

V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

und

VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 28. Februar 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
A. V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	3
1. Ausgangslage / Anlass für die Gesetzesrevision	3
1.1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts	3
1.2 Rechtsweggarantie	3
1.3 Aufträge des Kantonsrates	4
1.4 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare.....	4
2. Vernehmlassungsverfahren.....	4
3. Grundzüge der Revision.....	5
3.1 Anpassung an das ATSG	5
3.2 Umsetzung der Rechtsweggarantie	6
3.3 Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates aus dem Massnahmenpaket 2004	7
3.3.1 Verkleinerung der Spruchkörper in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	7
3.3.2 Ausdehnung der einzelrichterlichen Befugnisse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	8
3.3.3 Verkürzung des Instanzenzugs in der Verwaltungsrechtspflege	8
3.3.4 Weitere Sparmassnahmen in der Verwaltungsrechtspflege.....	10
4. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.....	10
5. Schluss- und Übergangsbestimmungen	19
5.1 Folgeanpassungen in Spezialgesetzen.....	19
5.2 Reduktion des Spruchkörpers in der Verwaltungsjustiz	20
5.3 Weitere Änderungen.....	21
5.3.1 Anpassungen an das PartG	21
5.3.2 Staatsverwaltungsgesetz.....	21
5.3.3 Gesundheitsgesetz.....	21
5.3.4 Meliorationsgesetz	22
5.3.5 Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos	22
5.3.6 Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben.....	22
5.3.7 Gesetz über den Bergbau	22
5.3.8 Gesetz über die Gebäudeversicherung	23
5.3.9 Abschaffung der Doppelbegutachtung im Entmündigungsverfahren	23
5.3.10 Sicherstellung der Mitteilung in Todesfällen	23
5.4 Übergangsrecht.....	23
6. Kostenfolgen	24
B. VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	24

1. Vorbemerkung.....	24
2. Vernehmlassungsverfahren.....	24
3. Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts	25
3.1 Geltende Regelung des Verbandsbeschwerderechts	25
3.2 Entstehung des Verbandsbeschwerderechts im Kanton St.Gallen.....	25
3.3 Zweck des kantonalen Verbandsbeschwerderechts	26
3.4 Hauptsächlicher Anwendungsbereich und Häufigkeit des kantonalen Verbandsbeschwerderechts	26
3.5 Rechtslage in den Nachbarkantonen	27
3.6 Parlamentarische Vorstösse zum Verbandsbeschwerderecht auf Bundesebene	27
3.7 Begründung für die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts im kantonalen Recht.....	28
C. Antrag	29
Entwurf eines V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	30
Entwurf eines VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	58

Zusammenfassung

Anlass für die Vorlage bilden verschiedene Rechtsänderungen auf Bundesebene. So sieht das Bundessozialversicherungsrecht neu ein Einspracheverfahren gegen Verfügungen der Versicherer vor. Aus Gründen der Koordination und Vereinheitlichung soll mit dem V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege auch im kantonalen Sozialversicherungsrecht ein Einspracheverfahren eingeführt werden. Des Weiteren soll im Einklang mit dem Bundesrecht die Rechtsmittelfrist in der Verwaltungsrechtspflege einheitlich auf dreissig Tage erhöht werden. Im Gegenzug soll auf ein Rechtsmittel nur noch eingetreten werden, wenn die materiellen Anträge innert der Rechtsmittelfrist begründet werden.

Handlungsbedarf ergibt sich sodann aus der Justizreform des Bundes. Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie, die grundsätzlich in allen Rechtsstreitigkeiten den Zugang zu einem Gericht oder einer anderen unabhängigen Behörde mit umfassender Prüfungsbefugnis garantiert, muss auch im Bereich der Verwaltungsrechtspflege umgesetzt werden. Ausserdem drängen sich verschiedene Anpassungen aufgrund des neuen Instituts der eingetragenen Partnerschaft auf.

Ein Teil der Änderungen steht im Zusammenhang mit der Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates aus dem Massnahmepaket 2004. Der Entwurf sieht vor, dass das Verwaltungsgericht neu in der Besetzung von drei und nur noch ausnahmsweise in der Besetzung von fünf Richtern Recht spricht. Ferner werden die einzelrichterlichen Befugnisse in der Verwaltungsgerechtigbarkeit ausgedehnt. Sodann wird die Regierung praktisch vollständig von ihren Rechtssprechungsaufgaben entlastet. Die Regierung soll lediglich noch Rekursinstanz bei der Genehmigung von Baureglementen, Planerlassen und Schutzverordnungen sowie im Bereich des Finanzausgleichs bleiben. Unter Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege wird der Instanzenzug so weit als möglich verkürzt.

Der Kantonsrat hat die Motion «Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften» gutgeheissen. Damit soll die Rechtsmittelberechtigung von Verbänden auf den vom Bundesrecht vorgegebenen Umfang reduziert werden. Die Regierung schlägt demgemäss vor, das kantonale Verbandsbeschwerderecht, das in der Praxis vor allem im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Beseitigungen von Schutzgegenständen innerhalb der Bauzone Bedeutung hat, abzuschaffen. Damit soll ein Standortnachteil gegenüber jenen Kantonen beseitigt werden, die kein oder nur ein eingeschränktes kantonales Verbandsbe-

schwerderecht kennen. Die Gewährleistung der Einhaltung der Umweltschutzvorschriften bleibt selbstverständlich weiterhin Aufgabe der zuständigen Behörden, die das Natur- und Heimatschutzrecht von Amtes wegen anzuwenden haben.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe:

- eines V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP);
- eines VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

A. V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

1. Ausgangslage / Anlass für die Gesetzesrevision

1.1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts

Die Eidgenössischen Räte haben am 6. Oktober 2000 das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) verabschiedet, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist. Es koordiniert das Sozialversicherungsrecht des Bundes, indem es Grundsätze, Begriffe und Institute einheitlich definiert, die Leistungen aufeinander abstimmt und den Rückgriff auf Dritte ordnet. Vom Anwendungsbereich des ATSG ausgenommen ist das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40; abgekürzt BVG). Das ATSG fasst zahlreiche Bestimmungen zusammen, die bisher in den einzelnen Gesetzen der Sozialversicherungen enthalten waren. Das materielle kantonale Sozialversicherungsrecht ist eng mit demjenigen des Bundes verbunden. Es ist daher zweckmässig, die Verfahrensregelungen so weit als möglich aufeinander abzustimmen.

Eine in der Praxis bedeutsame Abweichung von den bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften liegt in der kantonalen Regelung der Rechtsmittelreicherung: Nach Art. 48 Abs. 1 VRP ist ein Rekurs schriftlich einzureichen. Er muss einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten. Sodann muss er unterzeichnet sein. Nach der st.gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis gilt ein Rekurs als rechtsgültig erhoben, wenn zumindest eine schriftliche Rekuserklärung fristgerecht eingereicht wurde. Für die Ergänzung eines unvollständigen Rekurses wird nach Art. 48 Abs. 2 VRP (auf Verlangen oder von Amtes wegen) eine Nachfrist angesetzt. Mit der Aufforderung zur Rekurgänzung wird angedroht, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP). Vor allem anwaltlich vertretene Parteien machen von dieser Möglichkeit relativ häufig Gebrauch. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat in einem Fall aus dem Kanton St.Gallen entschieden, die st.gallische Praxis, mit der eine Fristverlängerung als Regel gelte, unterlaufe die bundesrechtliche Beschwerdefrist (in jenem Fall gemäss Art. 106 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung [SR 832.20], nunmehr gemäss Art. 60 Abs. 1 ATSG) systematisch und sei daher bundesrechtswidrig (Urteil U 12/02 vom 1. Mai 2002, E. 5c). Das Versicherungsgericht musste die bisherige Praxis diesem Entscheid anpassen.

1.2 Rechtsweggarantie

Am 12. März 2000 nahmen Volk und Stände den neuen Art. 29a der Bundesverfassung (AS 2002, 3148; SR 101; abgekürzt BV) an, der einen Teil der Verfassungsgrundlage für die Reform der Bundesrechtspflege bildet. Nach dieser Bestimmung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Rechtsweggarantie). Der

Verfassungsartikel wird zusammen mit der Reform der Bundesrechtspflege am 1. Januar 2007 in Kraft treten (die kantonalen Ausführungsvorschriften sind innert zwei Jahren zu erlassen).

Auf kantonalen Ebene ist die Rechtsweggarantie bereits in Art. 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) verankert und damit geltendes Recht.

1.3 Aufträge des Kantonsrates

An der ausserordentlichen Julisession 2003 hat der Kantonsrat im Rahmen der Beschlussfassung zum Massnahmenpaket 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts die Regierung unter anderem eingeladen, im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege mit dem Ziel der Entlastung des Staatshaushalts um wenigstens 0,1 Mio. Franken zu prüfen und gegebenenfalls Antrag zu stellen (ABI 2003, 1575, Ziff. III.1 Abs. 1):

- ob in der Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich in Dreierbesetzung zu urteilen ist;
- ob die einzelrichterlichen Kompetenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgedehnt werden können;
- ob der Instanzenzug verkürzt werden kann;
- ob vom Grundsatz, von Gemeinwesen in der Regel keine Kosten zu erheben, abzuweichen ist.

In der Novembersession 2004 hiess der Kantonsrat die Motion 42.04.20 «Straffung und Beschleunigung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren» gut. Die Regierung wurde damit eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, in der Möglichkeiten der Straffung und Beschleunigung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren, insbesondere in Planungs- und Bausachen, vorgeschlagen werden.

1.4 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare

Am 5. Juni 2005 hat das Schweizer Stimmvolk das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (AS 2005, 5685 ff.; abgekürzt PartG) angenommen. Das PartG führt den neuen Zivilstand der «eingetragenen Partnerschaft» ein, der von Bundesrechts wegen u.a. in Bereichen wie dem Erbrecht, dem Ausländerrecht, dem Steuerrecht sowie dem Sozialversicherungsrecht und der beruflichen Vorsorge gleiche Auswirkungen hat wie die Ehe. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des PartG am 1. Januar 2007 ist das kantonale Recht dem neuen Bundesrecht anzupassen.

Anpassungsbedarf besteht insbesondere dort, wo die Erlasse Bestimmungen über «Ehe», «Ehegatten», «Verheiratete», «Familie», «Angehörige», «Scheidung», «Trennung» usw. enthalten, wobei sich die entsprechenden Anpassungen in der Regel auf die redaktionelle Ergänzung der jeweiligen Bestimmungen beschränken.

2. Vernehmlassungsverfahren

Das Justiz- und Polizeidepartement setzte eine Arbeitsgruppe ein, der Vertreter des Verwaltungsgerichtes, des Versicherungsgerichtes, der Verwaltungsrekurskommission, der Sozialversicherungsanstalt, des Volkswirtschaftsdepartementes, des Erziehungsdepartementes sowie des Baudepartementes angehörten. Die Arbeitsgruppe ermittelte den Anpassungsbedarf und erarbeitete einen Gesetzesentwurf. Die Regierung ermächtigte das Justiz- und Polizeidepartement im April 2005, über den Entwurf für einen V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Im Entwurf wurde in Nachachtung eines vom Kantonsrat erteilten Auftrags auch die Aufhebung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts vorgesehen (vgl. Ausführungen im Kapitel B.).

Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat in Fraktionsstärke vertretenen politischen Parteien, das Verwaltungsgericht, die Verwaltungsrekurskommission, das Versicherungsgericht, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten,

der Verband der St.Gallischen Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, der St.Gallische Anwaltsverband, der St.Gallische Rechtsagentenverband, der Verband St.Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre, der Verband St.Gallischer Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, der Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils, der Kirchenrat des Evangelischen Konfessionsteils, der Kirchenrat der Christkatholischen Kirchgemeinde, die Jüdische Gemeinde St.Gallen, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, der Kantonal-St.Gallische Gewerbeverband, die Pro Natura St.Gallen-Appenzell, der Heimatschutz St.Gallen / Appenzell I.Rh., der Naturschutzverein Stadt St.Gallen und Umgebung, der WWF St.Gallen sowie die Sektion St.Gallen / Appenzell des Verkehrsclubs der Schweiz. Durch einen Hinweis im Amtsblatt (ABI 2005, 719 f.) wurden auch weitere Interessierte eingeladen, sich am Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen.

In den 18 eingegangenen Meinungsäusserungen wird die Revisionsbedürftigkeit des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege bejaht. Der Vorentwurf findet gesamthaft positive Aufnahme. Auf breite Zustimmung stossen die Vorschläge in Zusammenhang mit der Anpassung an das ATSG und der Umsetzung der Rechtsweggarantie. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind – soweit sie sich dazu äusserten – fast einhellig für die Einführung einer (einheitlichen) Rekursfrist von dreissig Tagen unter gleichzeitiger Aufhebung der st.gallischen Praxis, wonach für eine rechtsgültige Rekurshebung die fristgerechte Einreichung einer blossen Rekursklärung genügt.

Kritik erwuchs dem Vorschlag einer Ausdehnung der einzelrichterlichen Befugnisse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich für die Beibehaltung der Fünferbesetzung beim Verwaltungsgericht aus, um der politischen Tragweite zahlreicher Verwaltungsgerichtsentscheide Rechnung zu tragen und eine qualitativ hohe Rechtsprechung und eine breitere Akzeptanz sicherzustellen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer lehnen die Entlastung der Regierung von ihren Aufgaben als Rechtsmittelinstanz bei Baureglement, Zonenplan und Schutzverordnung ab. Zur Begründung wird auf die lenkende und politische Bedeutung von Entscheiden in diesem Bereich hingewiesen.

Schliesslich wird von den Gemeinden vorgeschlagen, im Sinn einer Verkürzung des Instanzenweges allgemein den direkten Weiterzug von Verfügungen unterer Instanzen einer Gemeinde an die kantonale Rekursinstanz zu ermöglichen.

Die eingegangenen Stellungnahmen enthalten eine Reihe von weiteren Anregungen zu einzelnen Bestimmungen. Sie haben, soweit sie richtig und zweckmässig schienen, in den Gesetzesentwurf Eingang gefunden. Auf die Ausführungen in den Vernehmlassungen wird soweit erforderlich in den Erläuterungen eingegangen.

3. Grundzüge der Revision

3.1 Anpassung an das ATSG

Einen Schwerpunkt des ATSG bildet dessen 4. Kapitel über die allgemeinen Verfahrensbestimmungen (Art. 27 bis 62 ATSG). Dabei ist besonders hervorzuheben, dass mit dem ATSG Versicherte neu in allen Zweigen der Bundessozialversicherung (bisher nur in der Kranken-, Unfall- und Militärversicherung) gegen Verfügungen der Versicherung Einsprache erheben können (Art. 52 ATSG). Damit kann – ohne dass sofort ein Gerichtsverfahren anhängig wird – eine Überprüfung des Entscheids durch die verfügende Stelle erfolgen. Im Interesse eines koordinierten und einheitlichen Verfahrens (insbesondere zur Vermeidung einer Gabelung des Rechtsweges) im gesamten Sozialversicherungsrecht ist es geboten, auch für das kantonale Sozialversicherungsrecht – ausserordentliche Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Kinderzulagen – ein Einspracheverfahren vorzusehen.

Das ATSG verpflichtet die Kantone, innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des ATSG ein Versicherungsgericht als einzige Instanz zur Beurteilung von Beschwerden gegen Einspracheentscheide der Versicherer einzurichten. Der Kanton St.Gallen ist bereits entsprechend organisiert.

Vor Versicherungsgericht wird die bisherige Praxis betreffend Nachfrist (vgl. dazu die Erläuterungen unter Ziff. A.1.1) nicht mehr angewendet. Das Versicherungsgericht hat die im Kanton St.Gallen praktizierenden Anwältinnen und Anwälte mit Rundschreiben vom 3. Juni 2002 darauf aufmerksam gemacht, dass es nach dem erwähnten Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes nur noch auf Rechtsmittel eintreten könne, sofern die materiellen Anträge innert der Beschwerdefrist wenigstens summarisch begründet würden (vgl. Art. 61 Bst. b ATSG). Im Interesse der Rechtssicherheit ist die kantonrechtliche Regelung mit den bundesrechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen. Mit der vorgeschlagenen Änderung von Art. 48 Abs. 2 VRP wird das kantonale Verfahrensrecht auf das Bundesrecht abgestimmt. (Siehe im Übrigen die Bemerkungen zu Art. 47 und 48).

3.2 Umsetzung der Rechtsweggarantie

Art. 29a BV und Art. 77 Abs. 1 KV garantieren den Zugang zu einem Gericht oder einer anderen unabhängigen Behörde mit umfassender Prüfungsbefugnis in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Dagegen gewährleistet die Rechtsweggarantie keine Angemessenheitsprüfung. Ebenso wenig verlangt sie eine abstrakte Normenkontrolle durch ein Gericht (B. Waldmann, Justizreform und öffentliche Rechtspflege – quo vadis?, in: AJP 7/2003, S. 750 f.; Ch. Kiss, Rechtsweggarantie und Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: ZBJV 134 [1998], S. 293 f.). Auch eine Ausdehnung des Rechtsschutzes auf *alle Realakte* wird durch die Rechtsweggarantie nicht gefordert. In Betracht kommt nur ein solches Verwaltungshandeln, das in schützenswerte Rechtspositionen eingreift und bei dem der Betroffene legitimiert ist, eine diesbezügliche Feststellungsverfügung zu verlangen (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, in: BBI 2001, 4387; A. Kley, in: St.Galler Kommentar zu Art. 29a BV, Rz 6). Sodann kann die richterliche Beurteilung «in Ausnahmefällen» (Art. 29a BV) bzw. «in besonderen Fällen» (Art. 77 Abs. 1 KV) durch Gesetz ausgeschlossen werden.

Die Pflicht zur Bestellung richterlicher Behörden in allen Rechtsstreitigkeiten ist im Zivil- und im Strafrecht bereits umfassend erfüllt, sodass insoweit weder im Zivilprozessgesetz (sGS 961.2; abgekürzt ZPG) noch im Strafprozessgesetz (sGS 962.1; abgekürzt StP) Anpassungsbedarf besteht. Demgegenüber hat die Umsetzung der Rechtsweggarantie Einfluss auf die Verwaltungsrechtspflege.

Mit der Revision des Bundesrechtspflegegesetzes (SR 173.110) vom 4. Oktober 1991 (AS 1992, 288) wurden die Kantone verpflichtet, im Anwendungsbereich des Bundesverwaltungsrechts richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen. Sodann verlangt Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) auch in allen übrigen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, die nach der Praxis der Strassburger Organe als «civil rights» im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gelten, die Möglichkeit eines Weiterzugs an ein unabhängiges Gericht. Der Kanton St.Gallen hat mit dem III. Nachtragsgesetz zum VRP vom 9. November 1995 (nGS 31-27) auch für Streitigkeiten im Bereich des kantonalen Verwaltungsrechts – mithin grundsätzlich in allen verwaltungsrechtlichen Belangen – die Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung (bei Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission oder Versicherungsgericht) eingeführt (vgl. Botschaft der Regierung zum III. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [ABI 1994, 2345]). Von der Weiterziehung an ein Gericht blieben bestimmte Streitigkeiten ausgenommen (Art. 59bis Abs. 2 VRP sowie spezialgesetzlich geregelte Ausnahmen). Es gilt, die verbliebenen Ausnahmen aufzuheben, soweit sie mit der Rechtsweggarantie nicht vereinbar sind.

