteilung V (Kindes- und Erwachsenenschutz [KES])	p.m. ⁵⁰
Abteilung VI (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht)	107
Total (ohne KES)	680

Weiterzüge von Verwaltungsrekurskommission an Verwaltungsgericht total	-59
Beim Verwaltungsgericht kämen neu hinzu	621

Aus obiger Aufstellung ergibt sich Folgendes: Die Verwaltungsrekurskommission verzeichnete ohne die KES-Fälle im Jahr 2014 insgesamt 680 Neueingänge. Bei einer Zusammenlegung würden beim Verwaltungsgericht diejenigen Fälle wegfallen, die nach heutigem Recht von der Verwaltungsrekurskommission an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Im Jahr 2014 belief sich die Zahl dieser Fälle beim Verwaltungsgericht auf lediglich 59. Es ist daher anzunehmen, dass das Verwaltungsgericht zufolge der Zusammenlegung mit der Verwaltungsrekurskommission jährlich rund 600 Fälle zusätzlich zu bearbeiten hätte.

Stark ansteigen würde indessen nicht nur die Zahl der zu behandelnden Fälle. Auch der Bearbeitungsaufwand je Fall würde zunehmen. Während das Verwaltungsgericht heute mit der Verwaltungsrekurskommission eine Vorinstanz hat, die den Sachverhalt umfassend abgeklärt und ihren Entscheid eingehend begründet hat, müsste es in Zukunft Verfügungen und Entscheide überprüfen, die von Verwaltungsbehörden erlassen wurden. Hierunter fielen auch zahlreiche standardisierte Verfügungen, bei denen das Gebot nach Raschheit des Verfahrens erstinstanzlich höher gewichtet wird als detaillierte Sachverhaltsabklärungen (z.B. bei Administrativmassnahmen im Strassenverkehr). Ausserdem wären auch Verfügungen kommunaler Verwaltungsbehörden, die in der Regel nicht über vergleichbare juristische Kapazitäten verfügen wie die Verwaltungsrekurskommission, an das vereinigte Verwaltungsgericht weiterziehbar. Zudem werden im Rechtsmittelverfahren erfahrungsgemäss auch neue Behauptungen und Begründungen vorgebracht, die durch das Verwaltungsgericht umfassend zu überprüfen wären, da – wie ausgeführt – die Kognition des Verwaltungsgerichtes in diesen Fällen erweitert werden müsste. Der Bearbeitungsaufwand würde also auch je Fall zunehmen. Bei einer realistischen Schätzung muss daher davon ausgegangen werden, dass sich die Geschäftslast des Verwaltungsgerichtes zufolge einer Vereinigung mit der Verwaltungsrekurskommission mehr als verdreifachen würde.

6.1.3 Vernehmlassung

Die Zusammenlegung der unteren Verwaltungsgerichte mit dem obersten Verwaltungsgericht wurde in der Vernehmlassung fast einhellig abgelehnt. Lediglich eine Partei geht davon aus, dass eine grössere Mitgliederzahl des Richtergremiums die Stellvertretungen erleichtern könnte, und das Versicherungsgericht erachtet einen Zusammenschluss von Versicherungs- und Verwaltungsgericht (d.h. ohne Einbezug der Verwaltungsrekurskommission) als prüfungswerte Alternative, um unterschiedliche Belastungen flexibler ausgleichen zu können. Dieser Variante kann indessen das Verwaltungsgericht nach seiner Vernehmlassung nichts abgewinnen, weil keine Reduktion

⁴⁹ Statistische Angaben aus: Amtsbericht der kantonalen Gerichte über das Jahr 2014. Die Neueingänge umfassen sowohl die Rekurse als auch die Klagen.

⁵⁰ Die 339 KES-Fälle sind im vorliegenden Zusammenhang nicht zu berücksichtigen, da der Weiterzug nicht an das Verwaltungsgericht, sondern an das Kantonsgericht erfolgt.

der Gesamt-Geschäftslast erzielt werden könnte und weil aufgrund der unterschiedlichen Kognition der beiden Gerichte und angesichts der verschiedenartigen Fach- und Rechtsgebiete mit der damit verbundenen Spezialisierung keine Vorteile aus einer Fusion ersichtlich sind.

6.1.4 Würdigung / Fazit

Die Schaffung einer einzigen Verwaltungsgerichtsinstanz hätte zur Folge, dass die Stellung des heutigen Verwaltungsgerichtes in der kantonalen Verwaltungsrechtspflege grundlegend verändert – und letztlich auch geschwächt – würde. Das Verwaltungsgericht steht an der Spitze der kantonalen Verwaltungsrechtspflege. Diese weist heute eine klar vertikale, pyramidenförmige Gliederung auf, indem nur verhältnismässig wenige Verwaltungsstreitigkeiten bis vor Verwaltungsgericht gelangen (auch wenn die Eingänge beim Verwaltungsgericht im Lauf der Jahre kontinuierlich zugenommen haben). Die weit überwiegende Zahl der Streitigkeiten wird vor den unteren Verwaltungsjustizinstanzen erledigt. Deren Rechtsprechung wird offensichtlich in den weitaus meisten Fällen akzeptiert. Dem Verwaltungsgericht kommt demgemäss heute die Stellung eines obersten Gerichtes zu, das in der Mehrzahl der Fälle grundlegende Rechtsfragen zu beurteilen hat und auch einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsfortbildung im Kanton leistet. Im Vordergrund steht dabei entsprechend der Rechtsnatur der Beschwerde (vgl. die Ausführungen unter Abschnitt 3.3.1) die Klärung von Rechtsfragen und weniger von Sachverhalten. Sodann obliegt dem Verwaltungsgericht die administrative Aufsicht über die beiden unteren Gerichte der Verwaltungsrechtspflege. Mit einer Zusammenlegung der bestehenden Verwaltungsjustizinstanzen entstünde ein bedeutend grösseres Gericht, das vorwiegend eigentliche Massengeschäfte (wie Rechtsmittel gegen Abgaben oder Administrativmassnahmen im Strassenverkehr) zu bewältigen hätte. Zu den bisherigen rund 250 bis 300 Fällen kämen zufolge Vereinigung mit dem Versicherungsgericht rund 800 und zufolge Vereinigung mit der Verwaltungsrekurskommission rund 600 Fälle dazu. Es wären anstatt knapp 300 Fälle neu rund 1'600 Fälle zu bewältigen. Wie erwähnt, ist davon auszugehen, dass durch die Zusammenlegung lediglich etwa 60 Weiterzüge von den unteren Verwaltungsjustizinstanzen an das Verwaltungsgericht wegfallen würden. Das Verwaltungsgericht hätte als einzige Gerichtsinstanz im öffentlichen Recht die Stellung eines Gerichtes, bei dem die Aufgabe im Vordergrund steht, in den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten den Zugang zu einem Gericht nach Massgabe der Rechtsweggarantie zu gewährleisten. Das Verfahren müsste wenigstens teilweise dem heutigen Rekursverfahren angeglichen werden, in welchem grösseres Gewicht auf die von Amtes wegen vorzunehmende Feststellung des Sachverhalts zu legen ist. In den Massenverfahren wird häufig erst im Rekursverfahren aufgrund neuer Vorbringen die Sachverhaltsermittlung vervollständigt. In solchen Verfahren sind häufig Beweiserhebungen erforderlich. Dadurch würde die Bedeutung des Verwaltungsgerichtes als Gericht, das an der Spitze der kantonalen Verwaltungsrechtspflege steht und insbesondere auch wegleitende Entscheide fällt, stark relativiert.

Weiter fällt in Betracht, dass eine vollständige Eingliederung der Verwaltungsrekurskommission in das Verwaltungsgericht ohnehin nicht möglich wäre. Soweit die Verwaltungsrekurskommission gerichtliche Beschwerdeinstanz nach Art. 450 Abs. 1 ZGB gegen Verfügungen der regionalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ist (siehe Abschnitt 3.1.3.g), müsste entweder die Verwaltungsrekurskommission für die Beurteilung der KES-Beschwerden beibehalten werden oder eine andere – allenfalls eine neue – Instanz mit der Behandlung dieser Fälle betraut werden. Dies gründet darin, dass ein Entscheid durch das vergrösserte Verwaltungsgericht schon deshalb nicht in Betracht käme, weil die Beschwerdeentscheide an das Kantonsgericht weiterziehbar sind; ein Weiterzug vom Verwaltungsgericht an das Kantonsgericht ist aus verfassungsrechtlichen Gründen aber ausgeschlossen, denn Verwaltungsgericht und Kantonsgericht stehen auf gleicher Stufe (vgl. Art. 64 Abs. 1 Bst. e KV).

Auch aus staatspolitischen Gründen ist die angedachte Zusammenlegung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte mit dem oberen Verwaltungsgericht abzulehnen. Das Verwaltungsgericht bildet heute, wie erwähnt auf gleicher Stufe, das Pendant zum Kantonsgericht, dieses in der Zivil- und Strafrechtspflege, jenes in der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege. Während das Kantonsge-

richt mit den Kreisgerichten gerichtliche Vorinstanzen mit voller Kognition hat, verlöre das Verwaltungsgericht seine gerichtlichen Vorinstanzen und würde seinerseits in zahlreichen Rechtsgebieten zur ersten gerichtlichen Instanz «degradiert». Unlogisch wäre auch, dass sich eine Splitting in der Anzahl der Rechtsmittelinstanzen ergäbe: In jenen Bereichen, in denen die verwaltungsinterne Rechtspflege beibehalten wird, stehen den Rechtsuchenden auf kantonaler Ebene (wenigstens) zwei Rechtsmittelinstanzen zur Verfügung; wo kein verwaltungsinterner Rechtsschutz besteht – d.h. insbesondere in allen heutigen Zuständigkeitsgebieten der Verwaltungsrekurskommission –, reduzierte sich der Rechtsschutz auf eine Instanz.

Die Schaffung eines einzigen Verwaltungsgerichtes hätte auch erhebliche Kostenfolgen. Wenn sich, wie gezeigt, die Arbeitsbelastung durch eine Zusammenlegung nicht oder lediglich in unbedeutendem Ausmass verringern liesse, wäre grundsätzlich vom gleichen Personalbestand auszugehen, wie er heute bei den drei Gerichten besteht. Dies heisst, dass das Verwaltungsgericht folgenden Personalbestand (Basis Juli 2014) aufweisen würde: 1065 Stellenprozent Richterinnen und Richter, 2150 Stellenprozent Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, 600 Stellenprozent Sekretariatsmitarbeitende und 400 Stellenprozent Auditorinnen und Auditoren. Deren Besoldungen wären wohl teilweise an diejenigen des heutigen Verwaltungsgerichtes anzugleichen. Nicht zwingend wäre hingegen, alle hauptamtlichen Richterinnen und Richter wie die Richterinnen und Richter des Kantonsgerichtes zu Magistratspersonen zu erklären und entsprechend zu besolden (Art. 89 und 90 PersG, Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Besoldungsverordnung der Magistratspersonen, sGS 143.21). Diesen Schluss lässt das Urteil des Bundesgerichtes BGE 138 I 321 ff. zu, in welchem festgestellt wurde, dass die unterschiedliche Entlohnung der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichtes des Kantons Zürich gegenüber jener der Richterinnen und Richter des Ober- und des Verwaltungsgerichtes weder gegen das Gebot der Rechtsgleichheit noch gegen das Willkürverbot verstösst. Bei der Festlegung der Besoldung von Richterinnen und Richtern darf nach dem Entscheid des Bundesgerichtes die funktionale Stellung des Gerichtes berücksichtigt werden, d.h. Mitglieder eines Gerichtes, das Verwaltungsverfügungen bzw. Einspracheentscheide zu beurteilen hat, können grundsätzlich tiefer besoldet werden als Mitglieder eines Gerichtes, das gerichtliche Entscheidungen überprüft. Eine deutlich tiefere Besoldung bei einem vereinigten Verwaltungsgericht gegenüber dem bisherigen Verwaltungsgericht bzw. dem Kantonsgericht scheint indessen mit Blick auf den Arbeitsmarkt nicht realistisch.

Die drei Verwaltungsjustizinstanzen sind heute in der Stadt St.Gallen an drei verschiedenen Standorten untergebracht: an der Spisergasse 41 (Verwaltungsgericht), an der Unterstrasse 28 (Verwaltungsrekurskommission) und an der Wassergasse 44 (Versicherungsgericht). Die Zusammenlegung der drei bisherigen Verwaltungsjustizinstanzen zu einem einzigen Verwaltungsgericht erforderte den Bezug neuer Räumlichkeiten; keines der bisherigen Gerichte verfügt über Raumreserven, die eine Konzentration an einem Standort erlaubte. Gewisse Synergien wären bezüglich Sitzungsräume, Bibliothek und weiterer Nebenräume zwar durchaus erzielbar. In Anbetracht dessen, dass rund 45 Büros sowie Nebenräume an einen neuen Standort verlegt werden müssten, erscheinen (allfällige) Synergien aus der gemeinsamen Nutzung von Nebenräumen aber nur in geringem Mass kostenrelevant.

Zusammenfassend ist aus den vorstehenden Ausführungen zu schliessen, dass an der bisherigen Organisation mit zwei unteren und einer obersten Verwaltungsjustizinstanz festzuhalten ist. Die Zweistufigkeit der Verwaltungsjustiz hat sich bewährt und erweist sich weiterhin als zweckmässig, insbesondere zur Bewältigung der Massengeschäfte. Eine Zusammenlegung der bestehenden Gerichte zu einem einzigen Verwaltungsgericht führte lediglich zu einer verhältnismässig geringen Abnahme der gesamten Fallzahl, da nur ein kleiner Teil der Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Sodann ist nicht zu erwarten, dass sich durch die Konzentration an einem Standort namhafte Raumkosten einsparen liessen. Die Gesamtkosten eines vereinigten Verwaltungsgerichtes wären auf-

grund der unterschiedlichen Besoldungsstruktur auf jeden Fall deutlich höher als die heutigen Kosten der zweistufigen Verwaltungsjustiz. In seinem Bericht vom 8. November 2010 kommt im Übrigen der frühere Verwaltungsgerichtspräsident Prof.Dr. Ulrich Cavelti ebenfalls zu diesem Schluss.

6.2 Zusammenlegung des Verwaltungsgerichtes mit dem Kantonsgericht?

6.2.1 Zusammenlegung erfordert Verfassungsänderung

Die Kantonsverfassung sieht als oberste kantonale Gerichte das Kantonsgericht (für Zivilsachen und Strafsachen, Art. 78 und 79 KV) und das Verwaltungsgericht (für Staats- und Verwaltungssachen, Art. 80 KV) vor. Mit einem Zusammenschluss von Verwaltungsgericht und Kantonsgericht würde ein einziges oberstes Gericht (Kantonsgericht oder Obergericht) für alle Streitsachen geschaffen, wie es verschiedene Kantone kennen, z.B. die Kantone Aargau, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Land sowie die Westschweizer Kantone. Anzumerken ist, dass trotz Zusammenlegung von Verwaltungs- und Kantons- bzw. Obergericht teilweise (z.B. Luzern und Waadt) kein gemeinsamer Standort besteht. Ein formaler Zusammenschluss unter einer einheitlichen Bezeichnung bedürfte einer Verfassungsänderung (Anpassung von Art. 56, 64 und 78 bis 80 KV).

6.2.2 Vernehmlassungsverfahren

Im Vernehmlassungsverfahren wurde eine Zusammenlegung von Kantons- und Verwaltungsgericht, mit Ausnahme von einer Partei, durchwegs abgelehnt. Von einer anderen Partei wurde angeregt, einzelne Richterinnen und Richter allenfalls an beiden Gerichten zum Einsatz zu bringen. Dies allerdings scheitert am Anspruch, dass auf der obersten kantonalen Gerichtsstanz angesichts der sich stellenden rechtlichen Grundsatzfragen und der Erwartung der Rechtsfortbildung eine Spezialisierung in den einzelnen Fach- und Rechtsgebieten unabdingbar ist. Will man die heutige hohe Qualität der obersten st.gallischen Rechtsprechung beibehalten, ist es nicht möglich, Richterinnen und Richter beliebig zwischen straf-, zivil- und öffentlich-rechtlichen Abteilungen auszutauschen.

6.2.3 Infrastruktur und Zusammenarbeit

Eine Zusammenführung kann aber auch weniger weit gehen, indem die duale Organisation grundsätzlich beibehalten, jedoch die Infrastruktur so weit als möglich gemeinsam genutzt wird. Das Kantonsgericht hat seinen Standort im Regierungsgebäude, das Verwaltungsgericht an der Spisergasse 41 in St.Gallen. In verschiedenen administrativen Belangen arbeiten das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht bereits heute eng zusammen. So benützt das Verwaltungsgericht für öffentliche Verhandlungen die Gerichtssäle des Kantonsgerichtes. Die Personaladministration der Verwaltungsjustiz erfolgt zusammen mit derjenigen des Kantonsgerichtes und der Kreisgerichte im Wesentlichen durch das Generalsekretariat des Kantonsgerichtes. Ebenso werden Informatikaufgaben gemeinsam gelöst.

6.2.4 Fazit

Von einer Zusammenlegung sind keine oder nur geringe Synergien zu erwarten. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Fälle und entsprechend einer allgemeinen Tendenz in den juristischen Berufen kommen die oberen Rechtspflegebehörden nicht um eine Spezialisierung herum. In praktisch jedem Rechtsgebiet ist das Fachwissen derart umfangreich und spezifisch geworden, dass sich Richterinnen und Richter verschiedener Gerichte nicht ohne weiteres austauschen lassen bzw. dass der Wechsel einer Richterin oder eines Richters in ein Gericht eines fremden Rechtsgebiets – z.B. von einer strafrechtlichen Kammer in eine verwaltungsrechtliche Kammer – in der Regel dazu führt, dass die Meinung ordentlicher Mitglieder des Kollegiums dominiert und kein Meinungsaustausch «auf gleicher Höhe» stattfinden kann. Dementsprechend verfügen praktisch alle Ober- bzw. Kantonsgerichte jener Kantone, die kein gesondertes Verwaltungsgericht kennen, über eine Spezialisierung in Form einer weitgehend selbständigen staats- und verwal-

tungsrechtlichen Abteilung oder Kammer. Es macht daher keinen Sinn, ein Obergericht oder vereinigt Kantonsgericht zu bilden, um unterschiedliche Belastungen oder Vakanzen auszugleichen. Auch hier kommt der frühere Verwaltungsgerichtspräsident, Prof.Dr. Ulrich Cavelti, in seinem Bericht vom 8. November 2010 zum gleichen Schluss.