Welche Streitigkeiten im Einzelnen von der Rechtsweggarantie ausgenommen werden können, scheint jedoch noch nicht endgültig geklärt. Während in der Lehre überwiegend Ausnahmen nur in engen Grenzen als zulässig erachtet werden (vgl. Waldmann, a.a.O., S. 751, Anm. 37 mit Hinweisen; Kiss, a.a.O., S. 290 f.; Kley, a.a.O., Rz 8; Y. Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2/2002, S. 135 f.), überlassen die Materialien die Regelung der Ausnahmen relativ weitgehend dem Gesetzgeber. So werden in den Botschaften des Bundesrates (BBl 1997 I, 524 und BBl 2001, 4228) bzw. der kantonal-st.gallischen Verfassungskommission (ABl 2000, 361) als Gründe für ein Abweichen von der Rechtsweggarantie angeführt:

- mangelnde Justiziabilität (Verwaltungsakte mit inhaltlich vorwiegend politischen Fragen [«actes de gouvernement», Richtpläne]);
- spezielle Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte und damit verbundene Argumente der Gewaltentrennung (beispielsweise referendumsfähige Beschlüsse des Parlaments und daran anknüpfende Volksentscheide);
- Rechtssachen, bei denen ein sehr grosser Ermessensspielraum besteht und die deshalb rechtlich schwer überprüfbar sind (etwa Streitigkeiten über Staatsbeiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht; Begnadigungen; Steuererlasse oder Schulprüfungen).

Auch das neue Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; Referendumsvorlage in: BBl 2005, 4045 ff.; abgekürzt BGG), das am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird, erlaubt den Kantonen, für gewisse Fälle auf die Einsetzung eines Gerichtes zu verzichten: Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (Art. 86 Abs. 3 BGG), Stimmrechtssachen (Art. 88 BGG), Entscheide, die ausnahmsweise beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (vgl. Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG) und schliesslich kantonale Erlasse (Art. 87 BGG). Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Rechtsweggarantie so weit umgesetzt, als dies beim gegenwärtigen Stand geboten erscheint. Im Weiteren muss aber die weitere Definition des Anwendungsbereichs der Rechtsweggarantie der Rechtsprechung überlassen bleiben (vgl. Waldmann, a.a.O., S. 760).

3.3 Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates aus dem Massnahmenpaket 2004

3.3.1 Verkleinerung der Spruchkörper in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das Verwaltungsgericht soll neu in der Besetzung von drei Richtern Recht sprechen. Es entscheidet jedoch weiterhin in der Besetzung von fünf Richtern, wenn sich Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen oder wenn es der Präsident (ausnahmsweise) anordnet. Die neue Regelung orientiert sich an der Quorumsregelung für das Bundesgericht (vgl. Art. 15 des Bundesrechtspflegegesetzes bzw. Art. 20 BGG) und dient der Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens. Im Vernehmlassungsverfahren wurde dieser Vorschlag teilweise abgelehnt. Gegen die Reduktion der Besetzung wird insbesondere die politische Tragweite zahlreicher Verwaltungsgerichtsentscheide ins Feld geführt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Grosszahl der Fälle des Verwaltungsgerichtes das Bau-, Planungs- und Umweltrecht, das Ausländerrecht sowie das öffentliche Beschaffungswesen betreffen. Fälle mit erheblicher politischer Tragweite sind die Ausnahme. In diesen Fällen kann nach dem Entwurf der Präsident im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums die Fünferbesetzung anordnen. Sodann wurde im Vernehmlassungsverfahren angeführt, dass der Einfluss der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf den Entscheid bei einer Dreierbesetzung abnehme. Indessen bleiben auch bei einer Dreierbesetzung die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der Überzahl, sodass sie weiterhin einen nachhaltigen Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen können. Im Interesse eines schlanken Verfahrens soll daher für den Regelfall zur Dreierbesetzung übergegangen werden.

Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht entscheiden bereits heute einheitlich in Dreierbesetzung (vgl. dazu die Erläuterungen unter Ziff. A.5.2). Sodann werden bei der Verwaltungsrekurskommission Einzelrichterentscheide eingeführt. Des Weiteren wird die Regierung von den ihr nach dem III. Nachtragsgesetz zum VRP noch verbliebenen Aufgaben als Rechtsmittelinstanz weitgehend entlastet (vgl. Bemerkungen zu Art. 43 und 43bis).

3.3.2 *Ausdehnung der einzelrichterlichen Befugnisse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*

Einzelrichterliche Kompetenzen sind nach geltendem Recht vorgesehen beim Verwaltungsgericht im Bereich der unentgeltlichen Prozessführung (Art. 59 Abs. 3 VRP), der amtlichen Verteidigung sowie der vorsorglichen Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen (Art. 60 VRP), bei der Verwaltungsrekurskommission im Bereich der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (Art. 93bis VRP) und beim Versicherungsgericht generell in einfachen Fällen (Art. 17 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes [sGS 941.1; abgekürzt GerG]). Als einfache Fälle gelten insbesondere Streitsachen mit einem unbestrittenen oder eindeutigen Sachverhalt, die aufgrund einer klaren Rechtslage oder einer feststehenden Gerichtspraxis beurteilt werden können (Art. 9 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Versicherungsgerichtes [sGS 941.114; abgekürzt VVersG]). Sodann kann der Präsident des Verwaltungsgerichtes, der Verwaltungsrekurskommission bzw. des Versicherungsgerichtes über Nichteintreten auf offensichtlich verspätete oder sonstige unzulässige Eingaben und über die Abschreibung eines Verfahrens entscheiden, wenn kein Urteil und kein Nichteintretensentscheid zu fällen sind (Art. 66 GerG; diese Kompetenzen sind durch Reglement teilweise beschränkt [vgl. Art. 16bis des Reglementes über Organisation und Geschäftsgang des Verwaltungsgerichtes sowie über die Aufsicht über das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.22]). Mit einer weiteren Ausdehnung der einzelrichterlichen Kompetenzen liesse sich zwar eine gewisse Rationalisierung verwirklichen. Dies wäre jedoch auch mit Nachteilen verbunden. So ist in der Verwaltungsrechtspflege (im Gegensatz zur Zivilrechtspflege) eine Triage nach vermögensrechtlichen Gesichtspunkten (Streitwert) in weiten Teilen nicht möglich. Der Streitwert ist daher kein geeignetes Kriterium für die Abgrenzung der einzelrichterlichen Zuständigkeit. Auch ist es schwierig, andere sachgerechte und nach objektiven Merkmalen bestimmbare Kriterien für die einzelrichterliche Zuständigkeit in der Verwaltungsrechtspflege festzulegen. Unbestimmte Kriterien sind nicht nur der Rechtssicherheit abträglich, sondern können auch Streitigkeiten über die Zuständigkeit provozieren, was letztlich mehr Umtriebe und damit Mehrkosten verursacht. Der Entwurf sieht vor, dass neu vor Verwaltungsrekurskommission (wie nach geltendem Recht schon vor Versicherungsgericht) «in einfachen Fällen» durch einen Einzelrichter entschieden werden kann. Die Zuständigkeit des Einzelrichters wird analog Art. 14 Abs. 2 VVersG auf Verordnungsstufe konkretisiert. Von einer weiteren Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit in der Verwaltungsjustiz wird aus den genannten Gründen jedoch abgesehen.

3.3.3 *Verkürzung des Instanzenzugs in der Verwaltungsrechtspflege*

Rechtsmittelinstanzen sind nach geltendem Recht auf kantonaler Ebene die Departemente, die Regierung (in besonderen Fällen), die Verwaltungsrekurskommission, das Verwaltungsgericht und das Verwaltungsgericht. Der Instanzenzug liesse sich durch Abschaffung der verwaltungsinternen Rechtspflege (Art. 43 und 43bis VRP) verkürzen.

Der Instanzenzug in der Verwaltungsrechtspflege wurde mit dem III. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (nGS 31-27) im Jahr 1995 umfassend überprüft und neu geordnet. Anlass bildete die erwähnte Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes vom 4. Oktober 1991, wonach die Kantone verpflichtet wurden, richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen. Demgemäss wurde die verwaltungsexterne Rechtspflege ausgebaut; im Gegenzug wurde die Regierung als Rechtspflegeinstanz weitgehend entlastet. Nach der seit 1. März 1996 angewendeten Zuständigkeitsregelung entscheidet in der weit überwiegenden Zahl aller Fälle auf Kantonsebene lediglich *eine* Verwaltungsbehörde – in der Regel das zuständige Departement, das im betreffenden Sachbereich auch Aufsichtsbehörde ist (Art. 230 Bst. b des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]) – als Rechtsmittelinstanz, bevor der Fall an ein Gericht (in der Regel Verwaltungsgericht) weitergezogen werden kann.

Die Vor- und Nachteile der verwaltungsinternen Rechtspflege wurden im Rahmen des III. Nachtrags zum VRP eingehend geprüft. Der Kantonsrat entschied sich für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege. Zur Begründung wurde damals angeführt, dass die übergeordnete Behörde so Kenntnis von allfälligen Mängeln erhalte sowie korrigierend und lenkend eingreifen könne und damit die einheitliche Führung der Verwaltung sicherstelle. Dies

sei insbesondere dort wichtig, wo ein breites und politisches Ermessen bestehe (vgl. Botschaft der Regierung zu einem III. Nachtrag zum VRP, ABI 1994, 2344 f.). Auch der von der vorberatenden Kommission beigezogene Experte Prof. Dr. F. Cagianut, früherer Präsident des Verwaltungsgerichtes, sprach sich für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege aus. Diese Meinung teilt auch Prof. Dr. Georg Müller (Universität Zürich) in einem Artikel in der NZZ vom 29. Oktober 2002. Er führt unter anderem Folgendes an:

- In Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden kann besser als in den förmlichen Gerichtsverfahren zwischen den Beteiligten vermittelt und eine kooperative Lösung – z.B. durch Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung – gefunden werden. Auf diese Weise werden die Verfahren weit stärker verkürzt als durch den Verzicht auf eine Instanz.
- Die verwaltungsinterne Rechtspflege ist ein wichtiges Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel der Regierung und der Departemente. Die Führungsorgane der Verwaltung erhalten bei der Beurteilung von Rekursen und Beschwerden Kenntnis von Erlassen, deren Anwendung zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, und können deren Änderung in die Wege leiten. Sie erfahren bei dieser Gelegenheit möglicherweise auch, dass die ihnen unterstellten Verwaltungsbehörden die Erlasse nicht ihren Vorstellungen entsprechend handhaben.
- Auch in anderen Ländern – z.B. in Deutschland – geht dem Verfahren vor Verwaltungsgerichten in der Regel ein Verfahren vor einer Verwaltungsbehörde voraus.

Im gleichen Sinn äussert sich sodann Prof. Dr. Markus Müller (Universität Bern) in «Die Rechtsweggarantie – Chancen und Risiken» (ZBJV 140 [2004], S. 161 ff. [insbesondere S. 187 ff.] mit Hinweisen):

- Die verwaltungsinterne Rechtspflege ist ein wichtiges Selbststeuerungsinstrument (oder Selbstreinigungsinstrument) der Verwaltung. Die Kontrolle der Verwaltungsakte der Amtsstellen ermöglicht es ihr, aus eigenen Fehlern in der Rechtssetzung und Rechtsanwendung zu lernen. Auch schärft die Identität von Instanzenzug und Hierarchie (Aufsicht) das Verantwortungsbewusstsein von vorgesetzter und nachgeordneter Stelle. Durch die gänzliche Auslagerung der Rechtsanwendungskontrolle aus der Verwaltung würde somit eine für die administrative Aufgabenerfüllung wertvolle Wissens- und Erfahrungsquelle versiegen.
- Es wäre in funktioneller Hinsicht verfehlt, die Angemessenheitsprüfung – traditionellerweise zu Recht Aufgabe der verwaltungsinternen Rechtspflege – einem Gericht zu übertragen. Hierzu bedarf es des Fachwissens und der Vollzugserfahrung. Beides geht der verwaltungsexternen Justiz weitgehend ab.
- Gerichtsverfahren laufen formalisiert ab. Verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen sehen demgegenüber durch ihre Vollzugsnähe mehr Verhandlungsspielräume und verstehen in der Regel auch, diese flexibel zu nutzen.

In organisatorischer Hinsicht hätte eine Abschaffung der verwaltungsinternen Rechtspflege erhebliche Auswirkungen. Während die Rechtsdienste der Departemente personell verkleinert werden könnten, müssten im Gegenzug Verwaltungsgericht und/oder Verwaltungsrekurskommission personell erheblich verstärkt werden. Namentlich in den Bereichen Ausländerrecht und Baurecht würde der Aufwand für die Entscheidungsfindung ausserordentlich zunehmen, wenn das Verwaltungsgericht erste und einzige Rechtsmittelinstanz wäre. Im Bereich Ausländerrecht kann von einer Art «Massenverwaltung» gesprochen werden. Bei dieser erscheint eine vorgelagerte verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz zwingend. Allgemein ist die Qualität der Verfahren und der Verfügungen der ersten Instanzen (Gemeinden wie auch Ämter des Kantons) teilweise mangelhaft, sodass eine «Mängelbehebung» im verwaltungsinternen Verfahren erforderlich und zweckmässig ist. Dies kann im weniger formstrengen verwaltungsinternen Verfahren wesentlich einfacher erfolgen als in einem formalisierten Gerichtsverfahren. Bei den departementalen Rechtsdiensten können zudem Synergieeffekte genutzt werden, indem die juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bearbeitung aller anfallenden Rechtsfragen (nicht nur in der Rekursbearbeitung, sondern z.B. auch in der Gesetzgebung und in Vernehmlassungsverfahren) flexibel eingesetzt werden können. Dabei kommt ihnen das in der Rekursbearbeitung gewonnene «Know-how» zustatten. Bei einem Verzicht auf die verwaltungsinterne Rechtspflege müssten nicht nur die Gerichte ausgebaut, sondern auch in den ersten Instanzen teilweise – so beim Ausländeramt – juristische Sachbearbeiter-Stellen geschaffen werden, um die Qualität der Verfügungen anzuheben. Ein Verzicht auf den verwaltungsinternen Weiterzug würde allenfalls die Verfahrensdauer verkürzen, jedoch insgesamt zu keinen Einsparungen füh-

ren. Infolge des notwendig werdenden Ausbaus der Verwaltungsjustiz (zusätzliche vollamtliche bzw. festangestellte Richter) wäre gar mit einer Verteuerung der Rechtspflege zu rechnen.

Die funktionierende verwaltungsinterne Rechtspflege war einer der Gründe, weshalb die Regierung in ihrem Bericht vom 28. September 2004 die Schaffung einer Ombudsstelle für den Kanton St.Gallen für nicht notwendig erachtete, und der Kantonsrat in seiner Frühjahrssession 2005 darauf verzichtete.

Im Bericht vom 11. Januar 2005 über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform hat die Regierung in Aussicht gestellt, parallel zur Departementsreform die Aufbau- und Ablauforganisation verschiedener Querschnittsbereiche, insbesondere der Rechtsdienste, einer Analyse zu unterziehen (ABI 2005, 230). Im Rahmen der Strukturreform soll auch die Frage der Einführung eines zentralen Rechts- und Beschwerdedienstes geprüft werden. In diese Prüfung werden auch Überlegungen zur Frage der Vorbefassung bzw. der organisatorischen Trennung zwischen Beratung und Entscheidvorbereitung durch die departementalen Rechtsdienste Eingang finden.

3.3.4 Weitere Sparmassnahmen in der Verwaltungsrechtspflege

Der Kantonsrat hat zudem im Rahmen der Beschlussfassung zum Massnahmenpaket 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts die Regierung eingeladen, bei allen Gerichten, mithin auch bei den Gerichten der Verwaltungsrechtspflege, Rationalisierungsmassnahmen mit einem Entlastungspotenzial von insgesamt rund 1 Mio. Franken zu prüfen und gegebenenfalls Antrag zu stellen (ABI 2003, 1575, Ziff. III./1. Abs. 2). Dieser Auftrag wird im Rahmen der Justizreform bearbeitet und darüber in der Botschaft für einen Nachtrag zum Gerichtsgesetz Bericht erstattet.

In streitigen Verfahren der Verwaltungsrechtspflege können inskünftig von Gemeinwesen grundsätzlich Kosten erhoben werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 95).

4. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 7

Die Änderungen stehen in Zusammenhang mit dem PartG (siehe Ziffer A.1.4 hiavor).

Art. 10bis (neu)

An einem Verwaltungs- oder Rekursverfahren kann eine Vielzahl von Personen beteiligt sein, zum Beispiel wenn eine Verkehrsanordnung oder ein umweltrelevantes Bauvorhaben Gegenstand des Verfahrens bildet (so genannte Massenverfahren). Durch die separate Beteiligung einer grossen Zahl von Personen entsteht ein bedeutender Verwaltungsaufwand, da insbesondere der Schriftenwechsel mit jedem Verfahrensbeteiligten geführt werden muss, selbst wenn gleichlautende Eingaben (Kopien) eingereicht werden. Der neue Art. 10bis sieht vor, dass die verfahrensleitende Behörde unter bestimmten Voraussetzungen die Bezeichnung einer Zustelladresse oder eines Vertreters verlangen kann, um Massenverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Zudem können damit Kosten gespart werden. Im Weiteren kann damit Rechtsmitteln begegnet werden, mit deren Erhebung einzig oder vorwiegend beabsichtigt wird, einen Entscheid möglichst lange hinauszuzögern. Als Richtgrösse für ein Massenverfahren ist von (mindestens) zehn Personen auszugehen (vgl. die ähnlichen Bestimmungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [§ 6a] und im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [SR 172.021; abgekürzt VwVG; Art. 11a]). Als inhaltlich gleiche Eingaben gelten nicht nur inhaltlich identische Eingaben, sondern auch Eingaben, welchen der gleiche Sachverhalt zugrunde liegt und welche dieselben Rechtsfragen aufwerfen.

Als Vertreter kommt in erster Linie eine am Verfahren beteiligte Person in Betracht. Es kann jedoch auch eine Drittperson bezeichnet werden. Die Verwaltungsbehörde muss im Fall der obligatorischen Vertretung ihre Mitteilungen und verfahrensleitenden Anordnungen bzw. Zwischenverfügungen nur noch an den bezeichneten Vertreter richten. Ausserdem ist dieser befugt, im Namen der Vertretenen rechtsgültig Erklärungen abzugeben und prozessuale Handlungen vorzunehmen. Die Bezeichnung eines gemeinsamen Vertreters ändert aber nichts daran, dass die Beteiligten Parteistellung haben. Allfällige amtliche Kosten bzw. ein Kostenvorschuss sind somit von den Beteiligten (und nicht etwa vom Vertreter) geschuldet. Die Vertretungskosten sind in der Verfügung bzw. im Entscheid von Amtes wegen nach Obsiegen und Unterliegen zu verlegen.