6.3 Reorganisation des Verwaltungsgerichtes

6.3.1 Ist-Zustand, Handlungsbedarf

Das Verwaltungsgericht weist seit seinem Bestehen lediglich eine hauptamtliche Richterstelle in der Funktion der Präsidentin oder des Präsidenten auf. Alle weiteren Richterinnen und Richter sind nebenamtlich tätig. Wie in Abschnitt 3.2.4 dargelegt, hat die Zahl der Fälle seit der Einführung des Verwaltungsgerichtes um das Fünf- bis Sechsfache zugenommen, scheint sich jetzt aber immerhin in einer Bandbreite von 250 bis 300 jährlichen Neueingängen zu stabilisieren. Indessen zeigt sich, dass die Zahl der jeweils am Jahresende pendenten Fälle, die auf das Folgejahr vorgetragen werden, in den letzten Jahren kontinuierlich und wesentlich angestiegen ist und sich in den letzten fünf Jahren verdoppelt hat. Mit anderen Worten: Der «Arbeitsvorrat» des Verwaltungsgerichtes wird bei sich in etwa stabilisierenden Neueingängen von Jahr zu Jahr grösser; er nähert sich mit 192 Fällen (2014) bereits der Zahl der in einem Jahr erledigten Fälle an (2014: 232).

Pendenzen des Verwaltungsgerichtes (Stand jeweils per 31. Dezember)	Anzahl Fälle
2009	86
2010	94
2011	100
2012	146
2013	172
2014	192

Die gestiegene Arbeitslast wurde bisher vor allem durch Aufstockung bei den Gerichtsschreiberstellen aufgefangen. Art. 67 GerG regelt Stellung und Aufgaben der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber: Sie leiten die Gerichtskanzlei, haben im Gericht beratende Stimme mit Antragsrecht, führen das Protokoll und verfassen die Entscheide. Die fachliche Aufsicht wird durch die Verfahrensleiterin oder den Verfahrensleiter ausgeübt. Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, insbesondere der oberen Gerichte, erfüllen schon seit langem nicht nur die traditionellen Gerichtsschreiberaufgaben, sondern sind im Laufe der Zeit mehr und mehr in die Rolle von Assistentinnen und Assistenten der Richterinnen und Richter, die für diese auch Referate ausarbeiten, hineingewachsen. Wichtig ist dabei – worauf auch das Verwaltungsgericht in seiner Vernehmlassung zutreffend hinweist –, dass die Verantwortung für Urteilsentwurf und Urteil in jedem Fall beim präsidierenden bzw. instruierenden Gerichtsmitglied verbleibt. Eine weiter zunehmende Geschäfts- und Pendenzenlast könnte allerdings nicht beliebig durch vermehrte Gerichtsschreiberstellen aufgefangen werden. Eine Richterin oder ein Richter kann die fachliche Aufsicht nur über eine begrenzte Anzahl von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern verantwortungsvoll wahrnehmen. Dabei kann nicht allgemein gesagt werden, welche Anzahl Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreiber je Richterin oder Richter verfassungsrechtlich noch vertretbar ist. Bei heute 3,8 (anfänglich einer) Gerichtsschreiberstellen zu einem hauptamtlichen Gerichtspräsidenten scheint jedoch eine kritische Grenze erreicht zu sein. Auf Bundesebene beträgt die Verhältniszahl Richter zu Gerichtsschreiber 1 zu 2,8 (am Bundesverwaltungsgericht) bzw. 1 zu 3,34 (am Bundesgericht; vgl. BBl 2012, S. 9489 f.).⁵¹ Beim Verwaltungsgericht erscheint es in Anbetracht der heutigen Fallzahlen angebracht, dessen Zusammensetzung zu überdenken. Dies bestätigt auch ein Blick über die Kantonsgrenze: Kein einziger Kanton vergleichbarer Grösse hat lediglich eine hauptamtliche Richterin oder einen hauptamtlichen Richter im obersten Verwaltungsgericht bzw. in der staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung des Ober- oder Kantonsgerichtes. Eine personelle Erweiterung des Richtergremiums ist somit unabdingbar.

⁵¹ G. Nay, Entlastungsmassnahmen des Schweizerischen Bundesgerichts, in: EuGRZ 2003, S. 160, erachtet ein Verhältnis von eins zu drei als kritische Grenze.

Gleichzeitig erscheint es angezeigt, bei der Überprüfung der Strukturen des Verwaltungsgerichtes auch die heutige generelle Fünferbesetzung bei der Rechtsprechung zu überdenken. Die Regierung schlägt vor, beim Verwaltungsgericht im Grundsatz, jedenfalls für die Mehrzahl der Fälle, auf eine Dreierbesetzung überzugehen (vgl. nachfolgend Abschnitt 7.1) und legt dies auch den nachfolgend skizzierten Varianten zugrunde.

6.3.2 Mögliche Varianten

Im Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2015 skizzierte die Regierung drei mögliche Varianten für einen personellen Ausbau des Richterremiums am Verwaltungsgericht.

6.3.2.a Variante A: Zweites hauptamtliches Mitglied

Nach dieser Variante würde neben dem hauptamtlichen Präsidenten eine zweite Richterstelle mit einem Hauptamt besetzt. Dessen Beschäftigungsgrad müsste wenigstens 75 Prozent betragen (Art. 3^{bis} Abs. 1 GerG). Damit könnte das Gericht dem zweiten hauptamtlichen Mitglied im Rahmen der Konstituierung (Art. 31 GerG) das Vizepräsidium übertragen. Konsequenter wäre allerdings bei dieser Variante, eine personalrechtliche Gleichstellung mit dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtes wie auch mit den hauptamtlichen Mitgliedern des Kantonsgerichtes herzustellen, dem neuen hauptamtlichen Mitglied mithin ebenfalls den Magistratenstatus zuzuerkennen (Art. 89 PersG) und damit den Beschäftigungsgrad auf wenigstens 80 Prozent festzulegen (vgl. Art. 31 Abs. 1 und 2 GerG). Eine «Zweiklassengesellschaft» im gleichen Richterremium gilt es zu vermeiden, d.h. wenn im Verwaltungsgericht zwei Richterinnen und Richter hauptamtlich tätig sind, sollen sie personalrechtlich gleichgestellt sein.

Zwei hauptamtliche Richterinnen oder Richter erlaubten die Bildung von zwei Kammern. Damit ermöglichte das zweite Hauptamt eine massvolle Spezialisierung, ähnlich wie sie bei der Verwaltungsrekurskommission bereits besteht. Zwei hauptamtliche Richterinnen oder Richter würden sodann die Stellvertretung bei Abwesenheit oder Ausstand erleichtern. Voraussichtlich könnte nach der Ergänzung mit einem zusätzlichen hauptamtlichen Mitglied auf eine Gerichtsschreiberstelle verzichtet und/oder der Einsatz der nebenamtlichen Mitglieder reduziert werden. Bei gleichbleibender Geschäftslast könnten somit die Mehrkosten wenigstens teilweise kompensiert werden. Seitens des Verwaltungsgerichtes wird diese Kostenkompensation allerdings in Frage gestellt.

6.3.2.b Variante B: Ein oder zwei teilamtliche Mitglieder

Die personelle Verstärkung des Verwaltungsgerichtes erfolgt nach dieser Variante durch ein oder zwei neue teilamtliche Richterinnen oder Richter. Deren Beschäftigungsgrad müsste je wenigstens 40 und höchstens 74 Prozent betragen (Art. 3bis GerG). Diese Lösung hätte den Vorteil, dass mit gesamthaft zwei oder drei Berufsrichterinnen oder Berufsrichtern (Präsident plus ein oder zwei teilamtliche Mitglieder) noch mehr Flexibilität in Bezug auf Spezialisierung und Stellvertretung bestünde. Auch bei dieser Variante wären die Mehrkosten teilweise kompensierbar, wobei eher Einsparungen bei den Taggeldentschädigungen als bei den Gerichtsschreiberlöhnen ins Auge zu fassen wären, da bei drei Berufsrichterinnen und Berufsrichtern die Bildung von Kammern und die Zuordnung von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern weniger Spielraum lässt.

Bei Varianten A und B kann die Zahl der nebenamtlichen Richterinnen oder Richter grundsätzlich beibehalten werden. Bei diesen bestehen schon heute Spezialisierungen auf jene Rechtsgebiete, in denen sie in ihrem angestammten Beruf tätig sind. Damit würde deren Einfluss auf die Rechtsprechung kaum geschmälert, zumal davon auszugehen ist, dass bei einer Dreierbesetzung in der Regel ein haupt- bzw. teilamtliches Mitglied (Vorsitz) und zwei nebenamtliche Richterinnen oder Richter urteilen würden.

6.3.2.c Variante C: Drei Berufsrichterinnen oder Berufsrichter

Der Bedeutung des Verwaltungsgerichtes durchaus angemessen wäre auch, eine dem Kantonsgericht vergleichbare Organisation zu schaffen und drei hauptamtliche Richterinnen oder Richter

zu wählen. Diese bildeten den ordentlichen Spruchkörper. Ergänzend wären nur noch Ersatzrichter in der erforderlichen Zahl zu wählen. In diesem Modell könnte die Verhältniszahl zwischen Richterinnen oder Richtern zu Gerichtsschreiberinnen oder Gerichtsschreibern angepasst werden; ausserdem wäre die Ausarbeitung von Referaten durch Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber einzuschränken. Folge wäre indessen, dass das Element der nebenamtlichen Richterinnen und Richter praktisch verschwinden würde. Es kämen nur noch Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter in beschränktem Mass zum Einsatz, nämlich dann, wenn der ordentliche Dreierspruchkörper aus irgendeinem Grund nicht beschlussfähig ist. Durch den nur noch begrenzten Einsatz würde das Gewicht der nebenamtlichen Richterinnen und Richter stark geschmälert und ginge deren Erfahrungswissen verloren. Andererseits liesse sich mit dieser Variante die Problematik entschärfen, dass nach geltendem Recht am Verwaltungsgericht auch nebenamtliche Richterinnen oder Richter tätig sein dürfen, die im Hauptberuf als frei praktizierende Anwältinnen oder Anwälte Parteien vor dem Verwaltungsgericht vertreten. Im Einzelfall sind selbstverständlich die Vorschriften über den Ausstand zu beachten. Obwohl das Bundesgericht diese Rechtslage akzeptiert hat⁵², ist aus seinen Erwägungen zu schliessen, dass in der vorliegenden Frage ein Umdenken im Gang ist. In der Lehre wird denn auch die Doppelrolle – soweit ersichtlich – mehrheitlich abgelehnt.⁵³ Mit der Variante C könnte diese Situation bereinigt werden. Sie bietet sodann am meisten Flexibilität in Bezug auf Kammerbildung und Stellvertretung. Allerdings zieht diese Variante auch die grössten Mehrkosten nach sich, unabhängig davon, ob den zwei neuen hauptamtlichen Mitgliedern der Magistratenstatus zuerkannt würde oder nicht (vgl. Ausführungen zu Variante A, Abschnitt 6.3.2.a).

6.3.3 Vernehmlassungsverfahren

Die Rückmeldungen zu den drei vorgestellten Varianten fielen im Vernehmlassungsverfahren sehr uneinheitlich aus. Einige politische Parteien befürworteten Variante A, andere Variante C, und eine weitere Partei sieht beim Verwaltungsgericht überhaupt keinen personellen Handlungsbedarf. Der Stadtrat St.Gallen sprach sich für Variante B aus, während der St.Galler Anwaltsverband für die Beibehaltung des Status Quo plädierte. Das Verwaltungsgericht selbst – das von der aufgeworfenen Fragestellung unmittelbar und am meisten betroffen ist – konnte nach seinem Vernehmlassungsschreiben innerhalb des Richterremiums keinen Konsens erzielen. Eine knappe Mehrheit der Richterinnen und Richter setzt weiterhin auf nebenamtliche Mitglieder, um deren Fach- und Erfahrungswissen in den einzelnen Rechtsgebieten einbringen zu können; zusätzlich soll für die Bewältigung der gestiegenen Geschäfts- und Pendenzenlast ein fixes Teilamt von etwa 40 bis 60 Stellenprozent geschaffen werden, das allerdings nicht mit einem Abbau von Kanzlei- und Gerichtsschreiberpersonal kompensiert werden könne. Diese Haltung entspricht weitgehend der Variante B. Demgegenüber vertritt eine knappe Minderheit des Verwaltungsgerichtes Variante C mit drei Berufsrichterinnen und Berufsrichtern, nicht zuletzt auch um die Problematik der anwaltlichen Tätigkeit vor dem eigenen Gericht lösen zu können.

6.3.4 Lösungsvorschlag

Hatte die Regierung im Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2014 noch auf Variante A gesetzt, zeigt sich nun aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses und insbesondere aufgrund der Rückmeldung des Verwaltungsgerichtes, dass der Schritt zu einem zweiten oder gar zu einem dritten hauptamtlichen Richteramt – jedenfalls zur Zeit – nicht notwendig ist. Die überwiegende Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer schätzt die Mitwirkung der fachkundigen nebenamtlichen Richterinnen und Richter: Diese sollen auch in Zukunft ihr spezialisiertes Fach- und Erfahrungswissen einbringen, denn gerade dies zeichnet die Qualität der Rechtsprechung des St.Galler Verwaltungsgerichtes aus. Solange das Bundesgericht seine Praxis zur Kollision des nebenamtlichen Richteramtes mit der anwaltlichen Tätigkeit vor dem eigenen Gericht nicht verschärft (sprich: diese Kollision ausschliesst), besteht kein Anlass, die bewährte Struktur mit

⁵² Siehe BGE 133 I 1 ff. und 139 I 121 ff.

⁵³ Vgl. Kiener/Medici, Anwälte und andere Richter/Zur Befangenheit von Richtern aufgrund anderer Erwerbstätigkeit, in: SJZ 107 (2011), S. 373 ff. mit Hinweisen.

den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern aufzugeben. Variante C mit drei Berufsrichterinnen und Berufsrichtern ist somit im Rahmen dieser Vorlage nicht weiterzuverfolgen. Aber auch Variante A mit einem zweiten hauptamtlichen Richteramt neben dem Präsidenten ist derzeit unnötig. Wenn von einer gewissen Stabilisierung der Neueingänge – bei allerdings wachsender Pendenzenlast – ausgegangen wird, so kann dem gestiegenen Arbeitsanfall am besten und am flexibelsten mit Variante B, d.h. mit der Schaffung von einer oder zwei teilamtlichen Richterstellen, begegnet werden. Der entsprechende Beschäftigungsgrad, der zwischen 40 und 74 Prozent liegt (vgl. Art. 3 GerG), schafft auch die entsprechende Flexibilität, um die Auswirkungen auf die Geschäfts- und Pendenzenlast ersehen zu können. Wird in einem ersten Schritt ein erstes Teilamt geschaffen, das im Sinn der knappen Mehrheitsmeinung des Verwaltungsgerichtes etwa 40 bis 60 Stellenprozent umfasst, so kann der Abbau der Pendenzen angegangen werden; zeigt sich, dass ein Abbau nicht oder zu langsam erfolgt, so kann der Beschäftigungsgrad bis auf 74 Prozent erhöht oder auch ein zweites Teilamt von wiederum 40 bis 60 (oder 74) Stellenprozent geschaffen werden.

Mit diesem Vorschlag erübrigt sich die Frage (siehe vorn, Abschnitt 6.3.2.a), ob die zweite Berufsrichterstelle neben dem hauptamtlichen Präsidenten mit dem Magistratenstatus im Sinn von Art. 89 PersG auszustatten ist. Bei einer hauptamtlichen Berufsrichterstelle müsste dies nach Einschätzung der Regierung der Fall sein, womit entsprechend höhere Lohnkosten anfielen. Wird ein Teilamt oder werden zwei Teilämter geschaffen, so erfolgt die Entlohnung im Rahmen der ordentlichen Besoldungsklassen.

Der vorliegende Lösungsvorschlag ist ohne Änderung des GerG möglich. Nach Art. 18 Abs. 1 GerG besteht das Verwaltungsgericht schon heute aus einem hauptamtlichen Präsidenten, teilamtlichen Richterinnen und Richtern sowie nebenamtlichen Richterinnen und Richtern bzw. Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern. Die Kategorie des teilamtlichen Mitglieds – ursprünglich gedacht für die Festanstellung von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern, die faktisch einen Beschäftigungsgrad von 40 Prozent erreichen (vgl. Art. 41bis GerG) – ist somit im GerG bereits vorgesehen. Aus der Optik von Art. 18 Abs. 1 GerG ist auch nicht relevant, ob ein oder zwei Richterinnen oder Richter im Teilamt fest angestellt werden sollen. Eine gesetzliche Anpassung ergibt sich indessen überall dort, wo heute der Präsident des Verwaltungsgerichtes einzelrichterlich urteilt, d.h. bei Art. 59 Abs. 2, Art. 59bis Abs. 3 und Art. 60 VRP. Die hier geregelten Beschwerden gegen Verfügungen über unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung sowie gegen vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen sind zur Entlastung des Präsidenten auch in die Kompetenz des neuen teilamtlichen Mitglieds zu legen.

Ausserdem ist es angezeigt – wenn auch nicht zwingend –, im Sinn einer Präzisierung die Schaffung des neuen Teilamtes im KRB-Richter explizit vorzusehen. Dies dient der Rechtssicherheit und bringt die Abkehr von der bisherigen Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes zum Ausdruck. Wird Art. 5 KRB-Richter ergänzt, so kann auch zunächst nur ein teilamtliches Richteramt neu geschaffen werden; der Kantonsrat kann alsdann in einem zweiten Schritt, bei sich zeigendem Bedarf, das zweite teilamtliche Richteramt wiederum durch Änderung des – nicht referendumpflichtigen – KRB-Richter nachtragen. An der Zahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter nach Art. 5 KRB-Richter soll, jedenfalls solange nur ein einziges Teilamt geschaffen wird, einstweilen nicht gerüttelt werden; die Zahl von je vier Richterinnen und Richtern sowie Ersatzrichtern und Ersatzrichtern ermöglicht weiterhin eine sowohl parteipolitisch als auch fachlich ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes.

Mit diesem Ausbau einhergehen muss ein moderater Ausbau des Kanzleipersonals, das schon heute mit 140 Stellenprozenten für die anfallende Geschäftslast knapp dotiert ist. Das Ziel eines Pendenzenabbaus und einer Verkürzung der Verfahrensdauer setzt auch im administrativen Bereich zusätzliche Kapazitäten voraus; eine zusätzliche 50-Prozent-Stelle erscheint hierfür angemessen.