Art. 10ter (neu) und 26

In Verwaltungsverfahren (z.B. Strassenverkehrsrecht, Ausländerrecht) treten vermehrt auch Beteiligte mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland auf. Das Völkerrecht schliesst schweizerisches Verwaltungshandeln – wozu auch schon die postalische Zustellung einer verfahrensleitenden Anordnung gehört – auf ausländischem Territorium grundsätzlich aus, da dies die Souveränität des anderen Staates verletzt. Anders als im Strafrecht und Zivilrecht, in welchen die Schweiz mit zahlreichen Staaten verschiedene Rechtshilfe-Übereinkommen, insbesondere bezüglich der Zustellung gerichtlicher Akte, geschlossen hat, können Verfügungen und Entscheide von Verwaltungsbehörden und -gerichten aufgrund fehlender staatsvertraglicher Regelungen nicht rechtsgültig ins Ausland zugestellt werden. Ohne die Angabe einer Zustelladresse in der Schweiz müssen Verfügungen und Entscheide entweder über den diplomatischen Weg zugestellt oder – falls diese Art der Zustellung unmöglich ist – im Amtsblatt veröffentlicht werden (Art. 26 Abs. 1 VRP; vgl. Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, in: VPB 66 [2002] Nr. 128). Die Zustellung auf dem diplomatischen Weg gelingt teilweise nicht bzw. kann zu erheblichen Verfahrensverzögerungen führen. Art. 26 regelt die Eröffnung von (verfahrensabschliessenden) Verfügungen und Entscheiden, nicht jedoch andere Mitteilungen und Zustellungen im Verfahren. Die im Ausland wohnhaften Verfahrensbeteiligten sollen daher von Gesetzes wegen eine Zustelladresse oder einen Vertreter in der Schweiz bezeichnen müssen. Der Vernehmlassungsentwurf sah als Rechtsfolge bei Versäumnis den Verlust der Stellung als Verfahrensbeteiligter vor. Diese Säumnisfolge wurde in den Vernehmlassungen abgelehnt bzw. als rechtsstaatlich bedenklich bezeichnet. Die im vorliegenden Entwurf nunmehr vorgeschlagene Rechtsfolge bei Unterlassung der Bezeichnung einer Zustelladresse oder einer Vertretung – die ersatzweise Publikation – trägt den geäusserten Bedenken Rechnung und entspricht der Regelung im Bundesrecht (Art. 36 VwVG in der Fassung gemäss neuem BGG). Vorbehalten bleiben allfällige (künftige) Übereinkommen mit anderen Staaten.

Die Zustellung einer amtlichen Mitteilung, mit der ein Verfahrensbeteiligter auf die Obliegenheit der Bezeichnung einer Zustelladresse oder einer Vertretung sowie auf die Konsequenzen im Fall der Unterlassung aufmerksam gemacht wird, ist ohne rechtsgestaltende Wirkung bzw. hat lediglich hinweisenden Charakter und stellt daher keinen Eingriff in die Gebietshoheit eines fremden Territorialstaates dar (vgl. VPB a.a.O., Ziff. 4). Eine derartige Mitteilung kann daher auch ins Ausland zugestellt werden.

Für gerichtliche Behörden gilt die Regelung in Art. 73 und 74 GerG (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 892).

Art. 40

Grundsätzlich besteht in der verwaltungsinternen Rechtspflege ein zweistufiges Anfechtungsverfahren. Ausnahmsweise ist das Verfahren aber dreistufig, namentlich wenn bereits auf kommunaler Ebene ein Rechtsmittelverfahren durchgeführt wurde (Art. 40 VRP). Im Baurecht kann das Baureglement bestimmen, dass Einspracheentscheide einer anderen Behörde als dem Gemeinderat unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können (Art. 84 Abs. 4 des Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt BauG]). Die Gemeinden sollen generell die Möglichkeit erhalten, den dreistufigen Instanzenzug zu verkürzen, indem sie durch recht-

setzendes Reglement vorsehen, dass Verfügungen und Entscheide ihrer unteren Instanzen direkt an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können. Dies kann selbstverständlich auch nur für Teilbereiche vorgesehen werden. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Regelungen beispielsweise in Bezug auf die von den Gemeinden zu erhebenden Steuern (Art. 2 VRP in Verbindung mit Art. 230 des Steuergesetzes [sGS 811.1; abgekürzt StG]). Damit kann Art. 84 Abs. 4 BauG aufgehoben werden (Ziff. II.18 des Entwurfs).

Art. 42

Art. 57 ATSG schreibt vor, dass jeder Kanton ein Versicherungsgericht bestellt, das als einzige kantonale Instanz Beschwerden aus dem Bereich der (Bundes-)Sozialversicherung beurteilt. Bei der Beschwerde gegen Verfügungen und Einspracheentscheide (Art. 56 ff. ATSG) handelt es sich um ein ordentliches Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Das Verfahren richtet sich nach kantonalem Recht, hat jedoch bestimmten Mindestanforderungen zu genügen (Art. 61 ATSG). Der Beschwerde entspricht im st.gallischen Verwaltungsverfahren der Rekurs (Art. 40 ff. VRP). Beschwerden werden somit (wie bisher) im Rekursverfahren abgewickelt (der Begriff «Beschwerde» ist gemäss Art. 59 ff. VRP dem Verfahren vor Verwaltungsgericht vorbehalten).

Mit der vorgeschlagenen Neuformulierung von Art. 42 Bst. a VRP (Generalklausel in Bezug auf die bundesrechtlichen Beschwerdefälle) können Art. 42 Bst. b und b^{bis} VRP, welche die Zuständigkeit des Versicherungsgerichtes als Rechtsmittelinstanz in bestimmten Sozialversicherungszweigen des Bundes regeln (Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe sowie Krankenversicherung), aufgehoben werden.

Im Kanton St.Gallen entscheidet die Sozialversicherungsanstalt (SVA) nicht nur über Anspruch und Höhe der (ordentlichen) Ergänzungsleistungen nach Art. 1a ff. des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30), sondern auch über die kantonalen (ausserordentlichen) Ergänzungsleistungen nach Art. 5 ff. des Ergänzungsleistungsgesetzes (sGS 351.5; abgekürzt ELG). Die Verfahren dieser beiden sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche werden aus verfahrensökonomischen Gründen nach ständiger Praxis stets miteinander vereinigt und in der gleichen Verfügung erledigt. Verfügungen über ordentliche Ergänzungsleistungen können neu mit Einsprache bei der SVA angefochten werden (Art. 52 ATSG). Demgegenüber ist das Verfahren zur Anfechtung einer Verfügung über ausserordentliche Ergänzungsleistungen nach bisherigem Recht nicht mit Einsprache bei der SVA, sondern direkt mit Rekurs beim Versicherungsgericht anhängig zu machen (Art. 42 Bst. a^{bis} VRP). Diese Gabelung des Rechtsweges ist unzweckmässig. Sie ist auch im Bereich der paritätischen Beiträge zur Finanzierung der Sozialversicherungen gegeben. So sind Verfügungen betreffend paritätische Beiträge im Bereich des Bundessozialversicherungsrechts (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [SR 831.10], Bundesgesetz über die Invalidenversicherung [SR 831.20; abgekürzt IVG], eidgenössisches Erwerbsersatzgesetz [SR 834.1], eidgenössisches Arbeitslosenversicherungsgesetz [SR 837.0]) mit Einsprache bei den zuständigen Ausgleichskassen anzufechten (Art. 52 ATSG), während Verfügungen der Durchführungsstellen über Beiträge, welche gestützt auf Art. 33 ff. des Kinderzulagengesetzes (sGS 371.1; abgekürzt KZG) erhoben werden, ohne vorgeschaltetes Einspracheverfahren direkt mit Rekurs an das Versicherungsgericht weiterziehbar sind (Art. 42 Bst. c VRP). Diese unterschiedlichen Verfahrenswege werden vereinheitlicht, indem für den Bereich der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen und der Kinderzulagen analog zum ATSG das Einspracheverfahren eingeführt wird (neue Art. 11bis ELG und Art. 45 KZG [Ziff. II.9 und II.10 des Entwurfs]). Dies erfordert eine entsprechende Anpassung von Art. 42 Bst. a^{bis} und c VRP.

Art. 43 und 43bis

Die Regierung hat in der Botschaft zum Staatsverwaltungsgesetz (ABI 1993, 777 f.) eine Entlastung von ihrer Funktion als Rechtspflegeorgan als notwendig bezeichnet. In der Folge unterbreitete sie mit Botschaft und Entwurf für ein III. Nachtragsgesetz zum VRP (ABI 1994, 2339 ff.) eine Neuordnung des Instanzenzugs. Sie schlug vor, dass grundsätzlich das zuständige De-

partement anstelle der Regierung Rekursinstanz sei. Mit dem III. Nachtragsgesetz zum VRP vom 9. November 1995 (nGS 31-27), in Vollzug seit 1. März 1996, erfolgte der vorgeschlagene Systemwechsel. Nach dem geänderten Art. 43 VRP konnten bei der Regierung mit Rekurs lediglich noch angefochten werden: Gesamtverfügungen in koordinierten Verfahren, wenn eine Verwaltungsbehörde des Staates eine gesetzlich gebotene Gesamtinteressenabwägung vorgenommen hat (Bst. a); Baureglement, Zonenplan und Schutzverordnung gemäss Art. 30bis BauG (Bst. b); Verfügungen der Departemente, ausgenommen über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung (Bst. c). Die Fälle nach Art. 43 Bst. a und b verblieben mit Blick auf ihre planerische und politische Bedeutung in der Zuständigkeit der Regierung. Bst. c bezweckt, auch gegen departementale Verfügungen eine Rekursinstanz mit voller Kognition (Art. 46 VRP) zur Verfügung zu stellen (vgl. Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum VRP, ABI 1994, 2346 f.). Mit dem Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen vom 18. Juni 1998 (sGS 731.2; abgekürzt VKoG) wurde Art. 43 Bst. a VRP aufgehoben und der Instanzenweg für die betreffenden Verfahren besonders geregelt; in den vom VKoG erfassten Verfahren bestimmt sich die Rekursinstanz danach, welche Stellen am vorinstanzlichen Verfahren (formell) mitgewirkt haben (Art. 8 VKoG).

Pro Jahr gehen etwa 75 in die Zuständigkeit der Regierung fallende Rekurse ein. Davon muss rund ein Drittel durch Entscheid erledigt werden. Rund 90% der Fälle betreffen das Bau- und Planungsrecht (insbesondere Bauten ausserhalb der Bauzonen) sowie den Straf- und Massnahmenvollzug. Es erscheint mit Blick auf die hauptsächlich berührten Sachbereiche angebracht, dass auch diese Streitigkeiten auf der Stufe des Departementes verwaltungsintern abschliessend erledigt werden. Die Regierung soll jedoch – nunmehr gestützt auf eine spezialgesetzliche Bestimmung (Art. 31 Abs. 2 BauG [Ziff. II.18 des Entwurfs]) – bei der Genehmigung von Baureglement, Planerlassen und Schutzverordnungen weiterhin Rekursinstanz bleiben, da in diesen Fällen das Bundesrecht (Art. 33 Abs. 3 Bst. b des Raumplanungsgesetzes [SR 700; abgekürzt RPG]) eine Rechtsmittelinstanz mit voller Kognition verlangt. Der mit dem III. Nachtragsgesetz zum VRP eingeführte Grundsatz, wonach auf Kantonsebene das zuständige Departement in der verwaltungsinternen Rechtspflege Rekursinstanz ist, kommt damit auf breiter Basis zum Tragen und bedeutet eine praktisch vollständige Entlastung der Regierung von Rechtsprechungsaufgaben. Departementale Verfügungen (ohne Genehmigung von Baureglement, Planerlassen und Schutzverordnungen) sind damit allerdings – in Abweichung vom Grundsatz des zweistufigen Verfahrens – direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Betroffen sind in erster Linie Verfügungen des Justiz- und Polizeidepartementes im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs. Wird eine Verfügung auf Departementsstufe erlassen, so erscheint ein direkter Weiterzug an das Verwaltungsgericht gerechtfertigt. Der praktisch vollständige Verzicht der Regierung auf Rechtsprechungskompetenzen im Rahmen der internen Verwaltungsrechtspflege ist verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Art. 76 KV). Auch bleiben die allgemeine Oberaufsicht der Regierung über die Kantonsverwaltung und spezialrechtliche Aufsichtsbefugnisse unberührt. In diesem Sinn wird auch die Zuständigkeit der Regierung zum Entscheid über Rechtsverweigerungsbeschwerden (Art. 88 ff. VRP) gegen die Departemente uneingeschränkt beibehalten.

Die Verfügungen der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt über Beiträge aus dem Feuerschutzfond und dem Fond für die Verhütung von Elementarschäden können (statt mit Rekurs an die Regierung) neu an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Streichung von Art. 59bis Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 VRP).

Präzisiert wird auch der Weiterzug an die Regierung in koordinierten Verfahren (Art. 8 Abs. 1 Bst. b VKoG [Ziff. II.19 des Entwurfs]). Die Regierung ist weiterhin Rekursinstanz, wenn ein Departement mitgewirkt hat, insbesondere bei Bauvorhaben, bei denen zusätzlich zur Baubewilligung die Bewilligung oder Konzession (beispielsweise Rodungsbewilligung, fischereirechtliche Bewilligung oder Gewässernutzungskonzession) eines Departementes erforderlich ist. Sodann entscheidet die Regierung weiterhin über Rekurse im Bereich des Finanzausgleichs; auf diesem Gebiet steht der Weiterzug an das Verwaltungsgericht nicht offen (Art. 9 des Finanzausgleichsgesetzes [sGS 813.1]; Art. 59bis Abs. 2 Bst. a Ziff. 3 VRP). In Art. 32 Bst. c VRP ist die

Regierung als Rechtspflegeinstanz aufgeführt. Zusammen mit den Spezialvorschriften, welche die Regierung als Rekursinstanz bezeichnen, ist die gesetzliche Grundlage für die sachliche und funktionelle Zuständigkeit der Regierung hinreichend bestimmt. Art. 43 VRP kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2005 eine Änderung des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2) beschlossen, mit der die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Gesundheitsdepartementes von Amtes wegen den Vorsitz des obersten Organs der vier Spitalverbunde übernehmen wird. Wegen Vorbefassung sollen Verfügungen des Spitalverbundes nicht mehr beim Gesundheitsdepartement sondern direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar sein. Dies bedingt eine Anpassung von 43bis wie auch von Art. 59bis VRP.

Art. 44

Nach geltendem Recht ist gegen vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen der Verwaltungsbehörden der Rekurs nach Art. 44 Abs. 1 VRP bei der in der Hauptsache zuständigen Rekursinstanz zulässig. Der Rechtsmittelentscheid der Rekursinstanz ist endgültig (Art. 44 Abs. 3 VRP). Erstinstanzliche Verfügungen des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission sowie der Regierung und der Departemente betreffend solche Zwischenverfügungen sind mit Beschwerde an den Präsidenten des Verwaltungsgerichtes weiterziehbar (Art. 60 VRP).

Vorsorgliche Massnahmen müssen aufgrund der Rechtsweggarantie (zumindest letztinstanzlich) an ein Gericht weitergezogen werden können. Art. 44 wird diesem Erfordernis angepasst (siehe auch Bemerkungen zu Art. 60).

Bei *Vollstreckungsmassnahmen* wird in der Verwaltungsrechtspflege grundsätzlich zuerst über Bestand und Umfang öffentlicher Rechte und Pflichten (Sachentscheid) und danach über die Art ihrer Durchsetzung und der Überwälzung der Vollstreckungskosten (Vollstreckungsentscheid) entschieden. Die Vollstreckung erfolgt grundsätzlich ohne richterliche Anspruchsprüfung, d.h. in der Regel aufgrund einer von der Verwaltung selbst erlassenen Verfügung (Art. 102 VRP). Wenn hingegen im Rahmen der Vollstreckung über einen als «civil right» anerkannten Anspruch im Sinn von Art. 6 EMRK zu entscheiden ist, ist der Zugang zu einer richterlichen Behörde zu gewährleisten (vgl. GVP 2000 Nr. 48). Da im Sachentscheidverfahren eine gerichtliche Überprüfung offen steht, ist es vertretbar, wenn das Gericht im Vollstreckungsverfahren grundsätzlich nicht mehr angerufen werden kann. So können parallele Rechtsmittelzüge bei der Anfechtung von Sachverfügungen und von Vollstreckungsverfügungen mit entsprechender Beeinträchtigung des Beschleunigungsgebots vermieden werden. Der Rekursentscheid über Verfügungen betreffend Androhung, Festsetzung und Anwendung von Zwangsmitteln soll daher auch weiterhin grundsätzlich abschliessender Natur sein (Art. 44 Abs. 3 VRP und Art. 12 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1; abgekürzt EG zum ZGB; Ziff. II.24 des Entwurfs]). Vollstreckungsverfügungen (und vorsorgliche Massnahmen) der oberen Instanzen können weiterhin nach Massgabe von Art. 60 Abs. 1 VRP mit Beschwerde beim Präsidenten des Verwaltungsgerichtes angefochten werden. (Zu Art. 44 Abs. 3: siehe Bemerkungen zu Art. 60).

Art. 47 und 48

Mit diesen Änderungen wird das Rekursverfahren vor dem Versicherungsgericht mit den bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich der Sozialversicherung in Übereinstimmung gebracht (siehe dazu die Erläuterungen unter Ziff. A.1.1 und A.3.1).

Im Zug dieser vom Bundesrecht vorgeschriebenen Anpassung wird auch für die übrigen Rekursverfahren (und aufgrund der Verweisung in Art. 64 VRP auch für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht) die bisherige Regelung und Praxis aufgegeben, wonach die Einreichung einer einfachen Rekuserklärung zur Wahrung der Rekursfrist genügt und für die Ergänzung des Rekurses die Ansetzung einer Nachfrist verlangt werden kann. Durch Einreichung ei-

ner blossen Rekuserklärung verbunden mit einem Fristerstreckungsgesuch kann sich die Rekursfrist faktisch auf 40 bis 50 Tage verlängern. Die neue Formulierung in Abs. 2 lehnt sich an die Regelung in Art. 61 Bst. b ATSG an (eine im Wesentlichen gleich lautende Formulierung findet sich auch in §23 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich). Damit wird verdeutlicht, dass die Rechtsprechung zu Art. 61 Bst. b ATSG (bzw. zu den analogen früheren Bestimmungen in den Spezialgesetzen des Sozialversicherungsrechts) wegleitend ist. Die Ansetzung einer kurzen Nachfrist zur Verbesserung einer mangelhaften Rekurseingabe ist erforderlich, um nicht gegen das Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 BV) zu verstossen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 27 zu §23, mit Hinweisen). Reicht jedoch eine rechtskundige oder rechtskundig vertretene Partei bewusst eine mangelhafte Rekurschrift ein, um sich damit eine zusätzliche Begründungsfrist zu verschaffen, hat die Einräumung einer Nachfrist zu unterbleiben (BGE 108 Ia 209 ff.) und ist auf den Rekurs nicht einzutreten.

Im Gegenzug wird die Rekursfrist auf dreissig Tage erhöht. Damit wird gleichzeitig eine weitgehende Vereinheitlichung der kantonalen und der eidgenössischen Rechtsmittelfristen erreicht, gilt doch für bundesrechtliche Rechtsmittel schon seit langem eine Rechtsmittelfrist von dreissig Tagen. Diese Fristdauer liegt heute allgemein im Trend. So hat auch der Kanton Zürich im Jahr 1997 die Rechtsmittelfrist in Verwaltungssachen einheitlich auf dreissig Tage festgesetzt (wobei es wie im Kanton St.Gallen vor Verwaltungsbehörden keine Gerichtsferien gibt, vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 13 zu §11). Mit einheitlichen Rechtsmittelfristen wird die Rechtssicherheit für die Rechtsmittelberechtigten erhöht. Die neue Regelung führt dank des Wegfalls der Fristverlängerungsmöglichkeit zu einer Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung bei allen Rechtsmittelinstanzen. Mit der Änderung wird ein Anliegen der in der Novembersession 2004 vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.04.20 «Straffung und Beschleunigung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren» erfüllt. (Weitere Massnahmen zur Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren werden im Rahmen bevorstehender Änderungen des VKoG und des BauG zu prüfen sein.)

Art. 49

Im Bundessozialversicherungsrecht (ohne BVG) haben die Betroffenen für die Anmeldung von Versicherungsleistungen Formulare auszufüllen (Art. 29 ATSG). Die Versicherungsträger und Durchführungsorgane trifft eine Aufklärungs- und Beratungspflicht. Die Beratung ist grundsätzlich unentgeltlich (Art. 27 ATSG). Dem Verfahren vor dem Versicherungsgericht ist ein unentgeltliches Einspracheverfahren vorgeschaltet (Art. 52 ATSG; Art. 11bis ELG; Art. 45 KZG [Ziff. II.9 und II.10 des Entwurfs]). Für die schriftliche Rekurseingabe genügen bereits geringe Anforderungen (vgl. BGE 116 V 356; vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 914, mit Hinweisen). Unter diesen Umständen ist zu verlangen, dass das Rechtsmittel nunmehr auch in Versicherungssachen schriftlich eingereicht wird.