6.3.5 Kostenfolgen

Die wesentlichen Kosten bei einer personellen Verstärkung des Verwaltungsgerichtes sind die Lohnkosten. Dabei bestehen keine Erfahrungszahlen für die Lohneinstufung eines teilamtlichen Verwaltungsgerichtsmitglieds. Es ist davon auszugehen, dass – je nach beruflicher Erfahrung und bisheriger Tätigkeit – die Lohneinstufung eines teilamtlichen Mitglieds des Verwaltungsgerichtes ähnlich sein sollte wie jene eines Kreisgerichtspräsidenten oder tendenziell, aufgrund der zweitinstanzlichen richterlichen Tätigkeit, etwas höher. Kreisgerichtspräsidenten sind in der Lohnklasse 31 und in den Überklassen nach Anhang A zur Personalverordnung, sGS 143.11, eingestuft. Geht man im Sinn eines Näherungswertes für ein neues teilamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichtes von Lohnklasse 33 aus, so ergeben sich bei einem mittleren Beschäftigungsgrad von 50 Prozent Bruttolohnkosten von rund 98'000 Franken je Jahr. Wird zu einem späteren Zeitpunkt eine zweite 50-Prozent-Stelle geschaffen, verdoppeln sich die Lohnkosten auf rund 196'000 Franken je Jahr. Gegenüber der Schaffung einer hauptamtlichen Richterstelle mit Magistratenstatus (gemäss Variante A) liegen diese Kosten deutlich tiefer; jener Lohn beträgt rund 252'000 Franken je Jahr (Art. 3 Abs. 2 der Besoldungsverordnung für Magistratspersonen, sGS 143.210). Hinzu kommen die Lohnkosten für eine zusätzliche 50-Prozent-Sekretariatsstelle; diese ist mit rund 40'000 Franken je Jahr zu veranschlagen.

Zu den Lohnkosten kommen die Kosten für Arbeitsplatz und Informatik. Erstere können überschlagsmässig mit rund 15'000 Franken je Jahr und Arbeitsplatz, letztere mit rund 2'000 Franken je Jahr und Arbeitsplatz veranschlagt werden. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den Umstand zu richten, dass am heutigen Standort des Verwaltungsgerichtes an der Spisergasse 41 für das Verwaltungsgericht keine Raumreserven bestehen. Die Bereitstellung der benötigten Büroräumlichkeiten wird demgemäss eine gewisse Herausforderung bilden.

Fraglich bleibt, ob aufgrund der Schaffung von vorerst einer teilamtlichen Richterstelle Einsparungen bei Taggeldern oder Gerichtsschreiber-Löhnen erzielt werden können. Von ersterem ging die Regierung im Vernehmlassungsbericht noch aus. Doch ist realistischerweise und in Übereinstimmung mit der Einschätzung des Verwaltungsgerichtes nicht vorauszusagen, ob und in welchem Ausmass insbesondere Taggeldauszahlungen zurückgehen könnten. Angesichts der aktuellen Geschäfts- und Pendenzenlast des Verwaltungsgerichtes werden die acht nebenamtlichen Richterinnen und Richter weiterhin in erheblichem Ausmass zum Einsatz kommen (selbst wenn, wie vorgeschlagen wird, eine grundsätzliche Reduktion des Spruchkörpers auf eine Dreierbesetzung erfolgt). Es ist im heutigen Zeitpunkt nicht möglich, realistische Angaben zu Einsparungen aufgrund der personellen Aufstockung zu machen, so dass auf eine solche Anrechnung derzeit zu verzichten ist.

Im Aufgaben- und Finanzplan 2016-2018 sind die Mehrkosten für die personelle Erweiterung des Verwaltungsgerichtes noch nicht eingestellt, da im Zeitpunkt des Erlasses noch nicht absehbar war, welche Variante letztlich zum Tragen kommen würde. Mit dem Vermerk «nicht verfügbar» sind indessen Mehrkosten ab dem Jahr 2017 wegen der Neugestaltung der Verwaltungsjustiz angekündigt und im Kapitel «Gesetzesvorhaben» erläutert⁵⁴. Im Aufgaben- und Finanzplan 2017-2019 werden die vorstehend hergeleiteten Mehrkosten ausgewiesen; sie bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates im Rahmen des Budgets 2017.

⁵⁴ Vgl. Aufgaben- und Finanzplan 2016-2018 (33.15.04); Botschaft der Regierung vom 16. Dezember 2014, Abschnitt 4.8.1.

7 Organisatorische und strukturelle Anpassungen bei der Verwaltungsjustiz

7.1 Dreierbesetzung beim Verwaltungsgericht

Nach Art. 18 Abs. 1 GerG urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung. Dies ist in der st.gallischen Gerichtslandschaft singulär. In Zivil- und Strafsachen urteilen sowohl die Kreisgerichte wie das Kantonsgericht, soweit keine einzelrichterliche Zuständigkeit besteht, in Dreierbesetzung⁵⁵, und auch die Verwaltungsrekurskommission wie das Versicherungsgericht sprechen in Dreierbesetzung Recht. Vorbehalten bleiben bei allen Gerichten allfällige einzelrichterliche Kompetenzen. Die Dreierbesetzung entspricht heute, zumal bei den oberen Gerichten, in Kollegialfällen dem Standard. Die Regierung hatte bereits mit dem V. Nachtrag zum VRP den Übergang zu einer Dreierbesetzung vorgeschlagen (vgl. Botschaft zum V. Nachtrag zum VRP, in: *ABI 2006*, S. 827), doch lehnte der Kantonsrat eine Verkleinerung des Spruchkörpers ab, insbesondere um den Einfluss der nebenamtlichen Richterinnen und Richter gegenüber dem einzigen hauptamtlichen Präsidium nicht zu schwächen. Beim Entscheid, die Fünferbesetzung weiterzuführen, spielte überdies das Argument mit, dass in verschiedenen Sachbereichen die Regierung Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes sei; aus staatspolitischen Gründen sei es angezeigt, in diesen Fällen das Verwaltungsgericht mit fünf Richterinnen und Richtern urteilen zu lassen. Diese Gegenargumente werden indessen relativiert, wenn heute zur Bewältigung der gestiegenen Geschäftslast ein personeller Ausbau der richterlichen Kapazität beantragt wird (vgl. Abschnitt 6.3.4) und die Regierung weitestgehend von Rechtsprechungsaufgaben in der verwaltungsinternen Rechtspflege entlastet werden soll (vgl. Abschnitt 5.5). In Anbetracht dessen, dass die Fünferbesetzung heutzutage als singulär zu betrachten ist, wird vorgeschlagen, Art. 18 GerG entsprechend zu ändern.

In der Vernehmlassung stiess dieser Vorschlag auf breite Zustimmung. Abgelehnt wurde er von einer politischen Partei, vom Verwaltungsgericht sowie vom St.Galler Anwaltsverband, insbesondere mit dem Argument, dass die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes in Fragen des Bau- und Planungsrechts oder des Steuerrechts, aber auch bei der Überprüfung von Entscheidungen der Gemeinden, von grosser Bedeutung sei und eine Fünferbesetzung mit vier nebenamtlichen Richterinnen oder Richtern eine breitere fachliche Abstützung und damit qualitativ bessere Urteile gewährleiste. Das Verwaltungsgericht wies überdies darauf hin, dass es in Streitigkeiten zwischen dem Staat und seinen Bürgern zu urteilen habe und damit bei breiterer parteipolitischer und fachlicher Zusammensetzung grössere Akzeptanz der Urteile erwartet werden könne.

Von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden wurde – bei grundsätzlicher Akzeptanz der Dreierbesetzung – postuliert, in bestimmten Fällen, namentlich wo es um Rechtsfragen von grundsätzlicher Tragweite geht, an der Fünferbesetzung festzuhalten. Diesem berechtigten Anliegen kann Rechnung getragen werden, indem ein entsprechender Ausnahmekatalog in Art. 18 GerG aufgenommen wird. Die Fünferbesetzung soll demgemäss gelten, wenn eine Rechtsfrage erstmals zur Beurteilung ansteht (Abs. 3 Bst. a Ziff. 1), wenn die Regierung Vorinstanz ist (Ziff. 2) oder wenn von konstanter Rechtsprechung des Verwaltungs- oder des Bundesgerichtes abgewichen werden soll (Ziff. 3). Ferner soll die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsgerichtes die Kompetenz haben, zur Beurteilung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung die Fünferbesetzung anzuordnen (Ziff. 4). Diese Befugnis kommt – nach Art. 33 Abs. 3 VRP – auch der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter der Präsidentin oder des Präsidenten zu, mithin auch dem neu zu wählenden teilamtlichen Mitglied des Verwaltungsgerichtes (vgl. Abschnitt 6.3.4), jedenfalls in jenen Fällen, in denen dieses teilamtliche Mitglied den Spruchkörper präsidiert.

⁵⁵ Ausnahme: Kommt in Straffällen eine Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren in Betracht, urteilt das Kreisgericht erstinstanzlich in der Besetzung von fünf Mitgliedern (Art. 6 Abs. 2 GerG).

7.2 Präsidium der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes

Die Verwaltungsrekurskommission wird in einem zweijährigen Turnus von einer Abteilungspräsidentin oder einem Abteilungspräsidenten präsiert. Die drei gegenwärtigen Abteilungspräsidenten wechseln sich somit alle zwei Jahre im Präsidium ab (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.113). Das Plenum des Versicherungsgerichtes wählt die Präsidentin oder den Präsidenten aus den hauptamtlichen Mitgliedern für die Dauer von höchstens drei Jahren (Art. 6 Bst. c Ziff. 1 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes, sGS 941.114); auch hier ergibt sich somit ein Turnus im Präsidium des Gesamtgerichtes.

Im Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2014 stellte die Regierung zur Diskussion, inskünftig auf die Selbst-Konstituierung der beiden unteren Verwaltungsgerichte zu verzichten, dies auf dem Hintergrund der Justizreform, mit der für die Kreisgerichte dazu übergegangen wurde, lediglich noch eine Präsidentin oder einen Präsidenten zu wählen (Art. 20 GerG). Diese oder dieser ist verantwortlich für die Leitung des gesamten Gerichtes und vertritt das Gericht nach aussen, regelt die Fallzuteilung, sorgt für den Belastungsausgleich beim Personal und führt die Verwaltungsgeschäfte (Art. 65bis GerG). Bei den Kreisgerichten hat sich diese Straffung der Organisation mit einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeiten bewährt, denn sowohl die Rechtsuchenden als auch die Aufsichtsorgane (Kantonsgericht und Kantonsrat) verfügen über eine einzige Ansprechpartnerin / einen einzigen Ansprechpartner in Fragen der Führung und Organisation.

Der Vorschlag, die Präsidentin oder den Präsidenten von Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht inskünftig durch den Kantonsrat für eine Amtsdauer wählen zu lassen, wurde in der Vernehmlassung gemischt aufgenommen. Einzelne politische Parteien sehen keinen Handlungsbedarf, andere plädieren – analog zum Kantonsgericht – für eine zweijährige Amtsdauer, wiederum andere befürworten den Systemwechsel vorbehaltlos. Alle drei Verwaltungsgerichte (Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht und Verwaltungsgericht) lehnen die Abkehr von der heutigen Selbst-Konstituierung ab, insbesondere mit der Begründung, dass die bisherige Regelung flexibler ist und mit dieser auf personelle Veränderungen sachgerecht reagiert werden kann, und dass sie die gleichberechtigte Stellung der hauptamtlichen Richterinnen und Richter zum Ausdruck bringt. Für die Regierung entscheidend ist, dass die heutige Regelung zu keinen Friktionen geführt hat. Ein Systemwechsel mit Wahl des Präsidiums durch den Kantonsrat auf Amtsdauer brächte aus Sicht der Regierung keine Vorteile (allerdings auch keine Nachteile), so dass beim heutigen Zwei- bzw. Dreijahresrhythmus mit Selbst-Konstituierung geblieben werden kann. Sowohl für die Rechtsuchenden als auch für die Aufsichtsorgane ist jedenfalls klar und eindeutig definiert, wer als präsidiale Ansprechperson für das jeweilige Gericht zuständig ist.

7.3 Aufsicht über das Versicherungsgericht

7.3.1 Ausgangslage

Die Kantonsverfassung unterstellt in Art. 65 Bst. k die Gerichte der Aufsicht des Kantonsrates. Dabei handelt es sich lediglich um die Aufsicht über den Geschäftsgang, das heisst über die Art und Weise der Geschäftsabwicklung; eine weiter gehende (inhaltliche) Aufsicht würde gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 55 KV) verstossen. Die Aufsicht durch das Parlament wird auch als Oberaufsicht bezeichnet. Mit diesem Begriff wird zum Ausdruck gebracht, dass die Aufsicht des Parlaments auch über jene Gerichtsinstanzen besteht, die unmittelbar von einer anderen Aufsichtsinstanz – in der Regel ist es im Justizbereich eine andere Gerichtsinstanz – beaufsichtigt werden.⁵⁶ Art. 77 KV delegiert die Regelung der Gerichtsorganisation an den Gesetzgeber (Abs. 2) mit der Vorgabe, dass zu gewährleisten ist, dass rasch und zuverlässig Recht gesprochen wird (Abs. 3).

⁵⁶ Vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 206.

Gestützt auf diese verfassungsrechtliche Ausgangslage weist Art. 43 Bst. c GerG dem Verwaltungsgericht die Aufsicht über die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht zu. Entsprechend dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 55 Abs. 2 KV, Art. 50 GerG) beschränkt sich die Aufsicht durch das Verwaltungsgericht auf den «äusseren» Geschäftsgang, auf die ordnungsgemässe Geschäftsführung, auf das gute Funktionieren der Gerichte und die korrekte Wahrnehmung der Rechtsprechungsfunktion. Die Kontrolle über die eigentliche Rechtsprechungstätigkeit bleibt grundsätzlich den Rechtsmittelinstanzen vorbehalten.⁵⁷ Die Aufsicht leitet sich daher nicht aus der Funktion als Rechtsmittelinstanz ab. Art. 44 GerG regelt, mit welchen Mitteln das Verwaltungsgericht seine Aufsicht ausüben kann: Es kann Weisungen über die Geschäftsführung erteilen und Richtlinien erlassen über die Ansetzung richterlicher Fristen und Vorladungstermine sowie über die Zustellungsfristen richterlicher Entscheide. Mit dem IV. Nachtrag zum GerG (Justizreform) wurde Art. 44 GerG ergänzt und ein Controlling in der Justiz eingeführt. Das Verwaltungsgericht kann nunmehr auch Wirkungs- und Leistungsvorgaben festlegen. Dadurch ist eine Überprüfung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit möglich. Die administrative Aufsicht des Verwaltungsgerichtes über das Versicherungsgericht ist daher im Grundsatz und nach geltendem Recht sowohl möglich als auch sinnvoll, selbst wenn das Verwaltungsgericht nur zu einem kleinen Teil Rechtsmittelinstanz über dem Versicherungsgericht ist.

7.3.2 Änderungsbedarf

Das Versicherungsgericht gelangte bereits im Juni 2011 an das Sicherheits- und Justizdepartement und nahm zur geltenden Rechtslage der Aufsicht durch das Verwaltungsgericht Stellung. Das Gericht wies darauf hin, dass die Kongruenz zwischen gerichtlicher Aufsichtsbehörde und kantonaler Rechtsmittelinstanz, wie sie insbesondere im Zivil- und Strafrecht und zu einem namhaften Teil auch in den von der Verwaltungsrekurskommission beurteilten Fällen anzutreffen sei, beim Versicherungsgericht nicht bestehe. In deutlich über 95 Prozent der Fälle urteile das Versicherungsgericht aufgrund der vom Bundesrecht vorgegebenen Zuständigkeitsregelung als einzige kantonale Instanz. Die Unterstellung des Versicherungsgerichtes unter die Aufsicht eines kantonalen Gerichtes habe vorab mit der bei Erlass des VRP erfolgten Einführung des zweistufigen Rechtsmittelverfahrens im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts zusammengehungen. Mit Art. 57 ATSG habe der Bundesgesetzgeber in den dem ATSG unterstellten Versicherungszweigen – aus welchen die vom Versicherungsgericht zu behandelnden Fälle hauptsächlich stammten – einen mehrstufigen kantonalen Gerichtszug ausdrücklich ausgeschlossen. Angesichts dieser heutigen Verhältnisse wirkten die aufsichtsrechtlichen Befugnisse des Verwaltungsgerichtes über das Versicherungsgericht nicht mehr sachgerecht. Auch führten sie zu Mehraufwand, indem das Versicherungsgericht seine administrativen Belange nicht selber gegenüber der Verwaltung (z.B. Personalamt) und den politischen Instanzen (Kantonsrat, parlamentarische Kommissionen) geltend machen könne, sondern diese durch ein anderes kantonales Gericht vertreten würden, mit dem von den zu beurteilenden Sachgebieten her nur wenige Berührungspunkte bestünden.

Im Vernehmlassungsbericht vom 23. September 2014 erkannte die Regierung keinen Änderungsbedarf bezüglich Aufsicht über das Versicherungsgericht. Die geltende Regelung hat sich bewährt und wurde mit dem IV. Nachtrag zum GerG, der in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 angenommen wurde, durch Einführung eines Controllings konsolidiert bzw. ausgebaut. Dass das Verwaltungsgericht nur in einem Teilbereich der Rechtsprechung des Versicherungsgerichtes zugleich Rechtsmittelinstanz ist, steht der Aufsicht nicht entgegen. Ein Teil der politischen Parteien wie auch weitere Vernehmlassungsadressaten stimmten dieser Einschätzung zu; ein anderer Teil der politischen Parteien sowie der St. Galler Anwaltsverband und der Verband st. gallischer Richterinnen und Richter beantragen die Aufhebung der Aufsicht durch das Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht selbst befürwortet mittlerweile die vollständige «Abnabelung» des Versicherungsgerichtes und postuliert, insbesondere aufgrund des Erfordernisses von Art. 86 BGG, wonach ein «oberes Gericht» Vorinstanz vor dem Bundesgericht sein muss, dessen Entlassung aus der verwaltungsgerichtlichen Aufsicht. Das Verwaltungsgericht geht gar einen Schritt weiter und

⁵⁷ Vgl. H. Koller, Basler Kommentar zum BGG, 2008, N 85 zu Art. 1; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 209.

schlägt vor, auch die wenigen, heute noch bestehenden kantonsinternen Weiterzugsmöglichkeiten des Versicherungsgerichtes an das Verwaltungsgericht (insbesondere im Bereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts; vgl. Abschnitt 6.1.2.a) aufzuheben.