Art. 51

Dem Rekurs kommt von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Das bedeutet, dass die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid während der Dauer des Verfahrens grundsätzlich noch keine Wirkung entfalten kann. Den Vorinstanzen steht jedoch die Befugnis zu – von sich aus oder auf Antrag – die sofortige Vollstreckbarkeit einer Verfügung oder eines Entscheids anzuordnen bzw. die aufschiebende Wirkung zu entziehen (Art. 51 Abs. 1 VRP). Nach dem Gesetzeswortlaut und der Praxis setzt der Entzug der aufschiebenden Wirkung eine unmittelbare und schwere Gefährdung wichtiger öffentlicher oder privater Interessen, die sich mit erheblicher Überzeugungskraft zeigt, voraus (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1101; GVP 1997 Nr. 74). Diese strengen Voraussetzungen führen mitunter zu Problemen, weil mit der Ergreifung eines Rechtsmittels der mit dem Verwaltungsakt angestrebte Zweck – jedenfalls vorläufig – vereitelt werden kann (beispielsweise bei Verkehrsbeschränkungen, bei seuchenpolizeilichen Anordnungen, beim Entzug einer Berufsausübungsbewilligung; vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1106). Am Grundsatz, dass die aufschiebende Wirkung des Rekurses die Regel ist, soll nichts geändert werden. Die Suspensivwirkung ist logische Folge des Umstands, dass der

Rechtsstaat gegen Verwaltungsverfügungen Rechtsschutzmöglichkeiten vorsieht. Hielte man es anders, so würde sich zwangsläufig die Frage nach der Verantwortlichkeit für einen vorzeitigen Vollzug einer Verfügung stellen, sofern sie im nachfolgenden Rechtsmittelverfahren wegen Mangelhaftigkeit aufgehoben werden muss (F. Gygi, Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen in der Verwaltungsrechtspflege, in: Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 484). Hingegen ist es geboten, die Regelung etwas flexibler zu gestalten. Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung erfordert im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ohnehin stets eine Interessenabwägung (F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 244 f.). Es kann daher ohne Nachteil auf das enge Kriterium der «Gefahr» verzichtet werden. Im Sinn eines Ermessenskriteriums wird stattdessen das Vorliegen von «wichtigen Gründen» verlangt. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer Verfügung erfordert.

Wie bei den vorsorglichen Massnahmen haben Verfügungen betreffend Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung vorläufigen Charakter bzw. schaffen keine definitive Rechtsposition. Es rechtfertigt sich deshalb, solche Verfügungen der Rechtsmittelinstanz «einzelrichterlich» zu fällen. Damit wird das rasche Einschreiten erleichtert, welches besonders wichtig ist, wenn die sofortige Vollstreckbarkeit einer Verfügung oder eines Entscheids umstritten ist (Beschleunigungsgebot; vgl. auch Art. 18 Abs. 2 und Art. 44 Abs. 2 VRP).

Art. 51bis (neu)

Wird eine Verfügung nur teilweise angefochten, stellt sich die Frage, ob der nicht angefochtene Teil selbstständig in (formelle) Rechtskraft erwächst (Teilrechtskraft). In der Literatur wird die Teilrechtskraft für einzelne (nicht angefochtene) Dispositivpunkte bejaht. Voraussetzung ist, dass sich die einzelnen Punkte von einander trennen lassen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1089; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, a.a.O., S. 322). An sich ausscheidbare Teile einer Verfügung treten im Dispositiv häufig nicht separat in Erscheinung (z.B. bei einer Bewilligung). Es kann daher unklar sein, bezüglich welcher Teile des Anfechtungsgegenstandes die Rechtskraft eingetreten ist. Der neue Art. 51bis gibt der Rekursinstanz die Möglichkeit, den Umfang der aufschiebenden Wirkung festzustellen und ausscheidbare und nicht im Streit liegende Teile der Verfügung rechtskräftig zu erklären. Damit kann insbesondere fixiert werden, inwiefern von einer Bewilligung Gebrauch gemacht werden darf.

Art. 53

Erwägt die Rekursinstanz, die vorinstanzliche Verfügung oder den vorinstanzlichen Entscheid zu Ungunsten des Betroffenen abzuändern (*reformatio in peius*) oder soll einem Beteiligten mehr zugesprochen werden, als er verlangt hat (*reformatio in melius*), wird dies den Verfahrensbeteiligten mitgeteilt und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. Dies folgt schon aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), zudem aus Art. 15 VRP. Im Bereich des Bundessozialversicherungsrechts regelt Art. 61 Bst. d ATSG das bei einer beabsichtigten *reformatio in peius* oder *reformatio in melius* einzuhaltende Verfahren. Art. 53 Abs. 2 VRP ist unnötig und daher aufzuheben.

Art. 57

Im Sinn einer Verfahrensvereinfachung bei allen Kollegialbehörden wird die Möglichkeit vorgesehen, dass der Rekurs auch durch ein beauftragtes Organ abgeschrieben werden kann.

Art. 59 und 59bis

Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege wird das Rechtsmittelsystem für die Weiterziehung an das Bundesgericht durch Einführung der Einheitsbeschwerde (in Zivilsachen, in Strafsachen und in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) vereinfacht (Art. 72 bis 89 BGG). Der Übergang zur Einheitsbeschwerde führt bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten dazu, dass es keine Rolle mehr spielt, ob sich der angefochtene Entscheid auf öffentliches Recht des Bundes oder des Kantons stützt (bzw. stützen sollte; Art. 82 Bst. a BGG;

vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: BBI 2001, 4230 und 4234 f.). Das Bundesgericht beurteilt daneben Verfassungsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen, soweit keine Einheitsbeschwerde zulässig ist (Art. 113 BGG). Diese subsidiäre Verfassungsbeschwerde soll demnach in Fällen unterhalb der Streitwertgrenzen (Art. 74 und 85 BGG) bzw. im Ausschlussbereich (Art. 83 BGG) der Einheitsbeschwerden zur Verfügung stehen. Wie bei der staatsrechtlichen Beschwerde wird bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheides verlangt (Art. 115 Bst. b BGG). Des Weiteren kann lediglich die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 116 BGG). Gleich wie bei der staatsrechtlichen Beschwerde, die mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege abgeschafft wird, soll daher im Anfechtungsverfahren gegen Entscheide von Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission die (Sach-)Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes nur gegeben sein, wenn gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid kein anderes Bundesrechtsmittel als die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht (Art. 59 Abs. 1 des Entwurfs; im Bundessozialversicherungsrecht ist ohnehin eine einzige kantonale Gerichtsstanz [Versicherungsgericht] vorgeschrieben [Art. 57 ATSG]). Ist die Einheitsbeschwerde zulässig, soll auf kantonaler Ebene weiterhin die Überprüfung von Verfügungen durch eine einzige, mit umfassender Überprüfungsbefugnis ausgestattete, verwaltungsexterne Rechtsmittelinstanz genügen.

Im Bereich der unteren Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes wird ein zentrales Bundesverwaltungsgericht als richterliche Vorinstanz des Bundesgerichtes geschaffen, welches u.a. die bestehenden (verwaltungsunabhängigen) Rekurskommissionen des Bundes zusammenfasst. Grundsätzlich obliegt die letztinstanzliche Kontrolle der kantonalen Rechtsprechung dem Bundesgericht. Das Bundesverwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Verfügungen kantonalen Instanzen nur insoweit zuständig, als Spezialgesetze des Bundes dies vorsehen (Art. 33 Bst. i des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz; Referendumsvorlage in: BBI 2005, 4093 ff.; abgekürzt VGG], welches ebenfalls am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird). Dies ist beispielsweise im Landwirtschaftsbereich der Fall (Ziff. 125 des Anhangs zum VGG [BBI 2005, 4108]). Des Weiteren kann die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde des Bundes zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen kantonalen Behörden ebenfalls spezialgesetzlich geregelt sein (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG; vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: BBI 2001, 4250, 4389). Soweit aufgrund solcher spezialgesetzlicher Bestimmungen ein ordentliches Rechtsmittel an das Bundesverwaltungsgericht oder eine Verwaltungsbehörde des Bundes gegeben ist, ist entsprechend der bisherigen Regelung auf einen Weiterzug an das Verwaltungsgericht zu verzichten (Art. 59bis Abs. 1 des Entwurfs).

Nach einem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2003 (Pra 93 Nr. 37) muss ein Kanton, der einen zweistufigen Instanzenzug für die kantonalen direkten Steuern eingeführt hat, dieses System auch für die direkte Bundessteuer vorsehen (Parallelität der Rechtswege). Dieser bundesrechtlichen Vorgabe kam die Regierung mit dem IV. Nachtrag zur Verordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (sGS 815.1) vom 10. August 2004 in der Weise nach, dass die Verwaltungsrekurskommission in erster Instanz (gegen Einspracheentscheide des Gemeindesteueramtes bzw. des kantonalen Steueramtes) und das Verwaltungsgericht in zweiter Instanz für Beschwerden betreffend die direkte Bundessteuer zuständig sind. Diese Neuregelung des Instanzenzugs bei der direkten Bundessteuer aufgrund des genannten Bundesgerichtsurteils bedarf der Verankerung auf Gesetzesstufe (Art. 59 Abs. 2 des Entwurfs).

Gleich wie bei Verfügungen des zuständigen Departementes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung ist auch bei Verfügungen über die notwendige und amtliche Verteidigung (Art. 55 ff. StP) sowie bei Verfügungen der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung sowie die amtliche Verteidigung (Art. 258 Abs. 2 StG) die Beschwerdemöglichkeit und die Zuständigkeit des Präsidenten des Verwaltungsgerichtes vorzusehen (Art. 59 Abs. 3 und

Art. 59bis Abs. 3; vgl. GVP 1993 Nr. 50). Damit wird die bisherige, unbestrittene Praxis ausdrücklich geregelt.

Die Aufhebung von Art. 59bis Abs. 2 Bst. a Ziff. 2, 5 und 7 erfolgt im Hinblick auf die Rechtsweggarantie (siehe dazu die Erläuterungen unter Ziff. A.1.2 und A.3.2). In religiösen Angelegenheiten bzw. in innerkirchlichen Angelegenheiten, die der religiösen Betätigung dienen, sollen Entscheide über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden (Art. 7 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles [sGS 171.1]) von der Rechtsweggarantie ausgenommen bleiben (Art. 59bis Abs. 2 Bst. b Ziff. 1).

Art. 60

Bei der vorsorglichen Massnahme handelt es sich um eine Anordnung, die für die Dauer des Verfahrens gilt und dazu bestimmt ist, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen (Art. 18 VRP). Auch wenn sie keine definitive Rechtsposition schaffen, gibt es keinen sachlichen Grund, weshalb (Rechtsmittel-)Entscheide der Departemente über vorsorgliche Massnahmen von der Rechtsweggarantie ausgenommen werden sollten. Vorausgesetzt die Hauptsache ist beim Verwaltungsgericht anfechtbar, ist neu auch der Entscheid über eine vorsorgliche Massnahme an den Präsidenten des Verwaltungsgerichtes weiterziehbar (Art. 60 Abs. 2). Die Rechtsweggarantie verlangt jedoch keine «doppelte Gerichtsinstanz». Entscheide des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission über vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen bleiben daher weiterhin letztinstanzlich (Art. 44 Abs. 3 Bst. a). Erstinstanzliche Verfügungen des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission betreffend solche Massnahmen sind weiterhin beim Präsidenten des Verwaltungsgerichtes anfechtbar (Art. 60 Abs. 1 Bst. a).

Art. 65

Es handelt sich hier vorab um notwendige Anpassungen an geänderte Bestimmungen des Bundessozialversicherungsrechts (Bst. a bis c). Die Zuständigkeit des Versicherungsgerichtes für die Beurteilung von Streitigkeiten nach Art. 73 BVG (neuer Bst. e^{bis}) ergibt sich bereits aus Art. 65 Bst. f VRP in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 der Verordnung über die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen (sGS 355.1). Im Interesse der Übersichtlichkeit ist diese Zuständigkeit im VRP zu regeln.

Art. 69

Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangt für das zivilrechtliche Verfahren im Sinn dieser Bestimmung für gewisse Verfahrensabschnitte Mündlichkeit (und öffentliche Parteiverhandlung). Die EMRK wird indessen nicht verletzt, wenn das Gesetz die Verfahrensöffentlichkeit nicht generell, sondern nur auf Antrag einer Partei oder durch Anordnung des Richters vorsieht (BGE 119 Ia 228). Nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes setzt die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung im Sozialversicherungsprozess grundsätzlich einen Parteiantrag voraus. Fehlt es an einem solchen, lässt sich in der Regel gegen ein ausschliesslich schriftliches Verfahren nichts einwenden, es sei denn, wesentliche öffentliche Interessen würden eine mündliche Verhandlung gebieten (BGE 122 V 55 mit Hinweisen). Mit der Aufhebung von Art. 69 VRP und der sachgemässen Anwendung der Vorschrift über die mündliche Verhandlung im Rekursverfahren (Art. 66 VRP in Verbindung mit Art. 55 VRP) wird diesen Erfordernissen Rechnung getragen. Führt das Versicherungsgericht eine mündliche Verhandlung durch, so ist für die Frage der Öffentlichkeit der Verhandlung Art. 60 GerG anwendbar.

Art. 71, 78 und 82

Die Rechtsmittelfristen werden der in Art. 47 Abs. 1 geänderten Rekursfrist angepasst. Des Weiteren wird in Art. 71 analog Art. 59 Abs. 1 der Weiterzug von Entscheiden des Versiche-

rungsgerichtes auf Fälle beschränkt, in denen kein anderes Bundesrechtsmittel als die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen steht (siehe Bemerkungen zu Art. 59 und 59bis).

Art. 71a

Am 1. Juli 2005 trat das Sterilisationsgesetz (SR 211.111.1) in Kraft. Nach Art. 9 dieses Gesetzes steht gegen den Entscheid der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde betreffend Zustimmung zur Sterilisation die Anfechtung innert 30 Tagen beim zuständigen kantonalen Gericht offen. Die Bezeichnung des Gerichts obliegt den Kantonen. Im Kanton St.Gallen fällt vornehmlich die Verwaltungsrekurskommission in Betracht. Dieses Fachgericht ist bereits zuständig für die Beurteilung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung und der Verfügungen betreffend Massnahmen des Vormundschaftsrechts für erwachsene Personen. Es verfügt daher bereits über Erfahrung in der Beurteilung von Fragen betreffend die Urteilsfähigkeit und die Persönlichkeitsrechte sowie die betreuende Interessenwahrung für erwachsene Personen.

Art. 95

Vom unterliegenden Gemeinwesen werden in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben, es sei denn, es verfolge überwiegend finanzielle Interessen (Art. 95 Abs. 3 VRP). Unter den Begriff des Gemeinwesens fallen insbesondere der Kanton und die Gemeinden nach Art. 1 Abs. 2 GG. Nicht zu den Gemeinwesen im Sinn von Art. 95 Abs. 3 VRP gehören dagegen die öffentlichrechtlichen Anstalten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden (wie die Sozialversicherungsanstalt, die Familienausgleichskassen oder die Gebäudeversicherungsanstalt). Der Grund für die Sonderbehandlung des Gemeinwesens im Rahmen der Kostentragungspflicht wird in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Wahrung öffentlicher Interessen erblickt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 792 ff.).

Mit der vorgeschlagenen Aufhebung des bisherigen Kostenprivilegs werden Gemeinwesen im Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren gleich den Privaten entsprechend dem Erfolgs- und Verursacherprinzip kostenpflichtig (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP). Damit wird einerseits Kostentransparenz zwischen den Gemeinden, dem Kanton und den kantonalen Rechtspflegebehörden geschaffen und andererseits dem fiskalischen Verursacherprinzip Rechnung getragen. In besonderen Fällen kann gestützt auf Art. 97 VRP auf die Erhebung amtlicher Kosten verzichtet werden. Von Organen des gleichen Gemeinwesens (beispielsweise Entscheidungskosten des Verwaltungsgerichtes zu Lasten eines Departementes) drängt es sich im Interesse einer ökonomischen Verwaltungsführung auf, amtliche Kosten nicht einzuziehen.

5. Schluss- und Übergangsbestimmungen

5.1 Folgeanpassungen in Spezialgesetzen

In Abschnitt II des Entwurfs werden verschiedene Spezialgesetze geändert bzw. angepasst:

a) Die Änderungen im Bereich des Erziehungswesens (Ziff. II.3 bis II.6 des Entwurfs) stehen primär im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsweggarantie. Im Grundsatz wird an der verwaltungsinternen Rechtspflege festgehalten (vgl. Ziff. A.3.3.3 hievore). Dies gilt im Besonderen auch für das Erziehungswesen. Der in diesem Verwaltungsbereich vorgesehene verwaltungsinterne Instanzenzug entspricht im Grundsatz der aufsichtsrechtlichen Hierarchie: Verfügungen des Schulrates können mit Rekurs an die regionale Schulaufsicht und anschliessend mit Rekurs an den Erziehungsrat weitergezogen werden. In der Sekundarstufe II sind Verfügungen des Rektors mit Rekurs bei der Aufsichts- bzw. Berufsschulkommission und anschliessend mit Rekurs beim Erziehungsrat bzw. Erziehungsdepartement anfechtbar. Dieser mit zwei verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanzen ausgestaltete *subsidiäre* Rechtsweg wird in der Praxis indessen kaum je ausgeschöpft. Er wird lediglich im Volksschulbereich bei schweren Disziplinar massnahmen (insbesondere Androhung des disziplinarischen Schulausschlusses und disziplinarischer Schulausschluss) einerseits und bei Ordnungsbussen nach Art. 97 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) regelmässig in Anspruch genommen.

Hinzu kommen in jüngster Zeit vermehrt Rekurse betreffend Finanzierung des Privatschulbesuchs von höchstbegabten Schülerinnen und Schülern. Eine Verkürzung des Instanzenzugs ist in diesen Fällen möglich und angezeigt (vgl. Art. 129 Bst. d und Art. 130 Abs. 1 Bst. a Ziff. 6bis und 6ter VSG [Ziff. II.3 des Entwurfs]). Sie sollen nebst ihrer Unterstellung unter die Rechtsweggarantie neu beim Erziehungsrat bzw. Erziehungsdepartement (bisher regionale Schulaufsicht bzw. Bezirksschulrat) als erster und einziger verwaltungsinterner Rekursinstanz anfechtbar sein. Bei den weniger weit in die Rechtsposition der Schülerinnen und Schüler bzw. Jugendlichen eingreifenden Fällen, welche im Übrigen die überwiegende Zahl der Rekurse ausmachen, entscheidet kraft spezialrechtlich festgelegter Rechtswege wie bis anhin *eine* verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz (regionale Schulaufsicht bzw. Aufsichts- oder Berufsschulkommission) abschliessend. Es handelt sich in der Volksschule um Verfügungen betreffend Promotion, Überspringen einer Klasse, Übertritt in die Oberstufe, Übertritt aus Privatschulen und ausserkantonalen Schulen, Schul- und Zeugnisnoten, Anordnung von fördernden Massnahmen, Stundenplan, Klassenbildung und -zuweisung sowie Disziplinar-massnahmen des Lehrers sowie in den Schulen der Sekundarstufe II um Verfügungen betreffend Zeugnisnoten, leichte Disziplinar-massnahmen und Urlaube. Eine weitere Effizienzsteigerung durch Verkürzung des verwaltungsinternen Instanzenzugs ist im Bereich der Volksschule und der Sekundarstufe II nicht zu erwarten.

Im Hochschulbereich besteht keine Notwendigkeit, den in aller Regel mit zwei verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanzen versehenen Rechtsweg zu verkürzen. Abgesehen von einzelnen Prüfungsrekursen sind Rekurse, die an die zweite Rekursinstanz, d.h. an die oberste Verwaltungsbehörde (Erziehungsrat, Universitätsrat) weitergezogen werden, äusserst selten.

b) Des Weiteren werden die kantonalen Verfahrensregelungen im Bereich der Sozialversicherung an das ATSG angepasst (Ziff. II.8 bis II.10 sowie II.26 des Entwurfs [Art. 92bis GerG]). Mit der Änderung von Art. 8 Abs. 1 Bst. b VKoG wird die Regierung als Rechtsmittelinstanz entlastet (Ziff. II.19 des Entwurfs; siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 43 und 43bis). In diesem Zusammenhang steht auch die Aufhebung von Art. 30bis Abs. 2 BauG (Ziff. II.18 des Entwurfs). Sodann werden die Rechtsmittelfristen in Spezialgesetzen an die neue Regelung gemäss Art. 47/48 VRP angepasst.

5.2 Reduktion des Spruchkörpers in der Verwaltungsjustiz

Das Verwaltungsgericht spricht Recht in der Besetzung von fünf Richtern (Art. 18 Abs. 1 GerG). Es kann Verfügungen und Entscheide der Departemente wie auch der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes wegen Rechtsverletzung aufheben. Nachdem bei den Gerichten der Zivil- und Strafrechtspflege die Spruchkörper bereits verkleinert wurden, ist auch beim Verwaltungsgericht als Regel die Dreierbesetzung einzuführen (vgl. Ziff. A.3.3.1 hievore). Die Vorteile der Dreierbesetzung liegen im kleineren Personal-, Sach- und Zeitaufwand. Nur noch in besonderen Fällen, nämlich dann, wenn über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden ist oder wenn es der Präsident (aus anderen besonderen Gründen) anordnet, spricht es Recht in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 1 GerG [Ziff. II.26 des Entwurfs]).

In Bezug auf die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht lässt die geltende Regelung einen Spielraum, ob in Dreier- oder Fünferbesetzung entschieden werden soll (Art. 16 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 GerG). Sowohl die Verwaltungsrekurskommission als auch das Versicherungsgericht sollen inskünftig generell bzw. grundsätzlich in Dreierbesetzung urteilen (Ziff. II.26 des Entwurfs). Dies hat die Regierung mit dem IV. Nachtrag zur Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission (sGS 941.113) und dem III. Nachtrag zur VVersG, je vom 10. August 2004, bereits vorweggenommen. Des Weiteren werden bei der Verwaltungsrekurskommission – analog der für das Versicherungsgericht bereits geltenden Regelung (Art. 17 Abs. 2 GerG) – Einzelrichterentscheide eingeführt.

In seiner Funktion als Schiedsgericht in Versicherungssachen ist die Besetzung des Versicherungsgerichtes mit fünf Richtern für die Bereiche Krankenversicherung und Invalidenversicherung bundesrechtlich vorgeschrieben (Art. 27bis Abs. 4 IVG; Art. 89 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [SR 832.10]). Zur Sicherstellung einer ausgewogenen und sachverständigen Schiedsgerichtsbarkeit (neben dem Präsidenten wirken je zwei Vertreter der am Verfahren beteiligten Gruppen als Fachrichter am Prozess mit) und in Anbetracht der Fallzahlen (in Versicherungssachen tagt das Versicherungsgericht jährlich in zwei bis drei Fällen als Schiedsgericht) soll an dieser Zusammensetzung auch in Bezug auf die weiteren Sozialversicherungsbereiche (Unfallversicherung und Militärversicherung) festgehalten werden (vgl. Art. 12 VVersG).

5.3 Weitere Änderungen

5.3.1 Anpassungen an das PartG

Bei den Änderungen von Art. 8bis des Bürgerrechtsgesetzes (sGS 121.1; Ziff. II.1 des Entwurfs), von Art. 1 KZG (Ziff. II.10 des Entwurfs), von Art. 2 und 3 des Gesetzes über Mutterchaftsbeiträge (sGS 372.2; abgekürzt GMB; Ziff. II.11 des Entwurfs), von Art. 18 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; Ziff. II.12 des Entwurfs), von Art. 37 und 38 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1; Ziff. II.22), von Art. 7bis und Art. 18 EG zum ZGB (Ziff. II.24 des Entwurfs), von Art. 1, 4bis und 4ter des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51; Ziff. II.25 des Entwurfs), von Art. 33, 55 und 60 GerG (Ziff. II.26 des Entwurfs) sowie von Art. 8bis, 126, 141, 184, 186, 191, 195, 197, 198, 210, 218, 224, 233, 238, 246, 277 und 306 ZPG (Ziff. II.27 des Entwurfs) handelt es sich um redaktionelle Anpassungen an das PartG (siehe Ziff. A.1.4 hievore). Die Änderung von Art. 3 GMB beinhaltet überdies eine materielle Anpassung an die bestehende Praxis, wonach bei der Berechnung der Mutterchaftsbeiträge das Einkommen auch des Ehegatten der Mutter, der nicht der Vater des Kindes ist, dem Lebensbedarf der Mutter gemäss Art. 2 GMB gegenübergestellt werden soll.

5.3.2 Staatsverwaltungsgesetz

Die Regierung hat unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen die Wahlkompetenz für die in Art. 90 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) genannten Bediensteten. Eine umfassende Wahlkompetenz kommt den Departementen und der Staatskanzlei zu; sie sind zuständig, soweit keiner anderen Behörde Wahlbefugnisse zustehen (Art. 91 StVG). Die Regierung soll durch Verordnung die Wahlkompetenz von Departementen und der Staatskanzlei an Ämter, Anstalten oder Abteilungen übertragen können. Die Zuständigkeit zum Erlass dienstrechtlicher Verfügungen soll weiterhin der Wahlkompetenz folgen (Art. 92 Abs. 1 StVG). Ziff. II.2. des Entwurfs ermöglicht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in der Begründung, Regelung und Auflösung der Dienstverhältnisse von Beamten und Angestellten.

5.3.3 Gesundheitsgesetz

Bisher waren die Bezirksärzte für die amtsärztlichen Aufgaben zuständig (Art. 9 des Gesundheitsgesetzes [sGS 311.1]). Mit der Kantonsverfassung sind die Bezirke als Verwaltungseinheiten aufgehoben worden. Damit ist die Definition des Zuständigkeitsbereichs der bisherigen Amtsinhaber dahingefallen. Der Begriff Bezirksärzte ist zu ersetzen und der Zuständigkeitsbereich der Amtsinhaber zu umschreiben. Das zuständige Departement soll wie bisher die Amtsträger wählen und ihnen ihren Zuständigkeitsbereich zuweisen. Das Auswahlverfahren wird in Anbetracht der zunehmenden Schwierigkeiten, überhaupt Ärzte für eine amtliche Tätigkeit zu gewinnen, möglichst einfach gestaltet (Ziff. II.7 und II.13 des Entwurfs; Art. 75b EG zum ZGB [Ziff. II.24 des Entwurfs]). Die diesbezüglichen Gesetzesänderungen wurden mit der Verordnung über die Änderung des Gesundheitsgesetzes im Sinn vorläufiger Rechtsetzung (Art. 75 KV) bereits vorgenommen (vgl. ABI 2005, 2658 ff.) und werden nun ins ordentliche Recht übergeführt.

5.3.4 *Meliorationsgesetz*

Mit dem Erlass des Gesetzes über gemeinschaftliche Unternehmen vom 20. Juni 1997 (sGS 153.1; abgekürzt GGU) wurde die Doppelspurigkeit zwischen Meliorationsgenossenschaften nach dem Meliorationsgesetz (sGS 633.1; abgekürzt MelG) und gemeinschaftlichen Unternehmen nach dem Gemeindegesetz aufgehoben. Für die Organisation von Meliorationsunternehmen sind seither die Vorschriften des GGU massgebend (Art. 18bis Abs. 1 MelG i.V.m. Art. 5 ff. GGU). Verfügungen und Beschlüsse der Organe, d.h. auch der Verwaltungskommission, können nach Art. 15 Abs. 1 GGU bei der zuständigen Gemeindebehörde angefochten werden; im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz gemäss Art. 15 Abs. 2 GGU nach dem VRP. Art. 1 Abs. 2 GGU behält indessen besondere Vorschriften – wie die Bestimmungen des MelG – vor. Danach wird u.a. für bestimmte Aufgaben eine Meliorationskommission eingesetzt (Art. 19 und 27 MelG). Ferner kann nach Art. 47 Abs. 1 MelG gegen Verfügungen der Verwaltungs- und Meliorationskommission bei der erlassenden Behörde Einsprache erhoben werden, wobei sich der Rechtsschutz im Übrigen ebenfalls nach dem VRP richtet (Art. 47 Abs. 3 MelG). Seit dem Erlass des GGU besteht in Bezug auf die Anfechtung von Einspracheentscheiden der Verwaltungskommission bzw. die zuständige Rekursinstanz eine gewisse Rechtsunsicherheit (bestimmt sich diese nach Art. 47 Abs. 3 MelG oder nach Art. 15 Abs. 1 GGU?), welcher durch die ausdrückliche Bezeichnung des Gemeinderates im MelG als Rekursinstanz gegen Einspracheentscheide der Verwaltungskommission zu begegnen ist (Ziff. II.15 des Entwurfs). Eine solche Regelung entspricht sachgemäss auch Art. 40 VRP, den übrigen Aufgabenzuweisungen an den Gemeinderat im MelG sowie dem Grundsatz der Subsidiarität und der Verwaltungsökonomie.

5.3.5 *Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos*

Die Schätzungskommission ist Organ der Melioration der Rheinebene (Art. 9 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos [sGS 633.3; abgekürzt MelG Rheinebene]). Die Verwaltungsrekurskommission ist Rekursinstanz betreffend Verfügungen und Entscheide dieser Schätzungskommission (Art. 14 MelG Rheinebene; Art. 41 Bst. c Ziff. 5 VRP). Sie kann unter diesen Umständen nicht gleichzeitig Organ der Melioration der Rheinebene sein, weshalb Art. 9 Abs. 1 Ziff. 4 MelG Rheinebene aufgehoben werden soll (Ziff. II.16 des Entwurfs).

5.3.6 *Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben*

Der Fahrzeugausweis kann gestützt auf Art. 11 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) verweigert werden, wenn der Halter die Motorfahrzeugsteuern für das Fahrzeug nicht entrichtet. Den Kantonen ist mit dieser Bestimmung die Möglichkeit gegeben, bei den Verkehrssteuern eine Vorauszahlung zu erzwingen. Für die Bezahlung der Motorfahrzeugsteuern wird nach Art. 17 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben (sGS 711.10; abgekürzt SVAG) eine angemessene Frist eingeräumt. Obwohl die Steuer im voraus geschuldet ist (Art. 9 SVAG), muss sie daher erst einige Zeit nach Beginn des Kalenderjahres bzw. Einlösung des Fahrzeugs entrichtet werden. Es kommt immer wieder vor, dass die Verantwortlichen von in Konkurs gegangenen juristischen Personen eine neue Gesellschaft gründen und unter diesem Namen die Wiederinverkehrsetzung von Fahrzeugen verlangen, für die sie die frühere Motorfahrzeugsteuer nicht entrichtet haben. Neu soll daher in besonderen Fällen, insbesondere bei Anzeichen von Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwillen, die Vorausbezahlung der Motorfahrzeugsteuer verlangt werden können (Ziff. II.17 des Entwurfs).

5.3.7 *Gesetz über den Bergbau*

Mit der Aufhebung von Art. 15 Abs. 3 und Art. 16 Abs. 5 des Gesetzes über den Bergbau (sGS 852.1 [Ziff. II.21 des Entwurfs]) entfällt das zweistufige Klageverfahren vor dem Kreis- und dem Kantonsgericht und wird – soweit es um öffentlichrechtliche Streitigkeiten im Sinn von Art. 79 Abs. 1 Bst. a VRP geht – durch das Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht als einziger Instanz ersetzt.

5.3.8 Gesetz über die Gebäudeversicherung

Nach geltendem Recht haben die bei der Gebäudeversicherungsanstalt Versicherten nur in Bezug auf die Versicherungswerte die Möglichkeit, ihren Standpunkt durch Einsprache bei der Verwaltung der Gebäudeversicherungsanstalt überprüfen zu lassen (Art. 54 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung [sGS 873.1]). Mit der Ausdehnung des Einspracheverfahrens (Ziff. II.23 des Entwurfs) soll die Qualität von Verfügungen betreffend Versicherungspflicht, Prämien und Versicherungsleistungen angehoben werden. Dies ist v.a. dort angezeigt, wo im Rahmen der versicherungsrechtlichen Abwicklung von Elementarereignissen (beispielsweise Hochwasser, Überschwemmungen oder Erdbeben) eine Vielzahl von Versicherten betroffen sind.

5.3.9 Abschaffung der Doppelbegutachtung im Entmündigungsverfahren

Art. 374 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) verlangt für die Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche die Einholung eines Gutachtens von Sachverständigen. Aus dieser Bestimmung ist indessen – wie sich auch aus Lehre und Rechtsprechung einhellig ergibt – nicht ein zwingendes Erfordernis der Begutachtung durch zwei Sachverständige abzuleiten, wie dies dem geltenden st.gallischen Recht entspricht (vgl. BGE 39 II 4; Th. Geiser, Basler Kommentar, 2. Aufl., 2002, N 13 zu Art. 374 ZGB). Dementsprechend haben denn auch nicht alle Kantone ein Doppelgutachten vorgesehen. Im Kanton St.Gallen stösst das Erfordernis des Doppelgutachtens zunehmend auf Schwierigkeiten. Dies hat sich in verschiedenen Urteilen der Verwaltungsrekurskommission betreffend Entmündigungsverfahren gezeigt (vgl. GVP 2004 Nr. 41). Zum einen darf der Zweitgutachter nicht in vorgesetzter oder untergeordneter Stellung zum Erstgutachter stehen, sodass in der Regel ein zweiter Arzt der gleichen Klinik ausser Betracht fällt. Zum andern wird es immer schwieriger, einen Arzt zu finden, der nach den von der Verwaltungsrekurskommission definierten Formerfordernissen einerseits eine eigenständige Begutachtung vornimmt, sich andererseits aber mit dem Erstgutachter ins Einvernehmen setzen muss. Schliesslich führt das Prozedere der Doppelbegutachtung auch zu einem erheblichen Zeitverlust im Entmündigungsverfahren. Hauptkriterien in der Begutachtung sollen Unabhängigkeit und Fachkompetenz sein. Neu entfällt der Beizug eines Zweitgutachters. Die Ersetzung des Begriffs der «staatlichen Heilanstalt» durch «Arzt eines psychiatrischen Dienstes» entspricht der erweiterten Ausstattung der Kliniken und der entsprechend gewandelten Bezeichnung. Die psychiatrischen Dienste umfassen sowohl die psychiatrischen Kliniken als auch ihre Ambulatorien. Alsdann lässt der neue Wortlaut (Art. 67 Abs. 2 EG zum ZGB [Ziff. II.24 des Entwurfs]) als Gutachter auch Ärzte der genannten Kategorie in anderen Kantonen zu. Dies ist namentlich dann von Vorteil, wenn eine st.gallische Behörde für die Entmündigung zuständig ist, die betroffene Person sich aber beispielsweise in einer ausserkantonalen Klinik aufhält.

5.3.10 Sicherstellung der Mitteilung in Todesfällen

Art. 49 Abs. 1 der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (SR 211.112.2) bestimmt, dass das Zivilstandsamt des Ereignisortes die Personenstandsänderungen direkt der Gemeindeverwaltung des Wohnsitzes oder Aufenthaltsorts der betroffenen Person meldet. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung dient die Meldung der Führung der Einwohnerregister. Das zuständige Zivilstandsamt des Wohn- oder Aufenthaltsorts erhält keine Kenntnis mehr über Zivilstandsereignisse ausserhalb seines eigenen Kreises. Das hat zur Folge, dass die Mitteilung in Todesfällen an das Amtsnotariat und den Gemeindepräsidenten im Sinn von Art. 82 EG zum ZGB nicht mehr durch das Zivilstandsamt des Wohnsitzes, sondern nur noch durch das Einwohneramt sichergestellt werden kann (Art. 82 Abs. 1 EG zum ZGB [Ziff. II.24 des Entwurfs]).

5.4 Übergangsrecht

Die Übergangsbestimmungen unter Abschnitt III des Entwurfs stellen sicher, dass die vor Anwendung dieses Gesetzes hängigen Verfahren noch nach bisherigem Recht abgeschlossen werden.

6. Kostenfolgen

Die Ausdehnung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes hat bei diesem eine gewisse Mehrbelastung zur Folge. Insbesondere wird es zusätzliche Weiterzüge aufgrund der Rechtsweggarantie (insbesondere aus dem Bereich des Erziehungswesens) geben. Deren Zahl lässt sich nicht genau abschätzen. Diese Fälle können aber aufgrund der verfassungsrechtlichen Verpflichtung (Art. 77 Abs. 1 KV) nicht vermieden werden. Das Verwaltungsgericht wird sodann infolge Wegfalls des Weiterzugs von departementalen Verfügungen an die Regierung etwa 25 zusätzliche Beschwerden (Hauptanteil: Verfügungen des Straf- und Massnahmenvollzugs) zu bearbeiten haben.

Die übrigen in die Zuständigkeit der Regierung fallenden Rekurse werden neu auf der Stufe des Departementes (aufgrund des betroffenen Sachbereichs vor allem des Baudepartementes) entschieden, was zu keinem Mehraufwand führt, da die Instruktion schon bisher dem zuständigen Departement obliegt.

Minderausgaben ergeben sich aus dem Übergang von der Fünfer- auf (in der Regel) Dreierbesetzung und aus der Ausweitung der einzelrichterlichen Kompetenzen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sodann lassen sich mit der Möglichkeit, bei Anzeichen von Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwillen Vorleistung der Motorfahrzeugsteuer zu verlangen, Einnahmehausfälle reduzieren. Schliesslich lässt sich mit der in Streitigkeiten vorgesehenen Einführung der Kostenerhebung von Gemeinwesen ein (geringes) Verbesserungspotenzial verwirklichen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die Sparvorgabe des Kantonsrates (jährlich 0,1 Mio. Franken, vgl. ABI 2003, 1575, Ziff. III./1. Abs. 1) mit dieser Vorlage erreichen lässt. (Der weitere Auftrag, Einsparungen im Umfang von 1 Mio. Franken [Ziff. III./1. Abs. 2] zu realisieren, wird im Rahmen der Justizreform umgesetzt.)

B. VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

1. Vorbemerkung

Die vorgeschlagene Rückführung des Verbandsbeschwerderechts auf die bundesrechtliche Regelung (Ziff. B.3 dieser Botschaft) beruht, im Gegensatz zu den übrigen Änderungen, auf einer politischen Abwägung und auf einem separaten Auftrag des Kantonsrates. Es ist daher geboten, dafür einen separaten Nachtrag zu unterbreiten.