Auch wenn die Funktion der Rechtsmittelinstanz mit der Funktion der Aufsichtsbehörde keinen unmittelbaren Zusammenhang hat, ist an der heutigen Unterstellung des Versicherungsgerichtes unter die Aufsicht des Verwaltungsgerichtes nicht um jeden Preis festzuhalten. Dem Versicherungsgericht kommt in den meisten der von ihm zu beurteilenden Fällen die Funktion eines «oberen Gerichtes» im Sinn von Art. 86 BGG zu, das nach Art. 57 ATSG als einzige kantonale Instanz zu entscheiden hat. Es ist daher nachvollziehbar und stösst auch beim Verwaltungsgericht als heutiger Aufsichtsinstanz nicht auf Opposition, das Versicherungsgericht in seiner Stellung zu stärken und aus der Aufsicht durch das Verwaltungsgericht zu entlassen. Letztlich führt dies auch zu einer gewissen Arbeitsentlastung beim Verwaltungsgericht bzw. dessen Präsidenten, der die Aufsichtstätigkeit nicht mehr wahrnehmen und die administrativen Belange des Versicherungsgerichtes nicht mehr vertreten muss; damit gewinnt das Gericht gewisse Kapazitäten zur Abarbeitung seiner Pendenzenlast.

Die Entlassung des Versicherungsgerichtes aus der verwaltungsgerichtlichen Aufsicht führt zu Änderungen in Art. 7bis VRP und Art. 43 bis 47 GerG. In Art. 43 Bst. c ist das Versicherungsgericht von der Aufsicht auszunehmen; nach Art. 44 Abs. 2 wird inskünftig dem Versicherungsgericht, zusammen mit Kantons- und Verwaltungsgericht, der Erlass von Richtlinien, Weisungen und Controllingvorgaben obliegen. Die Berichterstattung an den Kantonsrat nach Art. 45 obliegt künftig dem Versicherungsgericht direkt, ebenso wie das Versicherungsgericht nach Art. 46 Abs. 2 bei der Regierung ausserordentliche Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter wird beantragen können. Wichtig ist auch die Änderung in Art. 47: Gleich wie die Präsidentin bzw. der Präsident von Kantons- und Verwaltungsgericht wird die Präsidentin bzw. der Präsident des Versicherungsgerichtes die Anträge zum Voranschlag des Gerichtes beim Kantonsrat und der vorberatenden Kommission selbst vertreten können. Die Verselbständigung führt auch zu Folgeanpassungen in Art. 98 und 99 GerG, in Art. 74 PersG sowie in Art. 12 des Disziplinargesetzes, sGS 161.3.

Die Verselbständigung des Versicherungsgerichtes im vorstehend aufgezeigten Sinn darf nach Einschätzung der Regierung nicht zu einem finanziellen Mehraufwand führen. Insbesondere geht die Regierung – auch gestützt auf das Urteil des Bundesgerichtes BGE 138 I 321 ff. bezüglich Versicherungsgericht des Kantons Zürich – davon aus, dass die Verselbständigung des Versicherungsgerichtes zu keinen lohnmassigen Auswirkungen für die haupt- und teilamtlichen Richterinnen und Richter führen wird. Sodann wird die Administration bezüglich Finanzen, Personal, Informatik, Arbeitsplatzausstattung usw. seit der Verselbständigung der Justizverwaltung schon heute durch die Gerichte selbst besorgt. Faktisch ist es in vielen Bereichen das Generalsekretariat des Kantonsgerichtes, das diese entsprechenden Arbeiten koordiniert und erledigt. Es wird Sache des Verwaltungs-, des Versicherungs- und des Kantonsgerichtes sein, die entsprechenden Absprachen für die Zukunft so zu treffen, dass für die Bewältigung der administrativen Aufgaben kein personeller Ausbau bei den Gerichten erforderlich ist. Dabei erweist sich die Koordination unter drei Gerichten zweifellos als anspruchsvoller als bisher bei zwei Gerichten und bedarf institutioneller Strukturen. Kantons- und Verwaltungsgericht schlagen hierfür die Schaffung einer «Konferenz der Gerichte» vor, die an den originären Kompetenzen der einzelnen Gerichte grundsätzlich nichts ändern soll, wohl aber eine institutionelle Verantwortung begründet, sich untereinander abzusprechen. Damit wird auch weiteren Behörden (z.B. Kantonsrat, Regierung, Sicherheits- und Justizdepartement) und Dritten ermöglicht, im Einzelfall an die Konferenz der Gerichte zu gelangen und nicht jedes Gericht separat begrüssen zu müssen.

Der Vollständigkeit halber sei angeführt, dass für eine ähnliche Verselbständigung der Verwaltungskurskommission weder Anlass noch Notwendigkeit besteht. Auch seitens der betroffenen Gerichte wurden keine diesbezüglichen Änderungsbegehren vorgebracht.

Dass die Weiterziehbarkeit von Entscheiden des Versicherungsgerichtes an das Verwaltungsgericht in den wenigen verbleibenden Fällen, namentlich im kantonalen Sozialversicherungsrecht, entgegen dem Vorschlag des Verwaltungsgerichtes, nicht ausgeschlossen werden soll, wurde bereits an anderer Stelle erläutert (vgl. Abschnitt 6.1.2.a).

7.4 Wahl der Fachrichterinnen und Fachrichter des Versicherungsgerichtes

Nach den Bundesgesetzen über die Kranken-, die Unfall-, die Militär- und die Invalidenversicherung kommt dem Versicherungsgericht – neben der eigentlichen Rechtsmittelbeurteilung – auch die gesetzliche Funktion eines Schiedsgerichtes zu. Für diese Aufgabe sind dem Gericht nach Art. 17 Abs. 1 GerG Fachrichterinnen und Fachrichter beigegeben. Diese werden, wie alle Richterinnen und Richter des Versicherungsgerichtes, nach Art. 24 Bst. e GerG seit Vollzugsbeginn des IV. Nachtrags zum GerG durch den Kantonsrat gewählt (siehe vorn, Abschnitt 3.1.3.f). Die besondere Funktion des Schiedsgerichtes und die spezifische Art der von diesem zu beurteilenden Streitigkeiten sowie die bescheidene Anzahl der zu behandelnden Fälle lassen eine Wahl dieser Mitglieder des Schiedsgerichtes durch den Kantonsrat aufgrund der bisherigen Erfahrungen als unpassend erscheinen. Es ist sachgerechter und effizienter, Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter ad hoc, gestützt auf Vorschläge der am Verfahren beteiligten Parteien, einzusetzen, wie dies auch in anderen Kantonen praktiziert wird und im Übrigen für Schiedsgerichte typisch ist. Dem vom Versicherungsgericht vorgebrachten und berechtigten Anliegen kann durch entsprechende Änderung in Art. 24 Bst. e und durch einen neuen Art. 24bis GerG Rechnung getragen werden. Dass die Wahl der Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter der Präsidentin oder dem Präsidenten des Versicherungsgerichtes übertragen werden soll, rechtfertigt sich auch aufgrund der Verselbständigung dieses Gerichts.

8 Weiterer Anpassungsbedarf

8.1 Rechtsmittel beim Entzug der aufschiebenden Wirkung

Dem Rekurs kommt von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Die Vorinstanz kann jedoch im Einzelfall (auf Antrag oder von Amtes wegen) aus wichtigen Gründen die aufschiebende Wirkung entziehen (Art. 51 Abs. 1 VRP). Bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung entfaltet die Verfügung ungeachtet der Ergreifung eines Rechtsmittels Wirkung und kann vollstreckt werden. Vorbehalten bleibt eine Änderung dieser Anordnung durch die Rechtsmittelinstanz. Nach bisherigem Recht war diese Verfügung der Rechtsmittelinstanz «endgültig» (Art. 51 Abs. 2 VRP). Das Verwaltungsgericht hielt im Entscheid B 2012/96 vom 19. Juni 2012⁵⁸ jedoch fest, dass Verfügungen betreffend aufschiebende Wirkung entgegen dem Gesetzeswortlaut an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Dies folge daraus, dass solche Anordnungen beim Bundesgericht angefochten werden können und deshalb auf kantonaler Ebene letztinstanzlich ein oberes Gericht entscheiden müsse. Im Weiteren ging das Verwaltungsgericht davon aus, dass mangels einer Sondervorschrift das Verwaltungsgericht als Kollegialgericht und nicht der Verwaltungsgerichtspräsident über die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung entscheiden müsse (vorgenannter Entscheid, Erw. 1.1.).

Art. 51 Abs. 2 VRP wurde im Sinn der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits mit dem VII. Nachtrag zum VRP geändert, indem der Satz «Die Verfügung ist endgültig» aus dem Gesetzestext gestrichen wurde. Dabei erscheint es zweckmässig, über die aufschiebende Wirkung – analog der Regelung für vorsorgliche Massnahmen – nicht das Verwaltungsgericht als Kollegialgericht entscheiden zu lassen, sondern diese Entscheide in die einzelrichterliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtspräsidenten bzw. eines teileamtlichen Mitglieds zu übertragen. Art. 60 VRP ist entsprechend zu ergänzen. Im Weiteren rechtfertigt es sich, für die Weiterziehung von

⁵⁸ GVP 2012 Nr. 44.

Entscheiden betreffend die aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen die Geltung der Gerichtsferien nach Art. 30 VRP aufzuheben. Derartige Anordnungen sind stets dringlicher Natur, weshalb das Verfahren bzw. der Eintritt der Rechtskraft keine Verzögerung von bis zu einem Monat (Art. 145 Abs. 1 ZPO) duldet.

8.2 Ausstandsfragen

8.2.1 Anfechtung von Entscheidungen über den Ausstand

Zwischenverfügungen sind Anordnungen der Behörde, mit denen ein Verfahren geleitet und zur Spruchreife geführt wird. Das VRP sieht für einzelne Zwischenverfügungen eine Anfechtung vor. So sind namentlich vorsorgliche Massnahmen und Verfügungen betreffend die unentgeltliche Rechtspflege selbständig anfechtbar (Art. 44 und 59bis Abs. 3 VRP). Soweit keine Regelung besteht, können Zwischenverfügungen nicht bzw. nur mit dem ausserordentlichen Rechtsmittel der Rechtsverweigerungsbeschwerde (Art. 88 ff. VRP) angefochten werden.⁵⁹ Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 11. Dezember 2012⁶⁰ entschieden, dass ein Zwischenentscheid, mit dem ein Ausstandsbegehren abgewiesen wurde, selbständig mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar sei. Dies deshalb, weil solche Entscheide nach Art. 92 Abs. 1 BGG letztinstanzlich an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Hinzu kommt, dass Ausstandsfragen unmittelbar, jedenfalls vor Abwicklung des gesamten Hauptverfahrens, bereinigt werden sollen. Dadurch kann vermieden werden, dass ein aufwendiges Verfahren ganz oder teilweise wiederholt werden muss, wenn ein abgelehntes Behördemitglied mitgewirkt hat. Es erscheint geboten, die selbständige Anfechtbarkeit von Entscheiden über den Ausstand im VRP zu regeln. Dessen Art. 7bis ist dahingehend zu ergänzen, dass Entscheide über den Ausstand mit dem in der Hauptsache gegebenen Rechtsmittel anfechtbar sind.

8.2.2 Ausstand der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers in der Verwaltungsrechtspflege

Nach Art. 25 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) bezeichnet die Regierung für jedes Departement ein stellvertretendes Departement. Dieses handelt, wenn das zuständige Departement oder seine Vorsteherin oder sein Vorsteher befangen erscheint. Dies bedeutet, dass die stellvertretenden Funktionen nicht nur von der Departementsvorsteherin oder vom Departementsvorsteher des stellvertretenden Departementes wahrgenommen werden. Es sind auch die Dienststellen des stellvertretenden Departementes, wie z.B. der Rechtsdienst, in die Stellvertretung mit einbezogen.⁶¹ Diese Regelung steht im Gegensatz zur Ausstandsregelung für die Verwaltungsrechtspflege in Art. 7 VRP. Letztere Bestimmung ist personenbezogen und sieht bei Befangenheit (oder einem anderen Ausstandsgrund) lediglich die Ausstandspflicht der Person, bei welcher der Ausstandsgrund gegeben ist, vor. Nach der Rechtsprechung sind in der Rechtspflege allfällige Ausstandsgründe bei einzelnen natürlichen Personen gegeben und nicht bei einer Behörde als solcher. Aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung (Art. 29 Abs. 1 BV bzw. Art. 4 Bst. a KV) und der Garantie des verfassungsmässigen Richters (Art. 30 Abs. 1 BV bzw. Art. 4 Bst. e KV) ergibt sich lediglich die Ausstandspflicht der befangenen Person, nicht jedoch der gesamten Behörde⁶², es sei denn, sämtliche Mitglieder der Behörde seien – ad personam – aufgrund der konkreten Konstellation befangen. Indem Art. 25 StVG bei Befangenheit einer Departementsvorsteherin oder eines Departementsvorstehers vorschreibt, dass im Endeffekt sämtliche Mitarbeitende des betreffenden Departementes in den Ausstand zu treten haben, geht die Regelung deutlich weiter als die Verfassung verlangt. Sie führt, konsequent umgesetzt, insbesondere dazu, dass die Fachkunde eines Amtes, dessen Departementsvorsteher in Ausstand treten muss, nicht mehr verfügbar ist und im Stellvertreterdepartement

⁵⁹ Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 565.

⁶⁰ B 2012/179; GVP 2012 Nr. 6.

⁶¹ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Staatsverwaltungsgesetz vom 9. März 1993, in: ABI 1993, 781.

⁶² Vgl. BGE 8C_712/2011 E. 3.3; vgl. R. Kiener, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Auflage, Zürich 2014, § 5a N. 8.

ebenfalls aufgebaut werden müsste, denn Art. 25 StVG dürfte bei konsequenter Anwendung der Regel nicht dadurch umgangen werden, dass das erforderliche Know-how beim vertretenen Departement eingeholt wird. Dies kann beispielhaft an Verfahren des Straf- und Massnahmenvollzugs aufgezeigt werden: Muss der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes, beispielsweise aufgrund früherer beruflicher Tätigkeit, in Ausstand treten, wenn über Weiterführung oder Aufhebung einer stationären Massnahme oder einer Verwahrung eines Verurteilten zu befinden ist (Art. 59 bzw. 64 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0), so müsste das stellvertretende Departement, derzeit das Gesundheitsdepartement, sämtliche Sach- und Rechtsfragen selbst umfassend prüfen und beurteilen, obwohl das Amt für Justizvollzug und dessen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter beim Sicherheits- und Justizdepartement mit dem konkreten Fall viel besser vertraut sind. Hinzu kommt, dass in Bereichen, in denen der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt ist, die Gefahr besteht, dass das stellvertretende Departement das Ermessen abweichend vom ordentlicherweise zuständigen Departement ausübt, was für Rechtsuchende wie Vorinstanzen unbefriedigend sein kann und die Rechtssicherheit beeinträchtigt.

Der Widerspruch zwischen Art. 7 VRP und Art. 25 StVG ist demgemäss auszuräumen. Dabei erweist sich nach den vorstehenden Ausführungen die strenge Regelung von Art. 25 StVG in der verwaltungsrechtlichen Praxis als unzweckmässig und übertrieben. Aus diesen Gründen soll Art. 25 StVG in der Rechtspflege nicht mehr zur Anwendung kommen, sondern die Regelung von Art. 7 VRP gelten, wonach bei Befangenheit der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers lediglich diese oder dieser (und allenfalls weitere persönlich befangene Mitarbeitende) in den Ausstand zu treten haben. Die Angelegenheit kann damit durch die zuständige Dienststelle (z.B. den departementalen Rechtsdienst) bearbeitet werden, muss jedoch der Vorsteherin oder dem Vorsteher des stellvertretenden Departementes zum Entscheid unterbreitet werden. In Verfahren der Verwaltungsrechtspflege soll daher nicht mehr Art. 25 StVG, sondern ausschliesslich Art. 7 VRP zur Anwendung kommen.

Nach Art. 24 Abs. 2 StVG handelt ein von der Regierung bezeichnetes Regierungsmitglied für den oder die verhinderte Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher. Dies kommt auch im Fall der Befangenheit zum Tragen. In Art. 25 StVG ist demgemäss der zweite Satz zu streichen, wonach das stellvertretende Departement handelt, wenn das zuständige Departement (d.h. alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) oder nur schon seine Vorsteherin bzw. sein Vorsteher befangen erscheinen. Diese Bestimmung schießt im Licht von Art. 7 VRP über das Ziel hinaus.

8.2.3 Mitwirkung bei einer Vorinstanz

Nach Art. 7 Abs. 2 VRP sind Behördemitglieder, die in einer Streitsache bei einer Vorinstanz mitgewirkt haben, nicht stimmberechtigt. Wer also beispielsweise als Mitglied eines Gemeinderates gleichzeitig Mitglied der kommunalen Baukommission ist und in dieser Funktion über eine Einsprache und über ein Baubewilligungsgesuch erstinstanzlich mitentschieden hat, ist bei einem nachfolgenden Rekursverfahren im Gemeinderat (nach Art. 40 Abs. 1 VRP) nicht stimmberechtigt. Lehre und Rechtsprechung zu dieser Bestimmung gingen bisher – wenn auch durchaus mit kritischem Unterton – davon aus, dass das entsprechende Behördemitglied an den Beratungen teilnehmen und dort auch die vorinstanzliche Position vertreten darf⁶³. Indessen ist nicht zu verkennen, dass Behördemitglieder, die bei einer Vorinstanz – wie beispielsweise einer Baubewilligungsbehörde oder einer Sozialbehörde – mitgewirkt haben, ihre Position im Rahmen eines nachfolgenden Rechtsmittelverfahrens in der Regel kaum ändern werden und gegenteils bei den Beratungen der Behörde diesbezüglich Einfluss nehmen werden. Jedenfalls wird wenigstens gegen aussen, namentlich für die Rechtsuchenden, der Anschein von Befangenheit erweckt, wenn bei der oberen Instanz, wenn auch ohne Stimmrecht, gleiche Personen mitwirken, die bereits im erstinstanzlichen Verfahren tätig waren. Wenigstens in Bezug auf diese Personen kann im Licht

⁶³ Vgl. W.E. Hagmann, Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Diss. Zürich 1979, S. 259 f.; Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 12. April 2006 (B 2005/228), Erw. 2c.

der Rechtsprechung zur «Vorbefassung» (siehe Abschnitt 5.2) der Anschein der Voreingenommenheit erweckt werden und die Beurteilung nicht mehr als offen erscheinen. In diesem Sinn hat auch das Baudepartement in einem Entscheid vom 11. Februar 2015 (Nr. 8/ 2015) festgehalten, die Mitwirkung vorinstanzlicher Behördemitglieder sei schon grundsätzlich fragwürdig; jedenfalls aber dürften diese Mitglieder angesichts ihrer Vorbefassung bei der Ermittlung der Beschlussfähigkeit der Behörde nicht mitgezählt werden, denn sie beeinflussten bei der Stimmabgabe der anderen Mitglieder das für die Beschlussfassung massgebliche Quorum.