2. Vernehmlassungsverfahren

In der Novembersession 2004 hiess der Kantonsrat die Motion 42.04.19 «Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften» gut. Die Regierung wurde damit beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, wonach die Rechtsmittelberechtigung von Verbänden auf den vom Bundesrecht vorgeschriebenen Umfang reduziert wird. Im Rahmen der Ermächtigung der Regierung zur Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf für einen V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Ziff. A.2 hievon) konnten sich die Vernehmlassungsadressaten auch zur Frage der Aufhebung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts äussern. Während bürgerliche Parteien und Wirtschaftsverbände darin eine Chance für die Verhinderung von Missbräuchen und Verzögerungen sehen, weisen insbesondere die Umweltverbände darauf hin, dass das kantonale Verbandsbeschwerderecht der (präventiven) Durchsetzung der Natur-, Heimat- und Umweltschutzgesetzgebung u.a. bereits im Stadium der Ortsplanung oder der Ausarbeitung eines Bauprojekts diene, zurückhaltend angewandt werde und eine hohe Erfolgsquote aufweise. Des Weiteren führe die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts zu einer indirekten Aushöhlung des Schutzes des Menschen und seiner natürlichen Umwelt; weder mit Kosteneinsparungen noch einer wesentlichen Verkürzung der Verfahrensdauer könne gerechnet werden.

3. Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts

3.1 Geltende Regelung des Verbandsbeschwerderechts

Die Verbandsbeschwerde ist sowohl im Bundesrecht als auch im kantonalen Recht verankert. Bundesrechtlich ist die Verbandsbeschwerde im Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG) sowie im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) verankert. Nach Art. 55 Abs. 1 USG steht den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht zu gegen Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 9 USG) vorgeschrieben ist. Nach Art. 12 Abs. 1 NHG sind die gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen, zur Beschwerde berechtigt. Angefochten werden können Verfügungen, die in Anwendung von Bundesrecht und in Erfüllung einer Bundesaufgabe (Art. 2 NHG) erlassen wurden. Ein wichtiges Anwendungsfeld der Verbandsbeschwerde nach dem NHG sind die Verfahren betreffend Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Das Bundesgericht erblickt in der Durchsetzung von Art. 24 RPG eine Bundesaufgabe (Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG), wenn geltend gemacht wird, eine gestützt auf diese Bestimmung erteilte Ausnahmegewilligung für eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone verstosse gegen die nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat (BGE 123 II 292 mit Hinweisen). Vorausgesetzt ist zudem nach beiden Gesetzen, dass die beschwerdeführende Vereinigung mindestens seit zehn Jahren vor Beschwerdeerhebung besteht und gegen die Verfügung die Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist. Ist das Beschwerderecht gegeben, so können die Vereinigungen auch die Rechtsmittel des kantonalen Rechts ergreifen (Art. 55 Abs. 3 USG, Art. 12 Abs. 3 Bst. a NHG). Die beschwerdeberechtigten Organisationen sind in der eidgenössischen Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (SR 814.076; abgekürzt VBO) verzeichnet. Es sind zurzeit 25 (USG) bzw. 24 (NHG) Organisationen beschwerdeberechtigt. Ebenfalls über eine spezialgesetzlich geregelte Rechtsmittelbefugnis verfügen die Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung im Bereich der Fuss- und Wanderwege (Art. 14 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege [SR 704]).

Auf kantonaler Ebene stehen nach Art. 45 Abs. 3 VRP in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes die gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel den Vereinigungen zu, die sich in ideeller Weise dem Natur- und Heimatschutz widmen (vgl. auch Art. 124ter EG zum ZGB). Nach Art. 45 Abs. 4 VRP sind sodann in Angelegenheiten der Fuss-, Wander- und Radwege die Vereinigungen von kantonalen Bedeutung, die sich in ideeller Weise den Fuss-, Rad- und Wanderwegen widmen, zur Ergreifung der gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel berechtigt. Das kantonale Verbandsbeschwerderecht ist umfassender als die bundesrechtliche Verbandsbeschwerde. Sowohl der Kreis der Berechtigten als auch der Kreis der erfassten Verfahren wird im kantonalen Recht weiter gezogen (siehe Ziff. B.3.4).

3.2 Entstehung des Verbandsbeschwerderechts im Kanton St.Gallen

Das Verbandsbeschwerderecht besteht im Kanton St.Gallen länger als auf Bundesebene (im Bundesrecht wurde das Verbandsbeschwerderecht mit dem NHG am 1. Januar 1967 eingeführt). Die Regierung nahm schon vor Erlass des VRP und des BauG in Baupolizeisachen bezüglich der Rekurslegitimation von Organisationen «eine weitherzige Stellung ein» (GVP 1955 Nr. 100 [betreffend einen Quartierverein]). Wie sich aus den Gesetzesmaterialien zum VRP ergibt, sind die Vereinigungen, die sich dem Natur- und Heimatschutz widmen, in Baupolizeisachen in der Praxis seit jeher als Partei im Verfahren zugelassen worden (vgl. Protokoll der vorberatenden Kommission vom 27. August 1964, S. 271 ff.; ProtGR 1964/68 Nr. 16, S. 63; vgl. auch ABI 1956, S. 753). Eine gesetzliche Regelung des Verbandsbeschwerderechts in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes erfolgte – auf Antrag der vorberatenden Kommis-

sion – in den Schlussbestimmungen des VRP mit dem neuen Art. 124ter des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (nGS 3, 516). Im Jahr 1972 wurde die Regelung des Verbandsbeschwerderechts in das Baugesetz übergeführt (Art. 104 BauG in der Fassung bis 31. August 1983; nGS 8, 134). Es beschränkte sich ausschliesslich auf Verfahren nach dem Baugesetz. Die Verbände hatten daher keine Möglichkeit, sich z.B. an Verfahren im Bereich des Gesetzes über die Gewässernutzung (sGS 751.1) oder des Wasserbaugesetzes (sGS 734.11) zu beteiligen. Mit dem Nachtragsgesetz zum BauG vom 6. Januar 1983 (nGS 18-56) wurde die Regelung in das VRP (Art. 45 Abs. 3) übergeführt mit dem Ziel, das Verbandsbeschwerderecht auch für Verfahren nach anderen Erlassen, die den Natur- und Heimatschutz tangieren, zu öffnen (vgl. Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Universität St.Gallen, Neue Reihe, Bd. 20, S. 293 f.).

Das Verbandsbeschwerderecht in Angelegenheiten der Fuss-, Wander- und Radwege (Art. 45 Abs. 4 VRP) wurde mit dem Strassengesetz (sGS 732.1; in Vollzug seit 1. Januar 1989) eingeführt. Im Gegensatz zur Bestimmung von Art. 45 Abs. 3 VRP ist die Legitimation beschränkt auf Vereinigungen von kantonaler Bedeutung.

3.3 Zweck des kantonalen Verbandsbeschwerderechts

Von praktischer Bedeutung ist vor allem das Verbandsbeschwerderecht der Organisationen des Natur- und Heimatschutzes in Planungs- und Bausachen. Art. 45 Abs. 3 VRP verschafft allen Vereinigungen, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz widmen (der Natur- und Heimatschutz muss im Mittelpunkt des statutarischen Zwecks stehen [GVP 1985 Nr. 49, 1981 Nr. 68]), in solchen Angelegenheiten eine umfassende Rechtsmittelbefugnis im kantonalen Verfahren. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass bei der erstmaligen gesetzlichen Regelung in den Schlussbestimmungen des VRP mit dem Verbandsbeschwerderecht verhindert werden sollte, dass wertvolle Schutzobjekte durch falsche erstinstanzliche Entscheide verloren gehen (Protokoll der vorberatenden Kommission, S. 272). Zweck der Neuregelung im Nachtragsgesetz zum BauG war offensichtlich, den Naturschutzanliegen verstärkt zum Durchbruch zu verhelfen.

In der Literatur wird der Zweck des Verbandsbeschwerderechts darin gesehen, dem Natur- und Heimatschutz dieselben Angriffs- und Verteidigungsmittel zu gewähren wie den ihm entgegengestehenden Interessen (Waffengleichheit). Sodann zwingt die Möglichkeit, dass zugunsten des Natur- und Heimatschutzes Beschwerde geführt werden könne, die rechtsanwendenden Behörden und die beteiligten Privaten dazu, diesen Belangen die gebotene Beachtung zu schenken (Vorwirkung). Die Möglichkeit der Beschwerdeerhebung durch Verbände stärke die Stellung der Vollzugsbehörden. Die Einräumung des Beschwerderechts verhindere oder reduziere schliesslich politische Aktionen oder Aufsichtsbeschwerden zur Durchsetzung der Interessen des Natur- und Heimatschutzes (vgl. E. Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1980, S. 177 ff.).

3.4 Hauptsächlicher Anwendungsbereich und Häufigkeit des kantonalen Verbandsbeschwerderechts

Bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist oder über die in Erfüllung einer Bundesaufgabe verfügt werden muss, sind die vom Bundesrat bezeichneten gesamtschweizerisch tätigen Verbände schon gestützt auf Art. 55 USG bzw. Art. 12 NHG zur Ergreifung von Rechtsmitteln berechtigt. Auf die kantonale Rechtsmittellegitimation nach Art. 45 Abs. 3 VRP stützen sich die (nach dem Bundesrecht nicht legitimierten) lokal oder regional tätigen Vereinigungen. Auf kantonalem Recht beruht sodann die Rechtsmittellegitimation, wenn mit Rekurs gegen Bauvorhaben innerhalb der Bauzone die Verletzung von Interessen des Heimatschutzes geltend gemacht wird. Die grösste Bedeutung kommt in der Praxis dem kantonalen Verbandsbeschwerderecht im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Besei-

tigungen von Schutzgegenständen (gemäss Art. 98 Abs. 1 BauG u.a. bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler [Bst. c]) und künstlerisch oder geschichtlich wertvolle Bauten oder Bauteile [Bst. f]) innerhalb der Bauzone zu. So wurden rund 50 Prozent der gestützt auf Art. 45 Abs. 3 VRP erhobenen Rekurse vom Heimatschutz St.Gallen/Appenzell I.Rh. gemeinsam mit dem Schweizerischen Heimatschutz eingereicht und betrafen in der Regel Umbau- oder Abbruchgesuche geschützter oder als schutzwürdig eingestufte Liegenschaften.

Zwischen 1. Januar 2000 und 31. Dezember 2004 hat das Baudepartement insgesamt 1'370 Baurekurse erledigt (rund 20 Prozent durch Entscheid und 80 Prozent durch Vergleich, Rückzug oder infolge sonstiger Gegenstandslosigkeit). Von diesen 1'370 Baurekursen wurden 50 von Verbänden oder Vereinen gestützt auf Art. 45 Abs. 3 VRP erhoben. (Rechtsmittel betreffend Fuss- und Wanderwege [Art. 45 Abs. 4 VRP] kommen in der Praxis selten vor.) Gemessen an der Gesamtzahl der Rekurse ist der Anteil der Verbandsbeschwerden nicht hoch. Durch die Aufhebung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts entfallen beim Baudepartement rund zehn Rekurse pro Jahr.

3.5 Rechtslage in den Nachbarkantonen

Von den Nachbarkantonen kennen Thurgau, Appenzell Ausserrhoden (nur gegen Schutzzonenpläne, Schutzverordnungen und Zonenpläne), Glarus und Zürich ein kantonales Verbandsbeschwerderecht. Im Kanton Appenzell Innerrhoden ist die «Popularbeschwerde» gegen Bauvorhaben zulässig (es kann jede natürliche Person mit Wohnsitz im Kanton gegen eine Baubewilligung Einsprache und Rekurs erheben, womit eine natürliche Person im Interesse eines Verbands Rechtsmittel ergreifen kann). Die meisten Kantone, welche ein kantonales Verbandsbeschwerderecht kennen, verlangen, dass die beschwerdeführende Organisation seit mindestens 5 bzw. 10 Jahren besteht. Im Kanton Zürich sind parlamentarische Vorstösse häufig, die auf eine Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts zielen.

Die Kantone Graubünden und Schwyz kennen kein kantonales Verbandsbeschwerderecht.

3.6 Parlamentarische Vorstösse zum Verbandsbeschwerderecht auf Bundesebene

Das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen gab seit den 90er Jahren Anlass zu mehreren parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene. Verschiedene Vorstösse, die darauf abzielten, das Verbandsbeschwerderecht abzuschaffen, blieben erfolglos. Der Nationalrat hat im Oktober 2005 die dringliche Interpellation «Deblockierung der Wirtschaft» behandelt, welche (u.a.) auf eine Aufhebung oder zumindest eine starke Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts abzielte. Im gleichen Monat hat der Ständerat als Erstrat den Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 27. Juni 2005 zu einer parlamentarischen Initiative beraten, welche die Verhinderung von Missbräuchen durch die Präzisierung des Verbandsbeschwerderechts verlangt. Mit dem Bericht wurde ein Entwurf unterbreitet, der hauptsächlich Änderungen des USG sowie des NHG beinhaltet (BBI 2005, 5351 ff.). Der Entwurf sieht im Wesentlichen Folgendes vor: Zur Verhinderung von Missbräuchen bei der Ausübung des Beschwerderechts von Umweltschutzorganisationen soll zunächst deren Beschwerdelegitimation präzisiert werden. Des Weiteren sollen umweltrechtliche Rügen so früh als möglich eingebracht werden. Ferner soll für jene Anlageteile von Bauvorhaben, deren Ausführung vom Ausgang des Verfahrens nicht beeinflusst werden kann, ein vorzeitiger Baubeginn zulässig sein. Schliesslich soll durch Festlegung zulässiger Vereinbarungen zwischen Gesuchstellern und Organisationen vermieden werden, dass Umweltschutzorganisationen eine behördenähnliche Stellung erlangen.

3.7 Begründung für die Aufhebung des Verbandsbeschwerderechts im kantonalen Recht

Mit der Gutheissung der Motion 42.04.19 «Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften» hat der Kantonsrat die Regierung beauftragt, die kantonale Erweiterung des Verbandsbeschwerderechts aufzuheben. Die Beibehaltung eines erweiterten Verbandsbeschwerderechts rechtfertigt sich umso weniger, als auch auf Bundesebene eine Gesetzesänderung im Gang ist, womit das Verbandsbeschwerderecht im Sinn einer Begrenzung korrigiert werden soll. Damit soll der Schutz berechtigter Interessen des Natur- und Heimatschutzes nicht etwa geschmälert werden. Im Gegenteil: Das Umweltrecht ist nach der Annahme des Verfassungsartikels über den Umweltschutz im Jahr 1971 schrittweise ausgebaut worden. Das Umweltschutzgesetz, das am 1. Januar 1985 in Kraft trat, überliess die Detailregelungen in weit gehendem Umfang der Ausführungsgesetzgebung. Diese wurde in den folgenden Jahren erlassen und zeichnet sich durch eine sehr hohe Regelungsdichte aus. Umweltrelevante Vorhaben können nicht ohne die Mitwirkung und Kontrolle von (meist mehreren) staatlichen Stellen verwirklicht werden. Die Gewährleistung der Einhaltung der Umweltschutzvorschriften bleibt weiterhin die Aufgabe der rechtsanwendenden Behörden im Rahmen der Prüfung von Baugesuchen. Das Natur- und Heimatschutzrecht ist von den Behörden von Amtes wegen anzuwenden. Dass die Behörden beim Entscheid über die Baubewilligung eher dazu neigten, den Interessen der Bauwilligen Vorrang zu geben, lässt sich statistisch nicht erhärten.

Das Verbandsbeschwerderecht kann insofern auf Investoren eine «abschreckende» Wirkung haben, als nach geltendem kantonalen Recht in allen Verfahren, die den Natur- und Heimatschutz tangieren können, mit einer Verbandsbeschwerde gerechnet werden muss. Mit der Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts geht es somit nicht zuletzt darum, einen allfälligen Standortnachteil gegenüber jenen Kantonen, die kein oder nur ein eingeschränktes Verbandsbeschwerderecht kennen, zu beseitigen.

Mit der Aufhebung von Art. 45 Abs. 3 und 4 VRP sowie von Art. 124ter EG zum ZGB bleibt das Verbandsbeschwerderecht im Rahmen des vorstehend dargelegten Bundesrechts erhalten. Insbesondere können die in der VBO verzeichneten Organisationen weiterhin – namentlich bei Projekten, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, und bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone – Beschwerde führen.

Hingegen entfällt die Beschwerdeberechtigung von lokalen und regionalen (nicht gesamtschweizerischen) bzw. seit weniger als zehn Jahren bestehenden Organisationen. Im Weiteren wird die Beschwerdemöglichkeit von Organisationen bei Objekten innerhalb der Bauzone weitgehend aufgehoben. Diese richtet sich nämlich vorwiegend nach kantonalem Recht, indem in der Regel eine Verletzung von Art. 93 ff. BauG (Natur- und Heimatschutz) geltend gemacht wird. Die Interessen des Heimatschutzes können weiterhin durch Verbandsbeschwerde verfolgt werden, soweit eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG zur Diskussion steht.

Des Weiteren können Vereinigungen von kantonaler Bedeutung, die sich in ideeller Weise den Fuss-, Rad- und Wanderwegen widmen, inskünftig nicht mehr die gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel ergreifen. Die anerkannten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung können jedoch weiterhin die Interessen zur Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze wahrnehmen, wobei sie sich durch kantonale Unterorganisationen vertreten lassen können (vgl. BGE 123 II 293).

C. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf die Entwürfe:

- eines V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.03);
- eines VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.04).

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Entwurf der Regierung vom 28. Februar 2006

Der Kantonsrat St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965² wird wie folgt geändert:

b) Ausnahmen

Art. 2. Dieses Gesetz findet keine Anwendung, soweit eidgenössische Erlasse und kantonale Gesetze abweichende Vorschriften enthalten.

Abweichende Vorschriften kantonaler Verordnungen sind zulässig, soweit ein eidgenössischer Erlass oder ein kantonales Gesetz die Regelung des Verfahrens und des Rechtsschutzes in Verwaltungsstreitsachen auf den Verordnungsweg verweisen.

Den kantonalen Gesetzen gleichgestellt sind die allgemeinverbindlichen **Kantonsratsbeschlüsse** und die vom **Kantonsrat** abgeschlossenen rechtsetzenden Staatsverträge.

b) zwischen Verwaltung und Justiz

Art. 4. Können sich Verwaltungsbehörden und Gerichte über ihre Zuständigkeit nicht einigen, so entscheiden darüber Regierung und Kantonsgericht in gegenseitigem Einvernehmen.

Ist die Verwaltungsrekurskommission, das Versicherungsgericht oder das Verwaltungsgericht beteiligt, so entscheiden Regierung und Verwaltungsgericht in gegenseitigem Einvernehmen.

Können sich Regierung und Kantonsgericht oder Regierung und Verwaltungsgericht nicht einigen, so entscheidet der **Kantonsrat**.

b) Ausstand

Art. 7. Behördemitglieder, Beamte, 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 bis und mit dem vierten Grade³, ihre Verschwägerten bis und mit dem zweiten

¹ ABI 2006, ●.

² sGS 951.1.

³ Art. 20 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

Grade⁴, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern, ___ 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;
- c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.

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

Über Anstände, die ein Mitglied einer Kollegialbehörde betreffen, entscheidet die Gesamtbehörde in Abwesenheit des Betroffenen. Gegenüber Sachverständigen ist die auftraggebende Stelle zuständig. In den übrigen Fällen entscheidet die Aufsichtsinstanz.

d) Zustelladresse oder Vertretung

Art. 10bis (neu). **Reicht eine grössere Zahl von Personen eine gemeinsame Eingabe oder inhaltlich gleiche Eingaben ein, um gleiche Interessen wahrzunehmen, kann die Behörde die Bezeichnung einer Zustelladresse oder eines Vertreters verlangen.**

Wird der Aufforderung nicht nachgekommen, bezeichnet die Behörde Zustelladresse oder Vertreter.

e) Wohnsitz oder Sitz im Ausland

Art. 10ter (neu). **Beteiligte mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland bezeichnen eine Zustelladresse in der Schweiz oder einen Vertreter mit Wohn- oder Geschäftssitz in der Schweiz.**

Leistet ein Beteiligter dieser Pflicht keine Folge, werden Mitteilungen im amtlichen Publikationsorgan eröffnet.

c) öffentliche Bekanntmachung

Art. 26. Verfügungen **werden** durch Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan eröffnet ____, wenn der Betroffene unbekanntes Aufenthaltsort hat und keinen Vertreter **mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz** hat oder wenn er ____ im Ausland **Wohnsitz oder Sitz hat und keine Zustelladresse bezeichnet.**

Ist die gleiche Verfügung an eine grössere Zahl von Personen oder an nicht einzeln bestimmte Personen gerichtet, so ist sie durch öffentliche Bekanntmachung zu eröffnen.