Es erscheint angezeigt, die seit langem kritisierte Regelung von Art. 7 Abs. 2 VRP, aus der eine «Waffenungleichheit» zum Nachteil der privaten Beteiligten resultiert⁶⁴, aufzuheben und die Mitwirkung bei der Vorinstanz ganz generell als Ausstandsgrund in Art. 7 Abs. 1 nachzutragen.

8.3 Reduktion der Instanzen bei der öffentlich-rechtlichen Klage

Das Klageverfahren (Art. 65 bis 80 VRP) ergänzt das Anfechtungsverfahren in Fällen, in denen keine Verfügung ergeht. Die öffentlich-rechtliche Klage ist nach ihrer Rechtsnatur da vorzusehen, wo keine Partei einseitig eine verbindliche Anordnung treffen kann bzw. soll (z.B. im Bereich der öffentlich-rechtlichen Verträge). Entsprechend ihrem subsidiären Charakter spielt die öffentlich-rechtliche Klage in der Verwaltungsrechtspflege eine untergeordnete Rolle.⁶⁵ In Anbetracht dessen erscheint es unangemessen, dass das VRP fünf erste Klageinstanzen (Kreisgericht, Regierung, Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Verwaltungsgericht) vorsieht.⁶⁶ Das Klageverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission wurde mit der Neuregelung des Verfahrens im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht überflüssig und daher abgeschafft.⁶⁷ Die Regierung wurde mit verschiedenen Gesetzesrevisionen, insbesondere mit dem III. Nachtrag zum VRP, zunehmend von Rechtspflegeaufgaben entlastet. Es ist daher folgerichtig, die Regierung auch von den Klagefällen zu entlasten, wenngleich diese zahlenmässig nicht ins Gewicht fallen. In den Klagefällen sind kaum je grundlegende planerische oder politische Aspekte zu berücksichtigen. Auch die in Klagefällen häufig erforderliche Vertragsauslegung spricht dafür, diese Fälle der Justiz zuzuweisen.

Dem Rechtsmittelsystem entspricht es sodann besser, wenn das Verwaltungsgericht Klagefälle nicht erstinstanzlich, sondern ausschliesslich bei einer Weiterziehung (als Beschwerdeinstanz) entscheidet. Dem entsprechend ist es geboten, als Klageinstanzen im Bereich des öffentlichen Rechts künftig lediglich noch das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission vorzusehen, das Versicherungsgericht wie bisher in den Fällen nach Art. 65 VRP und die Verwaltungsrekurskommission in allen übrigen Fällen. Hiervon auszunehmen sind die personalrechtlichen Klagen nach Art. 78 ff. PersG, die analogen Klagen für vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Angestelltenverhältnis in Gemeinden (Art. 79bis VRP) sowie die Klagen auf Gestaltung des Arbeitsvertrags nach Art. 16 Abs. 3 PersG (Art. 79ter VRP). Bei diesen Klagen geht es um arbeitsrechtliche Streitigkeiten, in denen ein zweistufiger Rechtsschutz weder im Interesse des Arbeitnehmers noch in jenem des Arbeitgebers liegt; die Raschheit des Verfahrens lässt es als zweckmässig erscheinen, am heutigen Recht, das erst seit 1. Juni 2012 angewendet wird und sich bewährt hat, nichts zu ändern. Den Zivilgerichten schliesslich soll die Entscheidung von Verantwortlichkeitsklagen verbleiben; dies ist in der Nähe zum Zivilrecht (Haftpflichtrecht) begründet.

Hat die Verwaltungsrekurskommission künftig über öffentlich-rechtliche Klagen zu urteilen, ist der hieraus resultierende Mehraufwand heute noch nicht abschätzbar. Einerseits handelt es sich – nach den bisherigen Erfahrungen der Regierung als Klageinstanz – um zahlenmässig wenige Fälle; andererseits wird der Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsrekurskommission um neue

⁶⁴ Vgl. Hagmann, a.a.O., S. 259 f.

⁶⁵ Vgl. Cagianut, a.a.O., S. 16.

⁶⁶ Vgl. dazu: Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1148.

⁶⁷ Siehe Art. 55 EG-KES, Art. 71a bis 71d VRP.

Rechtsgebiete erweitert und sind Klagefälle in der Regel aufwändiger als Rekursverfahren, weil das Gericht den Sachverhalt mangels Vorliegens einer Verfügung selbständig abklären und allenfalls umfangreiche Beweisverfahren durchführen muss. Die Verwaltungsrekurskommission wird die Entwicklung der Fallzahlen und des Arbeitsaufwands vorerst analysieren und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt Anträge auf zusätzliche Personalressourcen stellen.

8.4 Rechtsschutz in personalrechtlichen Streitigkeiten

8.4.1 der kirchlichen Körperschaften

Der Katholische und der Evangelische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen, die Christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen und die Jüdische Gemeinde St.Gallen sind als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt und als solche autonom (Art. 109 und 110 KV). Sie haben sich an gewisse staatliche Mindeststandards bezüglich Stimmrecht und demokratischer Grundsätze sowie bezüglich Organisation und Finanzhaushalt zu halten und dürfen nicht in Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht handeln (Art. 111 KV). Das Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923 (sGS 171.1; abgekürzt KonfG) umschreibt diese staatsrechtlich vorgegebenen Grundsätze und regelt in Art. 7 auch die Aufsicht. Die Bestimmungen des KonfG gelten kraft Verweises auch für die zwei weiteren öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, d.h. für die Christkatholische und die Jüdische Gemeinde⁶⁸.

Angesichts der weitgehenden Autonomie der staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften sind für Beschwerden gegen die Amtsführung und Beschlüsse der Behörden der Kirchgemeinden in erster Linie die konfessionellen Oberbehörden zuständig (Art. 7 Abs. 1 KonfG). Diese unterstehen ihrerseits nach Art. 7 Abs. 2 KonfG einer eingeschränkten staatlichen Aufsicht durch die Regierung, im Wesentlichen wegen zweckwidriger Verwendung oder Verwaltung der Fonds und Güter sowie wegen Missbrauchs oder Überschreitung der Amtsgewalt. Entsprechende Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden – insbesondere Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils bzw. Kirchenrat der evangelisch-reformierten Kirche – können demgemäss bei der Regierung angebracht werden. Weil das KonfG das Beschwerdeverfahren nicht näher regelt, hat die Regierung entschieden, dass das Beschwerdeverfahren sachgemäss nach den Bestimmungen der Rechtsverweigerungsbeschwerde im Sinn von Art. 88 ff. VRP abzuwickeln sei (GVP 1987 Nr. 76, Erw. 3, mit Hinweis auf einen analogen Entscheid aus dem Jahr 1942). Mit dieser Betrachtungsweise ist auch sichergestellt, dass der Entscheid der Regierung mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann (Art. 59bis Abs. 1 VRP, wonach das Verwaltungsgericht u.a. über angefochtene Entscheide der Regierung urteilt) und damit kantonal letztinstanzlich ein oberes Gericht zuständig ist.

Der aufgezeigte Rechtsweg – konfessionelle Oberbehörde, Regierung, Verwaltungsgericht – ist allerdings in personalrechtlichen Angelegenheiten nicht sachgerecht, jedenfalls dann nicht, wenn das Arbeitsverhältnis zwischen Kirchgemeinde oder Religionsgemeinschaft und Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer nicht hoheitlich, sondern mit öffentlich-rechtlichem Vertrag geregelt ist. Erfolgte nach früherer Betrachtungsweise die Begründung, Änderung und Beendigung der Dienstverhältnisse mittels Verfügung, so gehen die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber mehr und mehr dazu über, das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis auf vertraglicher Basis zu begründen und zu gestalten. Der Kanton ging diesbezüglich mit dem Erlass des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011 voran und schuf für die Erledigung personalrechtlicher Streitigkeiten ein eigenständiges personalrechtliches Klageverfahren: Nach vorgängig durchgeführtem Schlichtungsverfahren können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Geltungsbereich: siehe Art. 2 PersG) gegen personalrechtliche Massnahmen des Arbeitgebers, mit Ausnahme der Kündigung und der fristlosen

⁶⁸ Art. 3 des Grossratsbeschlusses über die Israelitische Gemeinde St.Gallen vom 14. Januar 1993, sGS 171.2; Art. 3 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen vom 17. Mai 1899, sGS 171.3.

Kündigung, sowie zur Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis und wegen Kündigung oder fristloser Kündigung personalrechtliche Klage nach Art. 79 PersG beim Verwaltungsgericht erheben. Soweit staatlich anerkannte Religionsgemeinschaften und Kirchgemeinden die Arbeitsverhältnisse mit ihren Mitarbeitenden mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag begründen und ausgestalten, kann der Rechtsweg in personalrechtlichen Streitigkeiten nicht in einem Beschwerdeverfahren über die Regierung zum Verwaltungsgericht führen, sondern ist analog zum staatlichen Recht ein Klageverfahren vorzusehen. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil Ansprüche aus dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis zu den «civil rights» gehören und demgemäss einer gerichtlichen Beurteilung müssen zugeführt werden können. Auf kantonaler Ebene muss dabei, als Vorinstanz vor dem Bundesgericht, ein oberes kantonales Gericht urteilen, mithin das Verwaltungsgericht. Aktuell stellt sich diese Problematik beim Katholischen Konfessionsteil: Das Katholische Kollegium (Parlament des Konfessionsteils) hat am 16. Juni 2015 ein neues Personaldekret erlassen, das den Wechsel vom Verfügungs- zum Vertragsmodell statuiert und für den Rechtsweg die personalrechtliche Klage an das Verwaltungsgericht vorsieht.

Es ist demgemäss notwendig und zweckmässig, für personalrechtliche Klagen aus Kirchgemeinden und Konfessionsteilen, analog zum staatlichen Recht, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes zu begründen. Dies entspricht auch einem Antrag, der seitens des Verwaltungsgerichtes, des katholischen Administrationsrates und einer politischen Partei im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebracht wurde. Eine entsprechende Ergänzung soll in Art. 7 KonfG erfolgen. Aufgrund der sachgemässen Anwendbarkeit des KonfG wird dieses Verfahren auch für die Christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen wie auch für die Jüdische Gemeinde St.Gallen gelten⁶⁹.

8.4.2 der Gemeinden

Nach Art. 79bis VRP beurteilt das Verwaltungsgericht vermögensrechtliche Ansprüche aus Angestelltenverhältnissen von Gemeinden nur dann, wenn diese Angestelltenverhältnisse durch Verfügung begründet wurden. Hintergrund dieser Einschränkung ist, dass das Personalgesetz des Kantons für die Gemeinden nicht unmittelbar angewendet wird, sondern nur wenn und soweit die Gemeinden keine eigenständige Regelung in einem Reglement erlassen haben (Art. 95 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 [sGS 151.2; abgekürzt GG]). Der St.Galler Anwaltsverband postuliert in seiner Vernehmlassung, durch eine Revision von Art. 79bis VRP die Beurteilung personalrechtlicher Ansprüche auch aus dem durch Vertrag begründeten Angestelltenverhältnis der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht zu unterstellen.

Dieses Anliegen ist unnötig. Aufgrund des Verweises auf die sachgemässe Anwendung des Personalgesetzes in Art. 95 Abs. 2 GG sind personalrechtliche Streitigkeiten aus dem vertraglich begründeten öffentlich-rechtlichen Angestelltenverhältnis von Gemeinden schon heute der personalrechtlichen Klage beim Verwaltungsgericht zugänglich. Die Regierung hatte in der Botschaft vom 27. April 2010 zum Personalgesetz ausgeführt, den Gemeinden sei freigestellt, inwieweit sie das Personalgesetz des Kantons anwenden wollen; mit der Anpassung von Art. 79bis VRP sei lediglich – aber immerhin – sicherzustellen, dass das Klagerecht weiterhin gewährleistet sei, auch wenn und solange die Gemeinden bei der verfügungsweisen Anstellung bleiben sollten⁷⁰. Hingegen steht den Gemeinden die kantonale Schlichtungsstelle in Personalsachen nicht zur Verfügung; hier haben sie, gleich wie die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, eigene Schlichtungsstellen einzusetzen. Hieran ist, nicht zuletzt mit Blick auf die paritätische Zusammensetzung der Schlichtungsstellen, festzuhalten. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass in solchen Fällen die personalrechtliche Klage auch direkt, ohne vorgängiges Schlichtungsverfahren, anhängig gemacht werden kann, sofern eine Gemeinde kein Schlichtungsverfahren vorschreibt und keine entsprechende Schlichtungsstelle zur Verfügung stellt; vorausgesetzt bleibt,

⁶⁹ Siehe Fussnote 68.

⁷⁰ ABI 2010, S. 1585 ff.; S. 1656.

dass die oberste Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens im Sinn von Art. 80 Abs. 2 VRP den Anspruch abgelehnt hat⁷¹.

8.4.3 Kostenfreiheit des personalrechtlichen Verfahrens

Der Grundsatz und der Umfang der Kostenlosigkeit bei personalrechtlichen Streitigkeiten ist in Art. 97bis Abs. 1 Bst. b VRP dahingehend anzupassen, dass auch das Klageverfahren erfasst ist. Zudem ist der Verweis auf Art. 343 des Schweizerischen Obligationenrechts, SR 220, überholt, nachdem dieser Artikel aufgehoben wurde und die entsprechende Regelung in Art. 113 Abs. 2 Bst. d und Art. 114 Bst. c ZPO überführt wurde. Am materiellen Gehalt der Regelung – Kostenfreiheit bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken – ist nicht zu rütteln, um die Parallelität zum privatrechtlichen Arbeitsrecht weiterhin zu gewährleisten.

8.5 Zuständigkeit für Wiedererwägungsgesuche

Nach Art. 27 VRP sind Wiedererwägungsgesuche im Verwaltungsverfahren zulässig, begründen aber keinen Anspruch auf eine Stellungnahme der Behörde und hemmen den Fristenlauf nicht. Nicht ausdrücklich geregelt ist, bei welcher Behörde ein Wiedererwägungsgesuch eingereicht werden kann, insbesondere wenn im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege zwei Instanzen entschieden haben (erstinstanzlich und im Rekursverfahren). Ausgeschlossen sind Wiedererwägungsgesuche gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes (Art. 58 Abs. 2 VRP); im Sinn eines Umkehrschlusses – der auch von den Gesetzesmaterialien bestätigt wird – gehen Lehre und Rechtsprechung im Kanton St.Gallen davon aus, dass ein Wiedererwägungsgesuch sowohl bei der erstinstanzlich verfügenden Behörde wie auch bei der verwaltungsinternen Rekursinstanz eingereicht werden kann⁷².

Mit der in der Junisession 2015 eingereichten Motion 42.15.07 soll die Regierung beauftragt werden, die Zuständigkeit für die Behandlung von Wiedererwägungsgesuchen ausdrücklich gesetzlich zu regeln. Auch wenn diese Motion im Kantonsrat derzeit noch nicht behandelt ist, ist das Anliegen aus Sicht der Regierung berechtigt. Insbesondere für den Fall, dass ein Wiedererwägungsgesuch nach Abschluss eines verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahrens gestellt wird, ist eine Präzisierung der Zuständigkeit angezeigt.

Um in Zukunft Mehrfacheingaben bzw. das Einreichen von Wiedererwägungsgesuchen bei verschiedenen Stellen zu verhindern, ist eine Anpassung von Art. 27 VRP vorzunehmen. Darin soll ausdrücklich vorgeschrieben werden, dass Wiedererwägungsgesuche stets bei der ursprünglich verfügenden, d.h. bei der erstinstanzlich zuständigen Behörde einzureichen und von dieser zu behandeln sind.

8.6 Zustellung von Verfügungen mit «A-Post-Plus»

Seit einigen Jahren bietet die Post als neue Zustellart «A-Post-Plus» an. Bei dieser Zustellart wird eine Sendung – ähnlich wie eine eingeschriebene Sendung – elektronisch erfasst und kann auf ihrem Weg nachverfolgt werden. Die Zustellung ist abgeschlossen, sobald die Sendung in den Brief- oder Ablagekasten des Empfängers gelegt wurde. Dieser Zeitpunkt wird elektronisch erfasst und kann mittels «track and trace» vom Absender wie vom Empfänger elektronisch rekonstruiert werden. Für die Post ist die Zustellung mit der Erfassung des Zeitpunkts der Ablage der Sendung abgeschlossen. In einem Urteil vom 24. Januar 2012, den Kanton Solothurn betreffend, hielt das Bundesgericht fest, die Zustellung einer A-Post-Plus-Sendung in den Brief- oder Ablagekasten des Empfängers – deren Zeitpunkt aufgrund der elektronischen Erfassung der Zustellzeit exakt rekonstruiert werden könne – gelte als rechtsverbindliche und fristauslösende Zustellung;

⁷¹ Teilentscheid K2013/3 vom 28. April 2015.

⁷² Vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., S. 468 und 539 f.; Hagmann, a.a.O., S. 283, mit Hinweis auf die Materialien zu Art. 27 VRP.

der Empfänger, der die Sendung erst drei Tage später dem Ablagekasten entnommen und die Rechtsmittelfrist ab diesem Zeitpunkt gerechnet habe, war in der Folge mit seinem Rechtsmittel verspätet (BGE 2C_570/2011). Das Bundesgericht bestätigt diese Praxis in konstanter Rechtsprechung, z.B. mit Urteil vom 30. April 2015 (BGE 8C_198/2015) oder, ein IV-Verfahren aus dem Kanton St.Gallen betreffend, mit Urteil vom 2. Juni 2015 (BGE 9C_90/2015).

Der St.Galler Anwaltsverband hat im Vernehmlassungsverfahren zu Recht darauf hingewiesen, dass mit einer solchen Betrachtungsweise der Zustellnachweis nicht mehr durch die Behörde zu erbringen sei, sondern der Nachweis der Nicht- (bzw. der nicht ordnungsgemässen) Zustellung dem Empfänger überbunden werde. Dies widerspreche dem Grundsatz, dass die Behörde für die rechtsgültige Eröffnung ihrer Verfügungen und Entscheide in der Verantwortung stehe. Der Anwaltsverband beantragt daher, die Bestimmung von Art. 138 ZPO über die Form der Zustellungen nicht nur durch Querverweis auf sachgemässe Anwendung, sondern durch wörtliche Wiedergabe in Art. 30 VRP aufzunehmen. Damit könne sichergestellt werden, dass A-Post-Plus-Sendungen nicht als Sendungen mit Zustellnachweis bzw. Empfangsbestätigung gälten und daher nicht fristauslösend seien, wenn die Behörde die tatsächliche Zustellung an den berechtigten Empfänger nicht nachweisen könne.

Die Regierung hat für das Anliegen Verständnis, ist es doch tatsächlich für Anwältinnen und Anwälte, aber grundsätzlich auch für alle Rechtsuchenden, mit Aufwand verbunden, bei Erhalt einer A-Post-Plus-Sendung zunächst zu eruieren, wann diese durch die Post tatsächlich in den Brief- oder Ablagekasten gelegt wurde. Wird beispielsweise eine solche Sendung kurz nach dem Leeren des Postfachs einer Anwaltskanzlei am Freitagnachmittag ins Postfach gelegt und erst am darauffolgenden Montag beim neuerlichen Leeren entnommen, so gilt die Sendung als A-Post-Plus-Zustellung am Freitag als zugestellt, obschon sie den Empfänger erst drei Tage später tatsächlich erreicht hat. Das Bundesgericht erachtet es nach seiner Rechtsprechung als zumutbar, dass der Anwalt in diesem Fall zunächst rekonstruiert, wann die Zustellung erfolgte, doch wird dabei ausser Acht gelassen, dass dem Anwalt damit auch drei Tage der Rechtsmittelfrist verloren gehen, und dies, obwohl er keinerlei Fehler begangen hat.

Nach st.gallischem Recht lässt indessen bereits der geltende Art. 30 VRP die beantragte Ergänzung als entbehrlich erscheinen. Art. 30 Abs. 1 VRP bestimmt, dass die Bestimmungen der ZPO über die Form der Zustellung im st.gallischen Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren sachgemäss anwendbar sind. Nach Art. 138 Abs. 1 ZPO erfolgt die Zustellung von Vorladungen, Verfügungen und Entscheiden durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung. Präzisierend definiert Art. 138 Abs. 2 ZPO, dass die Zustellung erfolgt ist, wenn die Sendung von der Adressatin oder vom Adressaten oder von einer berechtigten Person *entgegengenommen* wurde. (In Art. 138 Abs. 3 ZPO sind ergänzend, aber hier nicht relevant, Zustellfiktionen geregelt). Die Regelung im st.gallischen Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren stellt somit nicht auf die *Übergabe* einer Sendung, sondern auf deren *Entgegennahme* ab. Eine ordnungsgemässe Zustellung nach Art. 138 Abs. 1 und 2 ZPO in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 VRP ist nach st.gallischem Recht demgemäss erst erfolgt, wenn der Empfänger die Sendung tatsächlich entgegengenommen hat bzw. wenn sie im Sinn der Zustellfiktionen in seinen Machtbereich gelangt ist, so dass es jederzeit in seinem alleinigen Einfluss liegt, zu welchem Zeitpunkt er von deren Inhalt Kenntnis nimmt. Die Beweislast für die ordnungsgemässe Zustellung in diesem Sinn liegt und verbleibt bei der Behörde. Eine Zustellung mit A-Post-Plus, auch wenn zeitlich genau eruierbar, vermag diesen Nachweis nicht zu erbringen, da die elektronische Zeiterfassung nur wiedergibt, zu welchem Zeitpunkt die Sendung den Machtbereich der Post verlassen hat, nicht aber – was nach den vorstehenden Ausführungen im st.gallischen Recht entscheidend ist –, wann der Adressat die Sendung entgegengenommen hat.

Selbstverständlich ist es nicht zweckmässig, dass alle Behörden sämtliche Verfügungen zwingend eingeschrieben oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung versenden. Gerade im

Bereich der Massenverfügungen – wie Steuerveranlagungen oder Motorfahrzeugsteuerrechnungen – führte dies zu erheblichen Mehrkosten. Die nur sachgemässe Anwendbarkeit von Art. 138 Abs. 1 ZPO lässt den Versand derartiger Massenverfügungen mit einfacher Post weiterhin zu; doch verbleibt in diesen Fällen die Beweislast der erfolgten Zustellung bei der Behörde. Macht der Adressat geltend, eine derartige Sendung nicht erhalten zu haben, so kann die Behörde den Zustellnachweis in der Regel nicht erbringen, weder mit gewöhnlicher Post noch mit A-Post-Plus. Sie wird in diesen Fällen nicht umhin kommen, die Verfügung nochmals, in der Regel alsdann mit eingeschriebener Post, zu eröffnen.

Aufgrund dieser Ausführungen ist im kantonalen Recht das – grundsätzlich nachvollziehbare – Anliegen nicht auf dem Weg einer Gesetzesänderung umzusetzen.

8.7 Vereinfachtes Verfahren bei offensichtlich unzulässigen Beschwerden

Das Verwaltungsgericht schlägt in seiner Vernehmlassung vor, analog zu Art. 108 BGG ein vereinfachtes Verfahren zur Beurteilung von offensichtlich unzulässigen Beschwerden einzuführen. Nach Art. 108 BGG kommt dieses vereinfachte Verfahren beim Bundesgericht zur Anwendung bei Nichteintretensentscheiden über:

- offensichtlich unzulässige Beschwerden, beispielsweise bei offenkundig fehlender Legitimation oder Fristversäumnis;
- Beschwerden, die offensichtlich keine hinreichende Begründung enthalten (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG);
- querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Beschwerden.

Die Einführung eines solchen vereinfachten Verfahrens kann eine gewisse Effizienzsteigerung und damit Arbeitsentlastung bewirken. Es ist angezeigt, diese Entlastungsmöglichkeit nicht nur beim Verwaltungsgericht vorzusehen, sondern auch beim Versicherungsgericht und bei der Verwaltungsrekurskommission. Bereits heute sehen Art. 39 und 39bis VRP für offensichtlich unzulässige oder unbegründete Eingaben gewisse Verfahrensvereinfachungen vor, die in Anlehnung an die bundesrechtliche Regelung von Art. 108 BGG modifiziert werden können. Dabei kann auf die Doppelspurigkeit verzichtet werden, dass «Eingaben, die offensichtlich unzulässig oder unbegründet sind» einerseits nach Art. 39 Abs. 1 Bst. a VRP im Zirkulationsverfahren beurteilt werden können, andererseits nach Art. 39bis Abs. 1 Bst. a VRP auf «offensichtlich verspätete oder aus andern Gründen offensichtlich unzulässige Eingaben» durch Präsidialverfügung nicht eingetreten werden kann. Will in diesen Fällen eine verfahrensrechtliche Beschleunigung erzielt werden, so soll die Beurteilung offensichtlich unzulässiger oder offensichtlich ungenügend begründeter Eingaben (z.B. wegen offenkundiger Fristversäumnis, wegen klarerweiser fehlender Legitimation, wegen nicht eingehaltener Formvorschriften oder wegen fehlender oder nicht auf den Sachverhalt bezogener Begründung) inskünftig durch präsidiale Nichteintretensverfügung erfolgen. Dasselbe soll für querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Eingaben der Fall sein. Die Befugnisse der Gerichtspräsidentin oder des Gerichtspräsidenten stehen dabei auch der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter sowie den Abteilungs- oder Kammerpräsidentinnen und -präsidenten zu (vgl. Art. 33 VRP). Damit wird insbesondere auch das neu zu wählende teilamtliche Mitglied des Verwaltungsgerichtes (vgl. Abschnitt 6.3.4) die entsprechenden Nichteintretensverfügungen erlassen können.

Die einzelrichterlichen Entscheide im Sinn dieser geänderten Bestimmung müssen, damit die Entlastungswirkung auch tatsächlich eintritt, den Endentscheiden der betreffenden Gerichte gleichgestellt und damit direkt bei der nächsten Instanz, letztinstanzlich mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, anfechtbar sein. Auf ein Verfahren, wonach im Anschluss an den einzelrichterlichen Nichteintretensentscheid noch ein Entscheid des Gesamtgerichtes verlangt werden kann, wie dies Art. 39bis Abs. 2 VRP vorsieht, ist somit inskünftig zu verzichten.

8.8 Kosten

8.8.1 bei trölerischer Verfahrensführung durch die Rechtsvertretung

Im Rechtsmittelverfahren trägt grundsätzlich jener Beteiligte die Kosten, der mit seinen Begehren ganz oder teilweise unterliegt (Art. 95 Abs. 1 VRP). Kosten, die ein Beteiligter durch trölerisches oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht, gehen – unabhängig vom Verfahrensausgang – zu Lasten dieses Beteiligten, der sie verursacht hat (Art. 95 Abs. 2 VRP). Diese Bestimmung kann auch in erstinstanzlichen Verfahren zur Anwendung kommen. Das Verhalten des Rechtsvertreters oder der Rechtsvertreterin eines Beteiligten wird diesem Beteiligten zugerechnet, was zur Folge hat, dass dieser Beteiligte, d.h. die vertretene Prozesspartei, auch für Kosten aufkommen muss, die wegen der Art der Verfahrensführung durch seine Rechtsvertretung anfallen. Handelt die Rechtsvertretung querulatorisch, trölerisch oder sonstwie ungebührlich (z.B. durch wiederholtes Vorbringen längst beurteilter Sachverhalte und Rechtsfragen oder durch wiederholtes Stellen gleichartiger Wiedererwägungsgesuche), so werden die amtlichen Kosten hierfür grundsätzlich der vertretenen Partei auferlegt. Dies ist so lange nicht störend, als diese Partei zahlungskräftig ist und damit auch jederzeit ihrer Rechtsvertretung das Mandat entziehen könnte. Ist der Beteiligte aber zahlungsunfähig, so hat die Behörde kaum Möglichkeiten, ihren Arbeitsaufwand, den ihr die querulatorische oder trölerische Prozessführung der Rechtsvertretung verursacht, entschädigen zu lassen.

Für diesen Fall sieht Art. 66 Abs. 3 BGG vor, dass unnötige Kosten zu bezahlen hat, wer diese verursacht. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes nimmt mit dieser Bestimmung auch Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter in die unmittelbare und persönliche Kostenpflicht, wenn diese aufgrund der Art ihrer Verfahrensführung unnötige Kosten beim Bundesgericht generieren. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Rechtsvertreter oder eine Rechtsvertreterin schon bei Beachtung elementarster Sorgfalt hätte feststellen können, dass das Rechtsmittel unzulässig ist, wenn er oder sie die Beschwerde ohne Vertretungsvollmacht führte oder den Entscheidungsinstanzen eine mehrfach entschiedene und in Bezug auf die Klientschaft rechtskräftig beurteilte Rechtsfrage nochmals unterbreitet⁷³. Auch das St.Galler Verwaltungsgericht hat schon bei ähnlicher Ausgangslage – neuerliches Unterbreiten einer rechtskräftig beurteilten Rechtsfrage für den gleichen Beteiligten bei unveränderter Sachlage – dem Vertreter die amtlichen Kosten des Verfahrens auferlegt, was durch das Bundesgericht nicht nur bestätigt wurde, sondern auch noch zur Kostenauflage im bundesgerichtlichen Verfahren zulasten des Vertreters führte⁷⁴. Im Sinn einer Legiferierung dieser Praxis ist es angezeigt, Art. 95 Abs. 2 VRP entsprechend zu ergänzen: Danach soll nicht nur der Beteiligte selbst, der durch Trölerie, durch anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften unnötige Kosten verursacht, diese bezahlen müssen, sondern auch seine Rechtsvertreterin oder sein Rechtsvertreter bzw. sein Rechtsbeistand im Sinn von Art. 10 VRP, der die entsprechend verpönten Verfahrenshandlungen vorgenommen hat. Für diese Kosten haften alsdann in der Regel die vertretene Partei und die Rechtsvertretung solidarisch (vgl. Art. 96bis VRP).

8.8.2 bei unentgeltlicher Rechtspflege

Analog zum Zivilprozess bewilligt in öffentlich-rechtlichen Klageverfahren sowie in Verfahren vor Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht und Verwaltungsgericht das jeweils zuständige Gericht die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung. Hierunter fallen einerseits der Verzicht auf die Erhebung amtlicher Kosten (einschliesslich Kosten von Gutachten u.dgl.), andererseits die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung durch eine Anwältin oder einen Anwalt. Die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung gehen zulasten des jeweiligen Gerichts; dieses sorgt auch für die Bewirtschaftung allfälliger Rückforderungsansprüche.

⁷³ Vgl. K. Plüss, in Kommentar VRG, a.a.O., Rz. 60 zu § 13, mit den dort angeführten Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

⁷⁴ VerwGE vom 31. Oktober 2014, B 2014/218; BGE vom 8. Dezember 2014, 2C_1093/2014.

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung besteht – bei gegebenen Voraussetzungen, d.h. bei Bedürftigkeit der gesuchstellenden Partei und bei Nicht-Aussichtslosigkeit des Verfahrens – auch im verwaltungsinternen Verfahren, sei es vor Gemeinde-, sei es vor Kantonsbehörden. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis bestimmt Art. 99 Abs. 3 VRP, dass «das zuständige Departement» über die Bewilligung unentgeltlicher Rechtspflege und Rechtsverteidigung befindet. Dies ist das Sicherheits- und Justizdepartement.

Nicht geregelt ist, zu wessen Lasten die Kosten der verwaltungsintern gewährten unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung gehen. Es kann nicht sein, dass alle diese Kosten – insbesondere Gutachterkosten und Anwaltsentschädigungen – die Rechnung des Sicherheits- und Justizdepartementes belasten, insbesondere wenn es um Verfahren geht, bei denen nicht-kantonale Stellen beteiligt sind (z.B. Gemeindebehörden oder Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden). In diesen Fällen ist präzisierend in Art. 99 Abs. 3 zu regeln, dass das in der Hauptsache, d.h. erstinstanzlich, zuständige Gemeinwesen die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung im verwaltungsinternen Verfahren trägt.

9 Referenztabelle der Gesetzesänderungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, in welchen Abschnitten dieser Botschaft die einzelnen Gesetzesänderungen erläutert sind. Sie ersetzt die «Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen», die üblicherweise in den Gesetzesbotschaften enthalten sind, dies auf dem Hintergrund, dass jeweils mehrere Gesetzesartikel zur Umsetzung der einzelnen Änderungsbereiche notwendig sind.

Gesetzesänderung	Erläuterungen in der Botschaft, Abschnitt
Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	
Art. 7	8.2.3
Art. 7bis	7.3.2 / 8.2.1
Art. 27	8.5
Art. 30 Abs. 2 und 3	8.1
Art. 39 und 39bis	8.7
Art. 59 Abs. 2	6.3.4
Art. 59bis Abs. 3	6.3.4
Art. 60	6.3.4 / 8.1
Art. 71e, Art. 71f und Art. 71g	8.3
Art. 76 bis Art. 79	8.3
Art. 89	5.5.2
Art. 95 Abs. 2	8.8.1
Art. 97bis Abs. 1	8.4.3
Art. 99 Abs. 3	8.8.2
Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles	
Art. 7 Abs. 4	8.4.1
Staatsverwaltungsgesetz	
Art. 25	8.2.2

Personalgesetz	
Art. 74	7.3.2
Disziplingesetz	
Art. 12	7.3.2
Strassengesetz	
Art. 45 Abs. 2	5.5.2
Gerichtsgesetz	
Art. 18 Abs. 1 und Abs. 3	7.1
Art. 24 und 24bis	7.4
Art. 43 bis Art. 47	7.3
Art. 44bis	7.3.2
Art. 98 und 99	7.3.2
Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter	
Art. 5	6.3.4

10 Kostenfolgen und Vollzugsbeginn

Mehrkosten resultieren beim Verwaltungsgericht für Personal- und Arbeitsplatzaufwand aus der Schaffung einer teilamtlichen Richterstelle sowie infolge Ausbaus der Sekretariatskapazitäten, später allenfalls aus der Schaffung einer zweiten teilamtlichen Richterstelle. Diese Kostenfolgen sind in Abschnitt 6.3.5 dieser Botschaft aufgezeigt. Weitere Kostenfolgen sind aus den organisatorischen und verfahrensrechtlichen Änderungen nicht zu erwarten.

Der Vollzugsbeginn des VIII. Nachtrags zum VRP ist auf den Beginn der nächsten Amtsdauer der kantonalen Gerichte (2017-2023), d.h. auf 1. Juni 2017, zu legen.

11 Referendum

Der VIII. Nachtrag zum VRP untersteht nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1, dem fakultativen Gesetzesreferendum. Der VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter ist nicht referendumpflichtig.