Rekursinstanzen a) oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde usw.

Art. 40. Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt können mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde einer Körperschaft oder einer Anstalt weitergezogen werden.

Gemeinden können durch rechtsetzendes Reglement bestimmen, dass Verfügungen und Entscheide unterer Instanzen unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz weitergezogen werden können.

⁴ Art. 21 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

c) *Versicherungsgericht*

Art. 42. Beim Versicherungsgericht können mit Rekurs angefochten werden:

- a) Verfügungen und **Einspracheentscheide, gegen die nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁵ Beschwerde** erhoben werden kann;
- a^{bis}) **Einspracheentscheide** der Sozialversicherungsanstalt über **ausserordentliche** Ergänzungsleistungen;
- a^{ter}) Verfügungen und Entscheide des Gemeinderates über Mutterschaftsbeiträge und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen;
- b) _____
- b^{bis}) _____
- b^{ter}) Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen über Prämienverbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen;
- c) **Einspracheentscheide** der Durchführungsstellen der Kinderzulagengesetzgebung;
- d) ...
- e) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzuges an das Versicherungsgericht vorsieht.

Art. 43 wird aufgehoben.

e) *Departement*

Art. 43bis. Sofern nicht der Weiterzug an die Verwaltungsrekurskommission, an das Versicherungsgericht oder an die Regierung offensteht, können Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, ausgenommen der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt, sowie Verfügungen und Entscheide der Verwaltungsbehörden des Staates, ausgenommen des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen **Hochschule des Kantons St.Gallen, des Verwaltungsrates der Spitalverbunde** und des Gesundheitsrates, mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden.

g) *bei vorsorglichen und Vollstreckungsmassnahmen von Verwaltungsbehörden*

Art. 44. Vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen von Verwaltungsbehörden, eingeschlossen die Androhung des Vollstreckungszwanges, sind bei der in der Hauptsache zuständigen Rekursinstanz anfechtbar.

Für die Regierung **entscheidet** das zuständige Departement, für die übrigen Kollegialbehörden der Vorsitzende.

Entscheide über Vollstreckungsmassnahmen sowie Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes über vorsorgliche Massnahmen sind endgültig.

Rekursfristen

Art. 47. Der Rekurs kann innert **dreissig** Tagen seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheides eingereicht werden.

Rekurse gegen vorsorgliche Massnahmen und gegen Vollstreckungsmassnahmen sind innert **zehn** Tagen anzubringen.

Aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung erwächst den Betroffenen kein Nachteil.

⁵ SR 830.1.

Einreichung des Rekurses _____

Art. 48. Der Rekurs ist der Rekursinstanz schriftlich einzureichen. Er muss einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhaltes und eine Begründung enthalten. Er ist zu unterzeichnen.

Genügt die Rekurschrift diesen Anforderungen nicht, so setzt die Rekursinstanz oder ein von ihr beauftragtes Organ dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Verbesserung und verbindet damit die Androhung, dass sonst auf den Rekurs nicht eingetreten wird.

Art. 49 wird aufgehoben.

Aufschiebende Wirkung

Art. 51. Der Rekurs hat aufschiebende Wirkung, wenn die Vorinstanz nicht **aus wichtigen Gründen** die Vollstreckbarkeit anordnet.

Die Rekursinstanz kann eine gegenteilige Verfügung treffen. **Für die Regierung verfügt das zuständige Departement, für die übrigen Kollegialbehörden der Vorsitzende.** Die Verfügung ist endgültig.

Teilrechtskraft

Art. 51bis (neu). **Die Rekursinstanz kann den Umfang der aufschiebenden Wirkung feststellen und ausscheidbare Teile der Verfügung, die nicht angefochten sind, rechtskräftig erklären.**

Für die Regierung verfügt das zuständige Departement, für die übrigen Kollegialbehörden der Vorsitzende.

Vernehmlassungen

Art. 53. Die Vorinstanz und die Betroffenen erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn der Rekurs nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist.

Abschreibung

Art. 57. Wird der Rekurs zurückgezogen oder sonst gegenstandslos, so wird er abgeschrieben.

Für die Regierung verfügt das zuständige Departement, für die übrigen Kollegialbehörden der Vorsitzende **oder ein beauftragtes Organ.**

Beschwerden a) gegen Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht

Art. 59. Sofern kein anderes Bundesrechtsmittel als die **subsidiäre Verfassungsbeschwerde** an das Bundesgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes.

Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission **betreffend die direkte Bundessteuer und** über die Folgen enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkungen; ausgenommen sind Entscheide im bürgerlichen Bodenrecht.

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung sowie die amtliche Verteidigung⁶.

b) gegen Verwaltungsbehörden

Art. 59bis. Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes **oder an das Bundesverwaltungsgericht** offen steht, beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, **der Departemente**, des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule **des Kantons St.Gallen**, der Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt, **des Verwaltungsrates der Spitalverbunde** und des Gesundheitsrates ____.

Die Beschwerde ist unzulässig:

a) in folgenden Angelegenheiten:

1. Staatsaufsicht, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird;
2. ____
3. Finanzausgleich;
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.

b) gegen ____ Entscheide:

1. **über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in religiösen Angelegenheiten;**
2. ...
3. über Minderheitsbeschwerden gemäss Art. 245 des Gemeindegesetzes⁷.

Der Präsident des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen des zuständigen Departementes über die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung **sowie die notwendige und die amtliche Verteidigung.**

c) vorsorgliche und Vollstreckungsmassnahmen

Art. 60. Der Präsident des Verwaltungsgerichtes beurteilt Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen und gegen Vollstreckungsmassnahmen, eingeschlossen die Androhung des Vollstreckungszwanges:

- a) der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes;
- b) der Regierung und der Departemente, wenn die Hauptsache beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist.

Er beurteilt Beschwerden gegen Entscheide der Departemente über vorsorgliche Massnahmen, wenn die Hauptsache beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist.

⁶ Art. 258 Abs. 2 des Steuergesetzes, sGS 811.1.

⁷ sGS 151.2.

Klagefälle

Art. 65. Das Versicherungsgericht beurteilt:

- a) Streitigkeiten nach Art. 57 Abs. 3 **und 6** sowie Art. 59 ____ und 89 **des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung**⁸;
- a^{bis}) Streitigkeiten gemäss **Art. 55 und 57** ____ des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung⁹;
- b) Streitigkeiten gemäss Art. 26 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung¹⁰;
- c) Streitigkeiten gemäss Art. **27** des Bundesgesetzes über die Militärversicherung¹¹;
- d) Streitigkeiten zwischen Familienausgleichskassen;
- e) Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen für Behördenmitglieder, Beamte und öffentliche Angestellte;
- e^{bis}) **Streitigkeiten nach Art. 73 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge**¹²;
- f) weitere Streitigkeiten, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit der Klage vor dem Versicherungsgericht vorsieht.

Art. 69 wird aufgehoben.

Rechtsmittel

Art. 71. Entscheide des Versicherungsgerichtes können innert **dreissig** Tagen mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, wenn gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid kein anderes Bundesrechtsmittel als die **subsidiäre Verfassungsbeschwerde** an das Bundesgericht offen steht.

Klagefälle

Art. 71a. Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt Anfechtungen:

- a) der fürsorgerischen Freiheitsentziehung gemäss Art. 314a, 397a bis 397f, 405a und 406 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches¹³;
- b) der Bevormundung, Verbeiratung und Verbeiständung von Erwachsenen gemäss Art. 369 bis 372 und 392 bis 395 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches¹³;
- c) **der Entscheidungen der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde betreffend die Zustimmung zur Sterilisation Entmündigter oder dauernd Urteilsunfähiger gemäss Art. 6 Abs. 2 Bst. b und Art. 7 Abs. 2 Bst. g des Bundesgesetzes über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen**¹⁴.

Rechtsmittel

Art. 78. Entscheide der Regierung in Klagefällen können innert **dreissig** Tagen mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

⁸ SR 832.10.

⁹ SR 832.20.

¹⁰ SR 831.20.

¹¹ SR 833.1.

¹² SR 831.40.

¹³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

¹⁴ SR 211.111.1.

Instanzen

Art. 82. Über Wiederaufnahmebegehren entscheidet die Instanz, welche die Verfügung oder den Entscheid getroffen hat.

Ihr Entscheid kann innert **dreissig** Tagen an die zuständige Rechtsmittelinstanz weitergezogen werden.

b) Sonderfälle

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

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

Von Organen des gleichen Gemeinwesens werden keine amtlichen Kosten erhoben.

II.

1. Das Bürgerrechtsgesetz vom 5. Dezember 1955¹⁵ wird wie folgt geändert:

3. Einbürgerung von Ehegatten

Art. 8bis. Bewerben sich Ehegatten **oder eingetragene Partner** gleichzeitig um das Bürgerrecht und erfüllt der eine die Voraussetzungen nach Art. 8 dieses Gesetzes, so genügt für den anderen ein Wohnsitz im Kanton von drei Jahren, wenn sie seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft **oder in eingetragener Partnerschaft** leben.

Auf den Bewerber, dessen Ehegatte **oder eingetragener Partner** bereits Bürger ist, wird Abs. 1 dieser Bestimmung sachgemäss angewendet.

2. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994¹⁶ wird wie folgt geändert:

b) Departemente und Staatskanzlei

Art. 91. Departemente und Staatskanzlei wählen, soweit keine andere Behörde zuständig ist.

Die Regierung kann die Zuständigkeit durch Verordnung an Ämter, Anstalten oder Abteilungen übertragen.

c) Zustimmung

Art. 94. Dienstrechtliche Verfügungen ___ können durch Verordnung von der Zustimmung des Finanzdepartementes abhängig gemacht werden.

Kommt keine Einigung zustande, entscheidet die Regierung.

¹⁵ sGS 121.1.

¹⁶ sGS 140.1.

3. Das Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983¹⁷ wird wie folgt geändert:

b) *zuständiges Departement 1. Rekurse*

Art. 129. Mit Rekurs beim zuständigen Departement können angefochten werden Verfügungen und Entscheide des Schulrates über:

- a) Unentgeltlichkeit des Unterrichts;
- b) Kostenbeteiligung der Eltern;
- c) Festsetzung und Übernahme des Schulgeldes für den auswärtigen Schulbesuch;
- d) **Beiträge an den Besuch von Privatunterricht.**

c) *Erziehungsrat*

Art. 130. Mit Rekurs beim Erziehungsrat können angefochten werden:

- a) Verfügungen und Entscheide des Schulrates über:
 1. Vorverlegung und Aufschub des Beginns der Schulpflicht;
1bis....
 2. Befreiung von der Schulpflicht;
 3. Zuweisung zu einer Kleinklasse;
 4. Anordnung des Besuchs einer Sonderschule;
 5. Rückversetzung aus Kleinklassen und Sonderschulen;
 6. Entlassung aus der Schulpflicht;
6bis.Disziplinar massnahmen des Schulrates gegen Schüler;
6ter.Ordnungsstrafen gegen Eltern;
 7. Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs und Aufnahme auswärtiger Schüler;
 8. Dienstverhältnis der Lehrer ____.
- b) Verfügungen und Entscheide der regionalen Schulaufsicht.
In Fällen nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 bis 5 sind neben den Eltern die Kindergärtnerin, der Lehrer, der Schulpsychologe und der Schularzt rekursberechtigt, soweit sie antragsberechtigt sind.

4. Das Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980¹⁸ wird wie folgt geändert:

b) *Schulgelder und Gebühren*

Art. 5. Der Unterricht ist für Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton St.Gallen unentgeltlich.

Die Regierung bestimmt durch Verordnung:

- a) die Gebühren für die Einschreibung, den Besuch des freiwilligen Musikunterrichts, die Abschlussprüfung und Dienstleistungen für die Schüler;
- b) das Schulgeld, das:
 1. Schüler ohne stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton St.Gallen bezahlen;
 2. Schulgemeinden für Schüler bezahlen, die sich in ihrem Gebiet aufhalten und das Untergymnasium der Kantonsschule **am Burggraben**, St.Gallen besuchen.

Schulgelder und Gebühren müssen in einem angemessenen Verhältnis zur staatlichen Leistung stehen.

¹⁷ sGS 213.1.

¹⁸ sGS 215.1.

b) *Aufsichtskommission*

Art. 79. Verfügungen und Entscheide des Rektors können mit Rekurs bei der Aufsichtskommission angefochten werden, soweit dieses Gesetz nicht den Weiterzug an den Erziehungsrat vorsieht.

Die Aufsichtskommission **entscheidet** endgültig über:

- a) **Zeugnisnoten;**
- b) **Disziplarmassnahmen. Ausgenommen ist die befristete Androhung des Ausschlusses von der Schule;**
- c) **Schülerurlaub.**

Die Aufsichtskommission kann einen Ausschuss als Rekurskommission einsetzen.

—

c) *Erziehungsrat*

Art. 80. Mit Rekurs beim Erziehungsrat können angefochten werden:

- a) —
- b) Verfügungen **der** Rektoratskommission **sowie Verfügungen und Entscheide der** Aufsichtskommission;
- c) Verfügungen über Aufnahme, **Beförderung**, Übertritt und Abschluss;
- d) **Verfügungen des Rektors über das Dienstverhältnis der Lehrer.**

—

5. Das Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988¹⁹ wird wie folgt geändert:

d) *Universitätsrat*

Art. 44. Mit Rekurs beim Universitätsrat können angefochten werden:

- a) Verfügungen des Senatsausschusses, des Senates und der Disziplinarkommission;
- b) Entscheide des Senatsausschusses, der Rekurskommission und der von der Teilkörperschaft bezeichneten Rekursinstanz. —

6. Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung vom 19. Juni 1983²⁰ wird wie folgt geändert:

Rekurs a) Rektor

Art. 62. Verfügungen unterer Organe der Berufsschulen können mit Rekurs **beim Rektor** angefochten werden.

—

abis) Berufsschulkommission

Art. 62bis (neu). Verfügungen und Entscheide des Rektors können mit Rekurs bei der Berufsschulkommission angefochten werden, soweit dieses Gesetz nicht den Weiterzug an das Erziehungsdepartement vorsieht.

Die Berufsschulkommission **entscheidet** endgültig über:

- a) **Zeugnisnoten;**
- b) **Disziplarmassnahmen des Lehrers gegen Schüler;**
- c) **Schülerurlaub.**

¹⁹ sGS 217.11.

²⁰ sGS 231.1.

b) *zuständiges Departement*

Art. 63. Mit Rekurs beim zuständigen Departement²¹ können angefochten werden:

- a) Verfügungen und **Entscheide** der Berufsschulkommission ____;
- b) Verfügungen über die Aufnahme in die Berufsmittelschulen und den Ausschluss davon;
- c) Verfügungen über das Ergebnis der Lehrabschlussprüfung und der Abschlussprüfung der Berufsmittelschule, einschliesslich Noten;
- d) ...

7. Das Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979²² wird wie folgt geändert:

b) *Departement*

Art. 3. Das zuständige Departement²³:

- a) leitet und überwacht die öffentliche Gesundheitspflege und die Gesundheitspolizei;
- a^{bis}) wählt **Amtsärzte in der erforderlichen Anzahl und bestimmt ihren Zuständigkeitsbereich**;
- b) beaufsichtigt die Spitäler, die psychiatrischen Kliniken, die Heilstätten für Suchtkranke, die Laboratorien, die medizinischen Institute, die Ausbildungsstätten für medizinische Berufe und andere Berufe der Gesundheitspflege sowie die Personen, welche medizinische Berufe und andere Berufe der Gesundheitspflege ausüben;
- c) erteilt und entzieht die gesundheitspolizeilichen Bewilligungen, soweit nicht andere Organe zuständig sind;
- d) trifft zur Abwehr und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und anderer Gefährdungen der Gesundheit befristete gesundheitspolizeiliche Massnahmen.

Im Übrigen vollzieht das zuständige Departement²² die eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Erlasse, soweit kein anderes Organ zuständig ist.

bb) *Aufgaben*

Art. 5. Der Gesundheitsrat:

- a) berät das zuständige Departement²² in der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitspolizei und nimmt zu entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsvorlagen Stellung;
- b) _____
- c) unterbreitet dem zuständigen Departement²² Programme für die Gesundheitsvorsorge und für die Tätigkeit des Präventivmediziners sowie Vorschläge für gesundheitspolizeiliche Massnahmen;
- d) erteilt die Bewilligungen zur selbständigen Ausübung medizinischer Berufe und anderer Berufe der Gesundheitspflege an Inhaber ausländischer Fähigkeitsausweise;
- e) entzieht die Bewilligungen zur selbständigen Ausübung medizinischer Berufe und anderer Berufe der Gesundheitspflege.

In Geschäften mit erheblichen Auswirkungen auf die politischen Gemeinden gibt der Gesundheitsrat diesen Gelegenheit, ihre Interessen zu vertreten. Verfügungen nach Abs. 1 Bst. d können auch vom Gemeinderat mit Rekurs angefochten werden.

f) **Amtsärzte**

Art. 9. **Die Amtsärzte** sind die gesundheitspolizeilichen Aufsichts- und Vollzugsorgane des zuständigen Departementes. _____

²¹ Erziehungsdepartement; Art. 23 Bst. d GeschR, sGS 141.3.

²² sGS 311.1.

²³ Gesundheitsdepartement; Art. 26bis GeschR, sGS 141.3.

Sie erfüllen die gerichtsärztlichen und andere amtsärztliche Aufgaben; vorbehalten bleiben gerichtsmedizinische Gutachten.

8. Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung vom 9. November 1995²⁴ wird wie folgt geändert:

Einsprache

Art. 16. Gegen Verfügungen der Sozialversicherungsanstalt kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung schriftlich Einsprache erhoben werden. **Im Übrigen werden die Verfahrensbestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts²⁵ sachgemäss angewendet.**

9. Das Ergänzungsleistungsgesetz vom 22. September 1991²⁶ wird wie folgt geändert:

bbis) Einsprache

Art. 11bis (neu). Gegen Verfügungen der Sozialversicherungsanstalt kann innert dreissig Tagen Einsprache erhoben werden.

d) ergänzendes Recht

Art. 13. Soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält, werden die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Ergänzungsleistungen²⁷ und über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts²⁸ sachgemäss angewendet, insbesondere für:

- a) Auszahlung der **Geldleistungen²⁹ und Vergütungszinsen³⁰**;
- b) Gewährleistung zweckgemässer Verwendung der **Leistungen³¹ sowie Verrechnung³²**;
- c) Rückforderung und Erlass der Rückerstattung unrechtmässig bezogener **Leistungen³³**;
- d) Berechnung und Stillstand sowie Wiederherstellung der Fristen³⁴**;
- e) Kosten und Parteientschädigung³⁵**;
- f) Amts- und Verwaltungshilfe³⁶.**

²⁴ sGS 331.11.

²⁵ Art. 52 des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1; Art. 10 bis 12 der eidgV über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 11. September 2002, SR 830.11.

²⁶ sGS 351.5.

²⁷ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30. Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.301.

²⁸ SR 830.1.