12 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und auf den VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter einzutreten.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

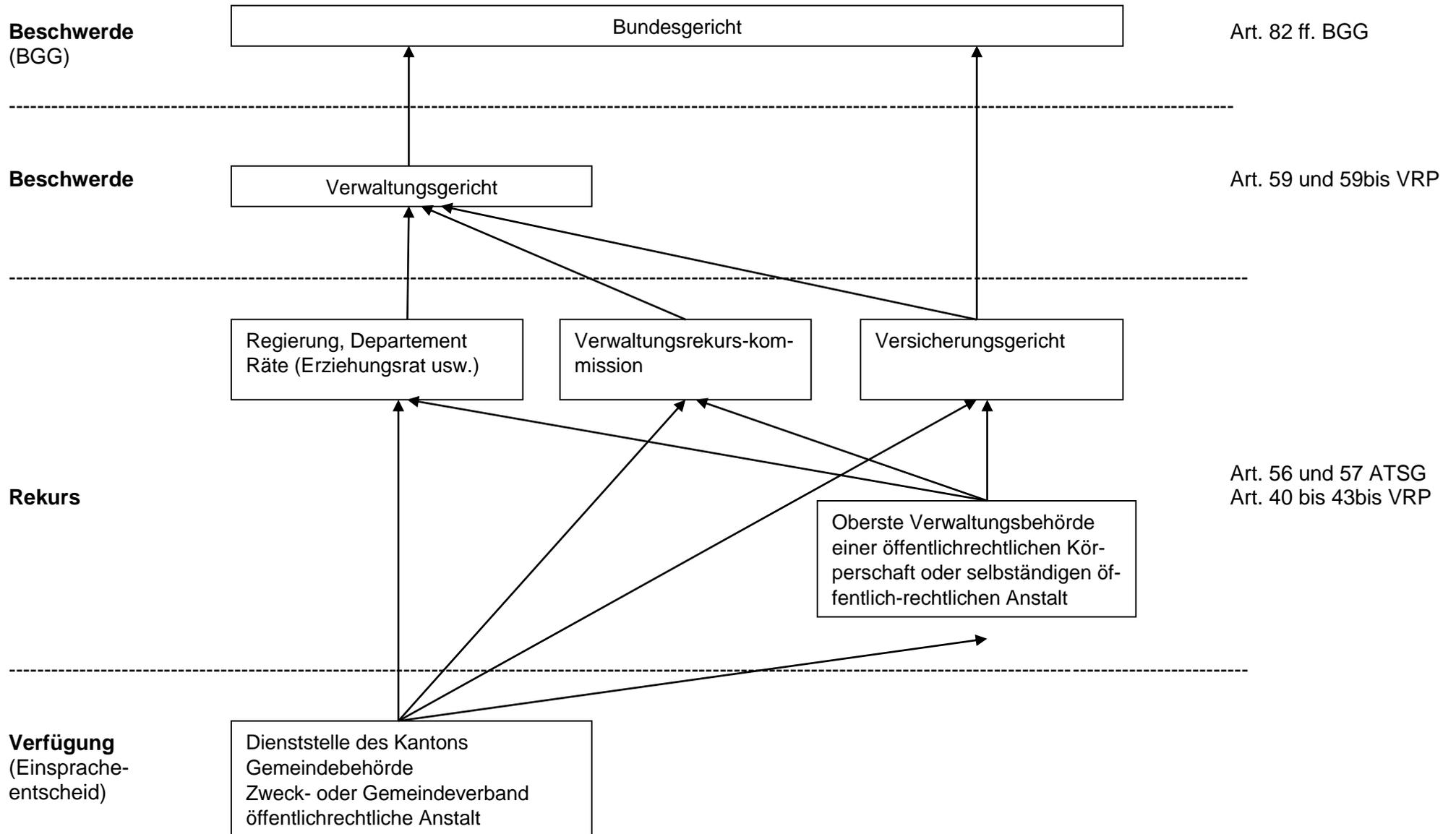
Canisius Braun
Staatssekretär

Anhänge

Der Instanzenweg in der Verwaltungsrechtspflege: Ist-Zustand

(ohne Spezialfälle)

Anhang 1



Die Organe der Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen im Überblick

Kanton (nach Einwohnerzahl)	Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen (ohne Spezialfälle)	Oberstes Gericht für öffentliches Recht	Selbständige Rekurskommissionen oder Spezialgerichte (ohne zahlenmässig unbedeutende nebenamtliche Spezialkommissionen)
ZH 1'425'000	Rekurs an die jeweils obere Behörde bzw. zuständige Direktion (soweit nicht direkter Weiterzug an Spezialgericht vorgesehen)	Verwaltungsgericht	<ul style="list-style-type: none"> – Baurekursgericht (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts) – Steuerrekursgericht (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts) – Sozialversicherungsgericht (oberste kantonale Instanz)
BE 1'001'000	Beschwerde an Regierungsstatthalter gegen Gemeinden Beschwerde an zuständige Direktion gegen kantonale Stellen, soweit nicht direkter Weiterzug an Spezialgericht vorgesehen Beschwerde an Regierungsrat gegen Regierungsstatthalter und Direktionen	Verwaltungsgericht (mit sozialversicherungsrechtlicher Abteilung)	<ul style="list-style-type: none"> – Steuerrekurskommission (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts) – Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern (entscheidet kantonal letztinstanzlich)
VD 749'000	Rekurs, wo es ein Spezialgesetz vorsieht; in der Regel von Gemeinde an Departement und von kantonaler Stelle an Tribunal cantonal	Tribunal cantonal (Cour de droit administratif et public, Cour des assurances sociales)	
AG 636'000	Beschwerde an Regierungsrat (gegen letztinstanzliche kommunale Behörden und kantonale Verwaltungsbehörden, soweit nicht direkter Weiterzug an Spezialgericht vorgesehen); der Regierungsrat hat seine Befugnisse durch Verordnung weitgehend an die Departemente delegiert.	Obergericht (umfasst Abteilungen Verwaltungsgericht und Versicherungsgericht).	Spezialverwaltungsgericht (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts), in Sachen Steuern, Kausalabgaben und Enteignungen
GE 469'000	Staatsrat, nur wo spezialgesetzlich vorgesehen; in der Regel kein verwaltungsinterner Weiterzug, sondern Rekurs an Gericht erster Instanz (Tribunal administratif de première instance)	Cour de justice (Chambre administrative, Chambre des assurances sociales)	

Kanton (nach Einwohnerzahl)	Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen (ohne Spezialfälle)	Oberstes Gericht für öffentliches Recht	Selbständige Rekurskommissionen oder Spezialgerichte (ohne zahlenmässig unbedeutende nebenamtliche Spezialkommissionen)
LU 390'000	Beschwerde an zuständiges Departement gegen Gemeinden und kantonale Stellen Beschwerde an den Regierungsrat gegen erstinstanzliche Entscheide der Departemente Ausnahme: Direkter Weiterzug an Kantonsgericht bei Anwendung von Bundesrecht (Art. 148a VRG)	Kantonsgericht (mit zwei Abteilungen: Sozialversicherungsrecht und übriges öffentliches Recht)	
TI 346'000	Rekurs an Staatsrat gegen kommunale Behörden und Departemente	Tribunale di appello (Camere: Tribunale cantonale amministrativo, Tribunale cantonale delle assicurazioni, Camera di diritto tributario)	– Commissione sulla Legge federale sull'acquisito di fondi da parte di persone all'estero (oberste kantonale Instanz) – Tribunale di espropriazione (teilweise oberste kantonale Instanz)
VS 327'000	Beschwerde an Staatsrat gegen untere Instanzen, sofern nicht nach Spezialgesetz eine andere Beschwerdeinstanz vorgesehen	Kantonsgericht (öffentlich-rechtliche sowie sozialversicherungsrechtliche Abteilung)	
FR 297'000	Beschwerde an Oberamt (Bezirksbehörde, Vorinstanz des Kantonsgerichtes) gegen Gemeindebehörden Beschwerde an Direktionen gegen die ihnen unterstellten Dienststellen	Kantonsgericht (mit verwaltungsrechtlicher Abteilung)	
BL 279'000	Beschwerde an den Regierungsrat gegen oberste Gemeindebehörden und kantonale Stellen	Kantonsgericht (mit staats- und verwaltungsrechtlicher sowie sozialversicherungsrechtlicher Abteilung)	Steuer- und Enteignungsgericht (Vorinstanz des Kantonsgerichtes)
SO 261'000	Beschwerde an nächsthöhere Verwaltungsbehörde bis zum Departement Beschwerde an Regierungsrat gegen Verfügungen eines Departementes	Obergericht (dieses teilt Richter dem Verwaltungsgericht und dem Versicherungsgericht zu, die angegliederte Spezialgerichte sind)	Steuergericht (oberste kantonale Instanz)

Kanton (nach Einwohnerzahl)	Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen (ohne Spezialfälle)	Oberstes Gericht für öffentliches Recht	Selbständige Rekurskommissionen oder Spezialgerichte (ohne zahlenmässig unbedeutende nebenamtliche Spezialkommissionen)
TG 260'000	Rekurs an zuständiges Departement (gegen oberste Gemeindebehörden und kantonale Stellen)	Verwaltungsgericht	Rekurskommissionen (Vorinstanzen des Verwaltungsgerichtes): – Steuerrekurskommission – Rekurskommission für die Gebäudeversicherung – Rekurskommission für Strassenverkehrs-sachen – Rekurskommission für Landwirtschafts-sachen – Personalrekurskommission
GR 195'000	Beschwerde gegen kantonale Stellen an zuständiges Departement. Beschwerde gegen Entscheid des Departementes an die Regierung, wenn es das Gesetz vorsieht. Gegen Entscheide der Gemeinden kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.	Verwaltungsgericht (mit sozialversicherungsrechtlicher Kammer)	
BS 189'000	Rekurs an nächsthöhere Verwaltungsbehörde	Appellationsgericht ist zugleich Verwaltungsgericht	– Baurekurskommission (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts) – Steuerrekurskommission (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts) – Sozialversicherungsgericht (oberste kantonale Instanz) – Rekurskommission für fürsorgliche Unterbringungen (oberste kantonale Instanz)
NE 176'000	Kein verwaltungsinterner Weiterzug (vorbehältlich Ausnahme in Spezialgesetz)	Tribunal cantonal (Cour de droit public)	
SZ 151'000	Beschwerde an Bezirksrat oder Gemeinderat gegen die ihnen unterstellten Behörden Beschwerde an Regierungsrat gegen Bezirksräte und Gemeinderäte sowie Departemente und kantonale Amtsstellen	Verwaltungsgericht	
ZG 118'000	Beschwerde an Regierungsrat gegen Gemeinderat und kantonale Verwaltungsbehörden	Verwaltungsgericht	

Kanton (nach Einwohnerzahl)	Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen (ohne Spezialfälle)	Oberstes Gericht für öffentliches Recht	Selbständige Rekurskommissionen oder Spezialgerichte (ohne zahlenmässig unbedeutende nebenamtliche Spezialkommissionen)
SH 79'000	Rekurs an den Regierungsrat gegen oberste Gemeindebehörden und kantonale Stellen	Obergericht	
JU 72'000	Einsprache an verfügende Behörde; kein verwaltungsinterner Weiterzug gegen Entscheide der Gemeinden und Bezirke, sondern an Tribunal de première instance (Juge administratif)	Tribunal cantonal (Cour administrative, Cour des assurances) gegen Entscheide der Regierung, kantonaler Stellen und des Juge administratif	Commission cantonale des recours en matière d'impôts (Vorinstanz des Tribunal cantonal)
AR 54'000	Rekurs an die übergeordnete Verwaltungsbehörde	Obergericht (mit Abteilung Verwaltungsrecht)	
NW 42'000	Beschwerde an Regierungsrat gegen kommunale Behörden, Beschwerde an Regierungsrat gegen Direktionen	Verwaltungsgericht	
GL 40'000	Beschwerde an Departement gegen kommunale Behörden, Beschwerde an Regierungsrat gegen Verfügungen der Departemente	Verwaltungsgericht	Steuerrekurskommission (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts)
OW 36'000	Beschwerde an Regierungsrat gegen Gemeinderat, Beschwerde an Departement gegen Amtsstellen, Beschwerde an Regierungsrat gegen Departemente	Verwaltungsgericht	Steuerrekurskommission (Vorinstanz des Verwaltungsgerichts)
UR 36'000	Beschwerde gegen oberste kommunale Behörden und gegen kantonale Stellen an Regierungsrat	Obergericht	
AI 16'000	Rekurs an die Standeskommission gegen Verfügungen der öff.-rechtl. Körperschaften und kantonalen Stellen	Kantonsgericht (mit Abteilung Verwaltungsgericht)	

VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Entwurf der Regierung vom 13. Oktober 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. Oktober 2015⁷⁵ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:⁷⁶

I.

Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965»⁷⁷ wird wie folgt geändert:

b) Ausstand

Art. 7. ¹ Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben von sich aus in Ausstand zu treten:

- a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;
- b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;
- b^{bis}) wenn sie in einer Streitsache bei einer Vorinstanz mitgewirkt haben;**
- c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

~~² Behördemitglieder, die in einer Streitsache bereits bei einer Vorinstanz mitgewirkt haben, sind nicht stimmberechtigt.~~

c) Entscheid über Ausstand

Art. 7^{bis}. ¹ Es entscheiden Anstände über die Ausstandspflicht:

- a) von Mitgliedern einer Kollegialbehörde die Gesamtbehörde in Abwesenheit des Betroffenen;
- b) ~~von des~~ Präsidenten der Verwaltungsrekurskommission ~~und des Versicherungsgerichtes~~ der Verwaltungsgerichtspräsident;
- c) von Richtern und Gerichtsschreibern eines Gerichtes dessen Präsident;
- d) von Sachverständigen die auftraggebende Stelle;

⁷⁵ ABI 2015, ●●.

⁷⁶ Vom Kantonsrat erlassen am ●●; nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am ●●; in Vollzug ab ●●.

⁷⁷ sGS 951.1.

e) in den übrigen Fällen die Aufsichtsinstanz.

² Über den Ausstand des zum Entscheid zuständigen Präsidenten entscheidet dessen Stellvertreter.

³ **Der Entscheid über den Ausstand kann mit dem in der Hauptsache gegebenen Rechtsmittel angefochten werden.**

Wiedererwägungsgesuche

Art. 27¹ Wiedererwägungsgesuche sind zulässig, begründen aber keinen Anspruch auf eine Stellungnahme der Behörde in der Sache und hemmen den Fristenlauf nicht.

² **Das Wiedererwägungsgesuch wird bei jener Behörde eingereicht, die in der Sache erstinstanzlich zuständig ist.**

Zeitbestimmungen

Art. 30¹ Soweit dieser Erlass nichts anderes bestimmt, finden die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 über die gerichtliche Vorladung, die Form der Zustellung, die Fristen und die Wiederherstellung sachgemässe Anwendung.⁷⁸

² Die Gerichtsferien gelten nicht:

- a) im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden;
- b) im Beschwerdeverfahren nach dem Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 24. April 2012⁷⁹;
- c) im Beschwerdeverfahren nach dem Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen;
- d) in Fällen, die der Gerichtspräsident dringlich erklärt;
- e) **in Verfahren nach Art. 60 dieses Gesetzes.**

³ Die Beteiligten werden auf die Ausnahmen nach Abs. 2 Bst. b bis ~~e~~ dieser Bestimmung hingewiesen.

c) Zirkulationsbeschlüsse

Art. 39.¹ Das Gericht kann auf dem Zirkulationsweg entscheiden;

- ~~a) über Eingaben, die offensichtlich unzulässig oder unbegründet sind;~~
- ~~b) wenn das Gesetz keine Verhandlung vorschreibt und die Geschäftsordnung es vorsieht.~~

² Zirkulationsbeschlüsse bedürfen der Einstimmigkeit der Richter und sind als solche zu kennzeichnen.

Präsidialverfügung Vereinfachtes Verfahren

Art. 39^{bis}.¹ Der Präsident kann verfügen über:

- a) Nichteintreten:

⁷⁸ SR 272.

⁷⁹ sGS 912.5.

1. auf offensichtlich verspätete oder aus andern Gründen offensichtlich unzulässige Eingaben;
 2. **auf Eingaben, die offensichtlich keine hinreichende Begründung enthalten;**
 3. **auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Eingaben.**
- b) Abschreibung eines Verfahrens, wenn kein Urteil und kein Nichteintretensentscheid zu fällen sind.

² ~~Er begründet die Verfügung kurz und setzt den Beteiligten eine Frist von vierzehn Tagen, innert der durch einfache Erklärung ein Entscheid des Gerichtes verlangt werden kann. Die Begründung der Verfügung beschränkt sich auf eine kurze Angabe des Grundes für das Nichteintreten oder die Abschreibung des Verfahrens.~~

Beschwerden a) gegen Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht

Art. 59. ¹ Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes. Die Beschwerde ist unzulässig:

- a) gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht;
- b) wenn das Versicherungsgericht als oberes Gericht entschieden hat.

² Der Präsident **oder ein teilamtliches Mitglied** des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung sowie die amtliche Verteidigung. Die Beschwerde ist unzulässig gegen Verfügungen der Verwaltungsrekurskommission über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

b) gegen Verwaltungsbehörden

Art. 59^{bis}. ¹ Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, der Departemente, der Rekursstellen Volksschule, des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen, der Verwaltungscommission der Gebäudeversicherungsanstalt, des Verwaltungsrates der Spitalverbunde und des Gesundheitsrates.

² Die Beschwerde ist unzulässig:

- a) in folgenden Angelegenheiten:
 1. Staatsaufsicht, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird;
 2. ...;
 3. Finanzausgleich;
 - 3^{bis}. Beiträge zur Förderung der Vereinigung von Gemeinden und Inkorporation von Schulgemeinden;
 4. Wahlen und Ernennungen. Zulässig ist die Beschwerde gegen Verfügungen und Entscheide im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und gegen Disziplinar massnahmen, unzulässig jedoch bei der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses und bei einer Beförderung, es sei denn, eine Verletzung der Gleichstellung der Geschlechter werde geltend gemacht;
 5. ...;
 6. ...;
 7. ...;

- b) gegen Entscheide über:
1. Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in rein kirchlichen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 der Kantonsverfassung;
 2. ...;
 3. ...;
 4. des zuständigen Departementes und der Regierung nach dem Gemeindevereinigungs-gesetz.

³ Der Präsident **oder ein teilamtliches Mitglied** des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen des zuständigen Departementes über die unentgeltliche Rechts-pflege und Rechtsverbeiständung sowie die notwendige und die amtliche Verteidigung.

c) vorsorgliche und Vollstreckungsmassnahmen sowie Anordnungen betreffend aufschiebende Wirkung

Art. 60. ¹ Der Präsident **oder ein teilamtliches Mitglied** des Verwaltungsgerichtes beurteilt:

- a) Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen, **Anordnungen betreffend aufschiebende Wirkung** und gegen Vollstreckungsmassnahmen, eingeschlossen die Androhung des Vollstreckungszwangs des Versicherungsgerichtes, der Verwaltungsrekurskommission sowie der Regierung und der Departemente, wenn die Hauptsache beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist;
- b) **Anträge über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung.**

Klagefälle

Art. 71e (neu). ¹ Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt:

- a) **Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen. Ausgenommen sind personalrechtliche Klagen nach Art. 79 und 80 des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011⁸⁰;**
- b) **öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in anderen Angelegenheiten, in denen weder eine Verfügung ergehen noch Klage vor einer anderen Instanz erhoben werden kann.**

Massgebliche Vorschriften

Art. 71f (neu). ¹ Die Klage vor der Verwaltungsrekurskommission richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften über den Rekurs, soweit dieser Abschnitt nichts anderes bestimmt.

² Richtet sich der Anspruch gegen ein Gemeinwesen, so kann die Klage erst erhoben werden, wenn die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens den Anspruch abgelehnt hat.

³ Den Parteien wird Gelegenheit gegeben, sich zum Ergebnis des Beweisverfahrens zu äussern.

Rechtsmittel

Art. 71g (neu). ¹ Entscheide der Verwaltungsrekurskommission in Klagefällen können innert vierzehn⁸¹ Tagen mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

⁸⁰ sGS 143.1.

⁸¹ Diese Frist wird allenfalls durch das Planungs- und Baugesetz (22.15.08) geändert (Art. 174 jenes Entwurfs).

Art. 76 bis 78 werden aufgehoben.

Klagefälle a) im allgemeinen

Art. 79. ¹ Das ~~Verwaltungsgericht~~ beurteilt:

- a) ~~öffentlich-rechtliche Streitigkeiten im Sinne von Art. 76 dieses Gesetzes, wenn der Staat Partei ist;~~
- b) ~~öffentlich-rechtliche Streitigkeiten im Sinne von Art. 76 dieses Gesetzes, die von der Regierung mit Zustimmung der Parteien dem Verwaltungsgericht zur Erledigung überwiesen werden.~~

² Das Verwaltungsgericht beurteilt ~~ferner~~ öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, für deren Beurteilung das Bundesrecht eine einzige kantonale Gerichtsbehörde vorschreibt. Die Zuweisung an das Versicherungsgericht nach Art. 65 Bst. f dieses Gesetzes bleibt vorbehalten.

Instanzen

Art. 89. ¹ Über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen:

- a) untere Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt entscheidet die oberste Verwaltungsbehörde der Körperschaft oder Anstalt;
- b) untere Verwaltungsbehörden des Staates oder oberste Verwaltungsbehörden einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt entscheidet das zuständige Departement;
- c) Departemente ~~entscheidet die Regierung~~; **Verwaltungsrekurskommission oder Versicherungsgericht entscheidet das Verwaltungsgericht.**
- d) ~~Verwaltungsrekurskommission oder Versicherungsgericht entscheidet das Verwaltungsgericht.~~

² ~~Der Entscheid nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung kann mit Rekurs an das zuständige Departement, der Entscheid nach Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung mit Rekurs an die Regierung weitergezogen werden. Der Rekursentscheid kann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Weitergezogen werden können:~~

- a) **der Entscheid nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung mit Rekurs an das zuständige Departement;**
- b) **der Entscheid nach Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht.**

b) Sonderfälle

Art. 95. ¹ In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden.

² Kosten, die ein Beteiligter, **sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter** durch Trölerie oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst, gehen zu seinen Lasten. Ferner hat jeder Beteiligte, **sein Rechtsbeistand oder sein Vertreter** die Kosten zu übernehmen, die durch nachträgliches Vorbringen von Begehren, Tatsachen oder Beweismitteln entstehen, deren rechtzeitige Geltendmachung ihm möglich und zumutbar gewesen wäre.

³ Vom Gemeinwesen werden, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben.

e) *Ausnahmen*⁸²

Art. 97^{bis}.¹ Keine amtlichen Kosten werden erhoben:

- a) im Beschwerdeverfahren betreffend fürsorgerische Unterbringung, wenn sich der Betroffene in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen befindet;
- b) ~~im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis. Art. 343 Abs. 3 des Schweizerischen Obligationenrechts⁸³ wird sachgemäss angewendet.~~ **bei personalrechtlichen Klagen und Beschwerden bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.–.**

² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen von Art. 95 Abs. 2 dieses Gesetzes.

Unentgeltliche Rechtspflege

Art. 99.¹ In den Klagefällen, vor Verwaltungsrekurskommission, vor Versicherungsgericht und vor Verwaltungsgericht sowie wenn das Bundesrecht es vorschreibt, werden die unentgeltliche Rechtspflege und die unentgeltliche Rechtsverbeiständung gewährt.

² Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 über die unentgeltliche Rechtspflege⁸⁴ finden sachgemässe Anwendung.

³ Im Verfahren vor Verwaltungsbehörden bewilligt das zuständige Departement die unentgeltliche Rechtspflege und die unentgeltliche Rechtsverbeiständung. **Das in der Hauptsache zuständige Gemeinwesen trägt die Kosten.**

II.

1. Der Erlass «Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923»⁸⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 7.¹ Zur Erledigung von Beschwerden gegen die Amtsführung und Beschlüsse der Behörden der Kirchgemeinden sowie gegen Beschlüsse der letzteren sind die konfessionellen Oberbehörden zuständig.⁸⁶

² Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden wegen stiftungs- und zweckwidriger Verwendung oder gesetzwidriger Verwaltung der den Konfessionsteilen zugehörigen Fonde oder der Kirchen-, Pfrund- und Stiftungsgüter überhaupt, wie auch wegen Missbrauches oder Überschreitung der Amtsgewalt sind beim Regierungsrat anzubringen, der den erforderlichen Untersuchungen pflegen und nach Vorschrift der Gesetze verfügen oder aber, nach der Beschaffenheit der Sache, dem Grossen Rat darüber zum Entscheide Bericht erstatten soll.

³ ...

⁴ **Das Verwaltungsgericht beurteilt personalrechtliche Klagen aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen von Kirchgemeinden und Konfessionsteilen. Voraussetzungen und Verfahren richten sich sachgemäss nach Art. 78 bis 88 des Personalgesetzes vom**

⁸² Diese Bestimmung wird allenfalls auch durch das Planungs- und Baugesetz (22.15.08) geändert.

⁸³ ~~SR 220~~

⁸⁴ Art. 117 ff. der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, SR 272.

⁸⁵ sGS 171.1.

⁸⁶ Art. 41 VKK, sGS 173.5; Art. 19 und Art. 57 Abs. 2 Bst. g der Verfassung der evangelisch-reformierten Kirche, sGS 175.1; Art. 164 und 166 der Kirchenordnung der evangelisch-reformierten Kirche, sGS 175.11.

25. Januar 2011⁸⁷. Für das Schlichtungsverfahren setzen die Konfessionsteile eigene Schlichtungsstellen ein.

2. Der Erlass «Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994»⁸⁸ wird wie folgt geändert:

Stellvertretendes Departement

Art. 25. ¹ Die Regierung bezeichnet für jedes Departement ein stellvertretendes Departement. ~~Dieses handelt, wenn das zuständige Departement oder sein Vorsteher befangen erscheint.~~

3. Der Erlass « Personalgesetz vom 25. Januar 2011 »⁸⁹ wird wie folgt geändert:

b) Zuständigkeit

Art. 74. ¹ Für die Einleitung einer Administrativuntersuchung sind zuständig:

- a) der Kantonsrat gegenüber Mitgliedern der Regierung und gegenüber der Staatsekretärin oder dem Staatssekretär sowie gegenüber Richterinnen und Richtern des Kantonsgerichtes, ~~und des Verwaltungsgerichtes~~ **und des Versicherungsgerichtes**;
- b) das Verwaltungsgericht gegenüber Richterinnen und Richtern der Verwaltungsrekurskommission ~~und des Versicherungsgerichtes~~;
- c) das Kantonsgericht gegenüber Richterinnen und Richtern der Kreisgerichte sowie gegenüber Mitgliedern von Schlichtungsbehörden, soweit diese in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton stehen;
- d) die Anklagekammer gegenüber Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Jugendanwältinnen und Jugendanwälten sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern mit staatsanwaltlichen oder jugendanwaltlichen Befugnissen;
- e) die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nach Art. 9 dieses Erlasses gegenüber den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

4. Der Erlass «Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten vom 28. März 1974»⁹⁰ wird wie folgt geändert:

Zuständigkeit zum Erlass von Disziplinarmaßnahmen

Art. 12. ¹ Zum Erlass von Disziplinarmaßnahmen ist die Disziplinarbehörde zuständig.

² Disziplinarbehörde ist:

- a) der Kantonsrat für die Mitglieder der Regierung, des Kantonsgerichtes, des Verwaltungsgerichtes, **des Versicherungsgerichtes**, der Anklagekammer und den Staatssekretär;
- b) die Regierung:
 1. für die vom Volk oder Kantonsrat gewählten Behördemitglieder des Kantons und der Gemeinden;
 2. für die Mitglieder der obersten Leitungsorgane von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen und zwischenstaatliche Vereinbarungen;

⁸⁷ sGS 143.1.

⁸⁸ sGS 140.1.

⁸⁹ sGS 143.1.

⁹⁰ sGS 161.3.

- c) das Kantonsgericht für die vom Volk, Kantonsrat, Kantonsgericht oder von einem Kreisgericht gewählten Mitglieder der Gerichte und anderer Justizbehörden. Es entscheidet eine Disziplinarkammer von fünf Mitgliedern;
- d) das Verwaltungsgericht für die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission ~~und des Versicherungsgerichtes~~;
- e) die Anklagekammer für die Erste Staatsanwältin oder den Ersten Staatsanwalt, die Leitenden Staatsanwältinnen und Leitenden Staatsanwälte sowie die Leitende Jugendanwältin oder den Leitenden Jugendanwalt;
- f) die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nach Art. 9 des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011⁹¹ in den übrigen Fällen.

5. Der Erlass «Strassengesetz vom 12. Juni 1988»⁹² wird wie folgt geändert:

Rechtsschutz a) Einsprache

Art. 45. ¹ Einsprache kann erhoben werden gegen:

- a) Projekt;
- b) Zulässigkeit der Enteignung;
- c) Einteilung oder Umteilung von Gemeindestrassen.

² Einsprache gegen den Beitragsplan ist gesondert zu erheben. Sie richtet sich nach den Vorschriften über das Kostenverlegungsverfahren.

³ Über Einsprachen bei Kantonsstrassen entscheidet ~~die Regierung~~ **das zuständige Departement**, bei Gemeindestrassen die zuständige Gemeindebehörde.

6. Der Erlass «Gerichtsgesetz vom 2. April 1987»⁹³ wird wie folgt geändert:

Verwaltungsgericht

Art. 18. ¹ Dem Verwaltungsgericht gehören als Mitglieder eine hauptamtliche Präsidentin oder ein hauptamtlicher Präsident sowie teilamtliche Richterinnen oder Richter, nebenamtliche Richterinnen oder Richter und Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter in der erforderlichen Zahl an. ~~Es spricht Recht in Fünferbesetzung.~~

² Die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission ~~und des Versicherungsgerichtes~~ sind ausserordentliche Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter.

³ **Das Verwaltungsgericht spricht Recht in Dreierbesetzung. Vorbehalten bleiben:**

- a) **die Befugnisse der Präsidentin oder des Präsidenten nach Art. 39^{bis}, Art. 59 Abs. 2, Art. 59^{bis} Abs. 3 und Art. 60 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁹⁴;**
- b) **die Rechtsprechung in Fünferbesetzung in folgenden Fällen:**
 - 1. **wenn eine Rechtsfrage erstmals zu beurteilen ist;**
 - 2. **wenn die Regierung als Vorinstanz entschieden hat;**
 - 3. **wenn von konstanter Rechtsprechung des Verwaltungs- oder des Bundesgerichtes abgewichen werden soll;**

⁹¹ sGS 143.1.

⁹² sGS 732.1.

⁹³ sGS 941.1.

⁹⁴ sGS 951.1.

4. wenn es die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsgerichtes zur Beurteilung einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung anordnet.

4. Kantonsrat

Art. 24. ¹ Der Kantonsrat wählt:

- a) die Mitglieder, die Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter und aus den Mitgliedern Präsidentin oder Präsident des Kantonsgerichtes;
- b) die Handelsrichterinnen oder Handelsrichter;
- c) ...
- d) die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder der Anklagekammer;
- e) die hauptamtlichen, teilamtlichen und nebenamtlichen Richterinnen oder Richter sowie die Fachrichterinnen oder Fachrichter der Verwaltungsrekurskommission ~~und des Versicherungsgerichtes;~~
- e^{bis}) **die Mitglieder des Versicherungsgerichtes;**
- f) die Präsidentin oder den Präsidenten und die weiteren Mitglieder des Verwaltungsgerichtes.

5. Versicherungsgericht

Art. 24^{bis}. ¹ Die Präsidentin oder der Präsident des Versicherungsgerichtes wählt die Fachrichterinnen oder Fachrichter nach Art. 17 Abs. 1 zweitem Satz dieses Erlasses auf Vorschlag der am Verfahren beteiligten Parteien.

Aufsicht a) Zuständigkeit

Art. 43. ¹ Die Aufsicht obliegt:

- a) der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kreisgerichtes über die Vermittlerinnen oder Vermittler und die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse;
- b) dem Kantonsgericht über die Präsidentin oder den Präsidenten des Kreisgerichtes, die Kreisgerichte und die Schlichtungsstelle für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz⁹⁵;
- c) dem Verwaltungsgericht über die Verwaltungsrekurskommission ~~und das Versicherungsgericht.~~

b) Weisungen

Art. 44. ¹ Die Aufsichtsbehörde kann Weisungen über die Geschäftsführung erteilen.

² Das Kantonsgericht, ~~und~~ das Verwaltungsgericht **und das Versicherungsgericht:**

- a) erlassen und veröffentlichen Richtlinien über die Ansetzung richterlicher Fristen und Vorladungstermine sowie über die Zustellungsfristen richterlicher Entscheide;
- b) legen in ihrem Aufsichtsbereich Wirkungs- und Leistungsvorgaben fest.

Konferenz der Gerichte

Art. 44^{bis}. ¹ Kantonsgericht, Verwaltungsgericht und Versicherungsgericht sprechen sich in allen die Gerichte betreffenden Belangen im Rahmen einer Konferenz ab.

⁹⁵ SR 151.1.

² Die Konferenz setzt sich zusammen aus den Präsidentinnen oder Präsidenten von Kantonsgericht, Verwaltungsgericht und Versicherungsgericht. Stabsstelle ist das Generalsekretariat des Kantonsgerichtes.

³ Die Konferenz bestimmt die Einzelheiten durch Reglement.

Oberaufsicht des Kantonsrates

Art. 45. ¹ Die Gerichte unterstehen der Oberaufsicht des Kantonsrates.

² Kantonsgericht, Anklagekammer, ~~und~~ Verwaltungsgericht **und Versicherungsgericht** erstatten dem Kantonsrat jährlich Bericht über die Amtsführung der Gerichte.

Befugnisse der Regierung a) Bestand der Gerichte

Art. 46. ¹ Die Regierung wacht über den gesetzmässigen Bestand der richterlichen Behörden.

² Sie kann ausnahmsweise auf Vorschlag des Kantonsgerichtes, der Anklagekammer, ~~oder~~ des Verwaltungsgerichtes **oder des Versicherungsgerichtes** ausserordentliche Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter eines Gerichtes und die Stellvertretung einer hauptamtlichen Gerichtspräsidentin oder eines hauptamtlichen Gerichtspräsidenten ernennen, wenn es die gesetzmässige Besetzung des Gerichtes oder der ordnungsgemässe Geschäftsgang erfordert.

b) Voranschlag

Art. 47. ¹ Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat im Rahmen des Staatsvoranschlags den Stellenplan und die erforderlichen Kredite für die Gerichte.

² Sie nimmt die Anträge des Kantonsgerichtes, ~~und~~ des Verwaltungsgerichtes **und des Versicherungsgerichtes** entgegen.

³ Die Präsidentinnen oder Präsidenten des Kantonsgerichtes, ~~und~~ des Verwaltungsgerichtes **und des Versicherungsgerichtes** haben das Recht, an den Sitzungen der vorberatenden Kommission und des Kantonsrates zum Voranschlag der Gerichte teilzunehmen. Sie haben beratende Stimme und das Recht, Anträge zu stellen.

b) Verordnung

Art. 98. ¹ Das Kantonsgericht, ~~und~~ das Verwaltungsgericht **und das Versicherungsgericht** erlassen gemeinsam durch Verordnung Vorschriften über:

- a) ...
- b) Gebühren und andere Gerichtskosten;
- c) Entschädigung der nebenamtlichen Richterinnen oder Richter;
- d) Entschädigungsansätze für Zeuginnen und Zeugen, Auskunftspersonen, Sachverständige und andere am Prozess mitwirkende Dritte.

² Es regeln durch Verordnung:

1. das Kantonsgericht die Organisation der Vermittlerämter und der Schlichtungsstellen;
2. das Verwaltungsgericht die Organisation der Verwaltungsrekurskommission ~~und des Versicherungsgerichtes~~.

³ Vorbehalten bleiben die Befugnisse des Kantonsrates zur Festsetzung von Stellenplan und Voranschlag.

c) Reglement

Art. 99. ¹ Das Kantonsgericht erlässt durch Reglement nähere Vorschriften über Organisation und Geschäftsgang der Gerichte⁹⁶. Es kann durch Reglement oder durch Weisung Ausnahmen vom Amtsgeheimnis⁹⁷, die Zulassung von Gerichtsberichterstatterinnen oder Gerichtsberichterstatter⁹⁸ sowie die Bekanntgabe von Entscheiden regeln.

² Es regelt im Rahmen von Stellenplan und Voranschlag die Anstellung von Auditorinnen oder Auditoren zur beruflichen Ausbildung.

³ Dem Verwaltungsgericht stehen diese Befugnisse für seinen Zuständigkeits- und Aufsichtsbereich, **dem Versicherungsgericht für seinen Zuständigkeitsbereich** zu.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2017 angewendet.

⁹⁶ Vgl. GO, sGS 941.21.

⁹⁷ Vgl. Art. 37 f. dieses Erlasses.

⁹⁸ Vgl. Art. 62 Abs. 2 und 3 dieses Erlasses; GO, sGS 941.21.

VIII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter

Entwurf der Regierung vom 13. Oktober 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. Oktober 2015⁹⁹ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 97 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987¹⁰⁰

als Beschluss:¹⁰¹

I.

Der Erlass «Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter vom 27. November 1990»¹⁰² wird
wie folgt geändert:

Verwaltungsgericht

Art. 5. ¹ Dem Verwaltungsgericht gehören ausser dem Präsidenten an:¹⁰³

- a) ~~vier Richter~~ **ein teilamtlicher Richter;**
- b) ~~vier Ersatzrichter.~~ **vier nebenamtliche Richter;**
- c) **vier nebenamtliche Ersatzrichter.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2017 angewendet.

⁹⁹ ABI 2015, ●●.

¹⁰⁰ sGS 941.1.

¹⁰¹ Vom Kantonsrat erlassen am ●●; rechtsgültig geworden am ●●; in Vollzug ab ●●.

¹⁰² sGS 941.10.

¹⁰³ Art. 18 und 97 Bst. e GerG, sGS 941.1.