²⁹ Art. 19 des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

³⁰ Art. 26 Abs. 2 des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

³¹ Art. 20 des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

³² Art. 27 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.301.

³³ Art. 25 des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1; Art. 2 bis 5 der eidg. V über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 11. September 2002, SR 830.11.

³⁴ Art. 38 ff. des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

³⁵ Art. 52 Abs. 3 und Art. 61 Bst. a und g des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

³⁶ Art. 32 des BG über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

10. Das Kinderzulagengesetz vom 11. April 1996³⁷ wird wie folgt geändert:

Grundsatz

Art. 1. Besteht nach diesem Gesetz Anspruch auf Zulagen, werden diese ausgerichtet für:

- a) eigene und adoptierte Kinder;
- b) Stief- und Pflegekinder;
- c) Kinder, für deren Unterhalt überwiegend ein Grosselternteil aufkommt;
- d) Kinder, für deren Unterhalt überwiegend ein Bruder oder eine Schwester aufkommt;
- e) **Kinder, für deren Unterhalt überwiegend ein eingetragener Partner aufkommt.**

Einsprache

Art. 45. **Gegen Verfügungen der Durchführungsstellen kann innert dreissig Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden.**

Ergänzendes Recht

Art. 47. Soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält, werden die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung³⁸ **und über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts**³⁹ sachgemäss angewendet, insbesondere für:

- a) Nachzahlung geschuldeter und Rückforderung zuviel bezahlter Beiträge;
- b) Verzugs- und Vergütungszinsen;
- c) Verrechnung von Beitragsforderungen und Zulagenzahlungen;
- d) Arbeitgeberhaftung und Schadenersatzpflicht;
- e) Kassenrevisionen und Arbeitgeberkontrollen;
- f) **Berechnung und Stillstand sowie Wiederherstellung der Fristen;**
- g) **Kosten und Parteientschädigung;**
- h) **Amts- und Verwaltungshilfe.**

11. Das Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985⁴⁰ wird wie folgt geändert:

Lebensbedarf

Art. 2. Der Lebensbedarf entspricht bei der alleinstehenden Mutter dem Betrag des für Alleinstehende, bei der verheirateten **oder mit der eingetragenen Partnerin** oder mit dem Vater zusammenlebenden Mutter dem Betrag des für Ehepaare **oder eingetragene Partner** massgebenden allgemeinen Lebensbedarfs für ordentliche Ergänzungsleistungen.

Leben Kinder, für die eine Unterhaltspflicht der Eltern besteht, mit der Mutter im gleichen Haushalt, so wird der Lebensbedarf erhöht für das erste Kind um einen Viertel, für das zweite Kind um einen Fünftel und für jedes weitere Kind um einen Sechstel des Betrages des für Alleinstehende massgebenden allgemeinen Lebensbedarfs für ordentliche Ergänzungsleistungen, erhöht um einen Zwanzigstel.

³⁷ sGS 371.1.

³⁸ SR 831.1.

³⁹ SR 830.

⁴⁰ sGS 372.1.

Dem Lebensbedarf werden hinzugerechnet:

- a) Mietzinsausgaben für die Wohnung, höchstens bis zum Betrag der nach den Bestimmungen über die ausserordentlichen Ergänzungsleistungen höchstzulässigen Mietzinsausgaben;
- b) Hypothekarzins und Gebäudeunterhaltskosten nach den Bestimmungen über die ordentlichen Ergänzungsleistungen;
- c) Prämien für Kranken- und Unfallversicherung für die Behandlung in der allgemeinen Abteilung;
- d) ungedeckte Kosten aus Krankheit;
- e) ungedeckte Kosten für zahnmedizinische Behandlung und für ärztlich verordnete Hilfsmittel, soweit die zuständige Gemeindebehörde Kostengutsprache erteilt hat.

Anrechenbares Einkommen a) Grundsatz

Art. 3. Anrechenbar ist das Einkommen der Mutter und des mit ihr verheirateten oder zusammenlebenden Vaters **oder ihres Ehegatten oder ihrer eingetragenen Partnerin**.

Als Einkommen werden angerechnet:

- a) Nettoerwerbseinkommen;
- b) Nettoerwerbseinkommen, das der freiwillig nicht oder teilweise erwerbstätige Vater **oder Ehemann oder die eingetragene Partnerin** aus einer ihm **oder ihr** zumutbaren Erwerbstätigkeit erzielen würde;
- c) Kinder- und Familienzulagen;
- d) Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge;
- e) Kapitalerträge;
- f) Sozialversicherungsleistungen;
- g) Erwerbsersatzleistungen;
- h) ein Zehntel des Reinvermögens, soweit es für ordentliche Ergänzungsleistungen anrechenbar ist.

Der Betrag wird herabgesetzt um:

1. die um die Stipendien verminderten Aus- und Weiterbildungskosten der Mutter und des mit ihr verheirateten oder zusammenlebenden Vaters **oder Ehemannes oder ihrer eingetragenen Partnerin**;
2. die Unterhaltsbeiträge, welche die Mutter und der mit ihr verheiratete oder zusammenlebende Vater **oder Ehegatte oder die eingetragene Partnerin** an Dritte bezahlen.

12. Das Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998⁴¹ wird wie folgt geändert:

Rückerstattung a) durch die unterstützte Person 1. bei rechtmässigem Bezug

Art. 18. Wer für sich, ___ für Familienangehörige, **für eine Person, die mit ihm in eingetragener Partnerschaft lebt oder für ein Kind, das in der Gemeinschaft der eingetragenen Partnerschaft lebt**, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese zurück, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist.

Die Rückerstattung erstreckt sich auf finanzielle Sozialhilfe, welche die unterstützte Person für sich, für die mit ihr verheiratete **oder mit ihr in eingetragener Partnerschaft lebende** Person und ihre unmündigen Kinder erhalten hat.

Wer für sich während der Unmündigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnen Ausbildung, längstens jedoch bis zur Vollendung des 25. Altersjahres, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese zurück, soweit er aus Erbschaft bereichert ist.

⁴¹ sGS 381.1.

13. Das Polizeigesetz vom 10. April 1980⁴² wird wie folgt geändert:

b) Verfahren

Art. 41. Kommen vormundschaftliche Massnahmen in Betracht, meldet die Polizei den Gewahrsam so bald als möglich dem **Amtsarzt** oder der Vormundschaftsbehörde des Wohnorts oder, bei Gefahr im Verzug, des Aufenthaltsorts der in Gewahrsam genommenen Person.

Die Polizei teilt der in Gewahrsam genommenen Person die Gründe mit, sobald diese ansprechbar ist, und protokolliert deren Stellungnahme. Auf Verlangen der in Gewahrsam genommenen Person benachrichtigt sie so bald als möglich einen Angehörigen oder eine andere von ihr bezeichnete Person.

Der Haftrichter entscheidet so bald als möglich, spätestens drei Tage nach dem Freiheitsentzug, über den Antrag auf Verlängerung des Gewahrsams. Die in Gewahrsam genommene Person erhält Gelegenheit, zum Antrag Stellung zu nehmen. Der Haftrichter kann gefährdeten Personen Gelegenheit zur Stellungnahme geben oder eine mündliche Verhandlung anordnen.

c) Vollzug

Art. 42. Der Gewahrsam wird in geeigneten Räumen vollzogen.

Der **Amtsarzt** sorgt für die ärztliche Betreuung der in Gewahrsam genommenen Person.

14. Das Landwirtschaftsgesetz vom 21. Juni 2002⁴³ wird wie folgt geändert:

Einsprache

Art. 27. Gegen Verfügungen über landwirtschaftliche Direktzahlungen kann innert **dreissig** Tagen seit der Eröffnung Einsprache erhoben werden.

15. Das Meliorationsgesetz vom 31. März 1977⁴⁴ wird wie folgt geändert:

Einsprache und Rechtsmittel

Art. 47. Gegen Verfügungen des Gemeinderates über das Bezugsgebiet, gegen Verfügungen der Verwaltungs- und Meliorationskommission sowie gegen das generelle Projekt kann innert dreissig Tagen bei der erlassenden Behörde schriftlich Einsprache erhoben werden.

Einspracheentscheide der Verwaltungskommission können beim Gemeinderat angefochten werden.

Im Einsprache- und im Rechtsmittelverfahren können nur Rügen erhoben werden, die im Rahmen des generellen Projektes nicht vorgebracht werden konnten.

Im übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege⁴⁵.

⁴² sGS 451.1.

⁴³ sGS 610.1.

⁴⁴ sGS 633.1.

⁴⁵ sGS 951.1.

16. Das Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschäftigungskontos vom 21. Dezember 1941⁴⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 9. Die Organe des Werkes sind:

1. die Meliorationskommission,
2. die Vollzugskommission,
3. die Schätzungskommission.

Die Mitglieder dieser Kommissionen, ihre Präsidenten und deren Stellvertreter werden **von der Regierung** gewählt.

Art. 15. Das Schätzungsprotokoll und der Kostenverteilungsplan werden von der Schätzungskommission während **dreissig** Tagen zur Einsicht der Beteiligten aufgelegt. Zeit und Ort der Auflage sind den Beteiligten der Auflage vorgängig durch eingeschriebenen Brief zur Kenntnis zu bringen; damit ist die Mitteilung zu verbinden, dass innert der Auflagefrist an die Verwaltungsrekurskommission schriftlich rekuriert werden kann. Das Rekursrecht steht auch der Meliorationskommission zu.

Die Verwaltungsrekurskommission hat den Parteien und denjenigen Grundeigentümern, gegen die sich der Rekurs richtet, Gelegenheit zu geben, ihre Interessen zu vertreten.

Entstehen durch die Erledigung des Rekurses für am Rekurs nicht beteiligte Grundstücke Unbilligkeiten, so kann die Verwaltungsrekurskommission sowohl den Perimeterplan als auch den Kostenverteiler abändern.

Grundeigentümer, deren Rekurs abgewiesen oder nur teilweise gutgeheissen wird, werden mit einer angemessenen Gebühr belastet.

Art. 26. Um abgelegenes Land einer möglichst ertragreichen Bewirtschaftung zuzuführen und zu erhalten, sind dort bäuerliche Siedlungen zu errichten. Der Regierungsrat kann abgelegenes Land als Siedlungszonen bestimmen und durch die Meliorationskommission die Projekte erstellen lassen, nach denen die Siedlungen errichtet werden sollen. Dabei ist auf die örtlichen Verhältnisse sowie auf berechnete Interessen der Grundeigentümer Rücksicht zu nehmen.

Sobald die Güterzusammenlegung für die Erstellung von Siedlungsbauten genügend fortgeschritten ist, kann der Regierungsrat die Eigentümer von Land, das er für Siedlungen bestimmt hat, auffordern, innert einer auf mindestens zwei Jahre festzusetzenden Frist die Siedlungen zu errichten oder errichten zu lassen.

Grundeigentümer, welche die Siedlungen auf ihrem Boden weder selbst errichten noch errichten lassen, können durch die Meliorationskommission verpflichtet werden, für die Siedlungen bestimmtes Land dem Meliorationswerk oder einem anderen korporativen Gemeinwesen auf mindestens 25 Jahre zu verpachten und nach Ablauf der Pachtzeit die für den Landwirtschaftsbetrieb erstellten Wohn- und Wirtschaftsgebäude mit Zugehör um den Preis zu übernehmen, der durch die in Art. 13 und 14 genannten Schätzungsorgane festgesetzt wird. Der an die Grundeigentümer zu entrichtende Pachtzins wird bei Zwangsverpachtung ebenfalls durch diese Schätzungsorgane bestimmt.

Gegen den Beschluss der Meliorationskommission über die Zwangsverpachtung kann innert **dreissig** Tagen beim Regierungsrate Rekurs eingereicht werden. Seine Entscheidung ist endgültig.

Der Grosse Rat entscheidet endgültig über die Gewährung von Beiträgen und Vorschüssen an die Siedlungsbauten.

⁴⁶ sGS 633.3.

17. Das Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben vom 5. Januar 1978⁴⁷ wird wie folgt geändert:

Steuerbezug a) im Allgemeinen

Art. 17. Die Steuer wird fällig mit der Eröffnung der Steuerveranlagung. Sie kann gegen eine Gebühr in zwei Raten entrichtet werden.

Für die Bezahlung wird eine angemessene Frist eingeräumt.

Bei Versäumnis ist ab dem Tag, an dem die Betreuung angehoben wird, der übliche Verzugszins zu entrichten.

b) besondere Fälle

Art. 17bis (neu). In besonderen Fällen, insbesondere bei Anzeichen von **Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwillen, kann das Einlösen des Fahrzeugs vom Nachweis abhängig gemacht werden, dass die Steuer bezahlt ist.**

18. Das Baugesetz vom 6. Juni 1972⁴⁸ wird wie folgt geändert:

d) Rekurs

Art. 30bis. Mit Rekurs können weitergezogen werden:

- a) Verfügungen der zuständigen Gemeindebehörde über Ablehnung eines Begehrens nach Art. 33 dieses Gesetzes;
- b) Einspracheentscheide der zuständigen Gemeindebehörde, wenn kein Referendumsverfahren durchgeführt wird;
- c) zustimmende Entscheide der Bürgerschaft, wenn der Rekurrent im Auflageverfahren Einsprache erhoben hat;
- d) ablehnende Entscheide der Bürgerschaft, wenn eine Verletzung des Anspruchs nach Art. 33 dieses Gesetzes geltend gemacht wird.

e) Genehmigung

Art. 31. Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen bedürfen der Genehmigung des zuständigen Departementes.

Verfügungen des zuständigen Departementes können mit Rekurs bei der Regierung angefochten werden.

2. Anzeige- und Auflageverfahren

Art. 82. Die zuständige Gemeindebehörde hat den Anstössern mit eingeschriebenem Brief vom Baugesuch Kenntnis zu geben.

Anstösser im Sinne dieser Vorschrift sind Grundeigentümer, deren Grundstück nicht mehr als 30 Meter von der geplanten Baute oder Anlage entfernt ist.

Baugesuch und Unterlagen sind während **dreissig** Tagen zur Einsicht aufzulegen. Die Auflage ist während der Einsprachefrist durch öffentlichen Anschlag bekannt zu machen.

⁴⁷ sGS 711.70.

⁴⁸ sGS 731.1.

c) vereinfachtes Verfahren

Art. 82bis. Bauten und Anlagen werden im vereinfachten Verfahren bewilligt, wenn sie keine oder nur die Interessen weniger Einspracheberechtigter berühren.

Im vereinfachten Verfahren entfallen die Pflicht zur Visierung und das Auflageverfahren. Vom Baugesuch wird den Einspracheberechtigten mit eingeschriebenem Brief unter Eröffnung einer Einsprachefrist von **dreissig** Tagen Kenntnis gegeben, wenn diese dem Baugesuch nicht unterschriftlich zugestimmt haben. Baugesuch und Unterlagen stehen den Einspracheberechtigten während der Einsprachefrist zur Einsicht offen.

Das vereinfachte Verfahren findet keine Anwendung bei zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen; ausgenommen sind geringfügige Änderungen von Bauvorhaben, für die das Anzeige- und Auflageverfahren durchgeführt wurde oder die bewilligt sind.

b) Entscheid

Art. 84. Vor dem Entscheid gibt die zuständige Gemeindebehörde dem Baugesuchsteller Gelegenheit, zu den Einsprachen Stellung zu nehmen.

Die zuständige Gemeindebehörde entscheidet über öffentlich-rechtliche Einsprachen gleichzeitig mit der Erteilung oder Ablehnung der Baubewilligung.

Bei privatrechtlichen Einsprachen kann der Baugesuchsteller jederzeit das Verfahren auf dem Zivilrechtsweg einleiten. Ist dies nicht erfolgt, setzt die zuständige Gemeindebehörde im Einspracheentscheid dem Einsprecher eine Frist von vierzehn Tagen zur Einleitung dieses Verfahrens an. Verstreicht diese Frist unbenützt, so fällt die privatrechtliche Einsprache dahin.

19. Das Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen vom 18. Juni 1998⁴⁹ wird wie folgt geändert:

Rechtsschutz

Art. 8. Der Gesamtentscheid kann angefochten werden:

- a) beim Verwaltungsgericht, wenn die Regierung ___ als Schiedsstelle entschieden oder am Verfahren mitgewirkt hat;
- b) bei der Regierung, wenn **das Departement als Schiedsstelle entschieden oder am Verfahren mitgewirkt hat**;
- c) in den übrigen Fällen beim Departement, dem die federführende Stelle des Staates angehört.

Im übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁵⁰.

20. Das Gesetz über die Gewässernutzung vom 5. Dezember 1960⁵¹ wird wie folgt geändert:

c) Veröffentlichung des Gesuches

Art. 11. Werden öffentliche Interessen oder Rechte Dritter berührt, veröffentlicht die zuständige Stelle des Staates das Gesuch unter Ansetzung einer Einsprachefrist von **dreissig** Tagen.

⁴⁹ sGS 731.2.

⁵⁰ sGS 951.1.

⁵¹ sGS 751.1.

21. Das Gesetz über den Bergbau vom 7. April 1919⁵² wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 3 und 16 Abs. 5 werden aufgehoben.

22. Das Gesetz über den Feuerschutz vom 18. Juni 1968⁵³ wird wie folgt geändert:

Feuerwehrabgabe

Art. 37. Feuerwehrpflichtige, die weder Feuerwehrdienst leisten noch mit einem Ehepartner **oder einem Partner**, der Feuerwehrdienst leistet, in ungetrennter Ehe **oder in ungetrennter eingetragener Partnerschaft** leben, haben in der Wohnsitzgemeinde eine jährliche Feuerwehrabgabe zu entrichten.

Die Feuerwehrabgabe wird vom steuerpflichtigen Einkommen, bei in ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten vom steuerpflichtigen Familieneinkommen, **bei in ungetrennter eingetragener Partnerschaft lebenden Partnern vom gesamten steuerpflichtigen Einkommen** erhoben. Die Regierung regelt durch Verordnung Höchst- und Mindestansätze. Die politische Gemeinde legt den Tarif fest.

Feuerwehrpflichtige, deren Staats- und Gemeindesteuern an der Quelle bezogen werden, haben die Feuerwehrabgabe nach einheitlichen, von der Regierung auf dem Verordnungsweg festgesetzten Tarifen zu entrichten.

Im übrigen werden die Vorschriften über die Staats- und Gemeindesteuern⁵⁴ sachgemäss angewendet.

Befreiung von der Feuerwehrpflicht

Art. 38. Die politische Gemeinde kann durch Reglement von der Feuerwehrpflicht ganz oder teilweise befreien:

- a) Feuerwehrpflichtige, die während wenigstens 15 Jahren Feuerwehrdienst geleistet haben;
- b) Personen, die in einer dem Bevölkerungsschutz dienenden Milizorganisation Dienst leisten, wenn die Belastung derjenigen einer aktiv Feuerwehrdienst leistenden Person entspricht.

Die Befreiung gilt auch für den in ungetrennter Ehe lebenden Ehepartner, **bei eingetragener Partnerschaft für den ungetrennt lebenden Partner**.

Der in anderen Gemeinden geleistete Dienst ist anzurechnen.

23. Das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 26. Dezember 1960⁵⁵ wird wie folgt geändert:

Einsprache bei der Verwaltung

Art. 54. Gegen Verfügungen der Verwaltung über **Versicherungspflicht**, Versicherungswerte, **Prämien und Versicherungsleistungen** kann innert dreissig Tagen Einsprache erhoben werden.

Rekurs bei der Verwaltungskommission

Art. 55. ___ Einspracheentscheide der Verwaltung über Versicherungspflicht, Versicherungswerte, Prämien und Versicherungsleistungen können innert **dreissig** Tagen mit Rekurs bei der Verwaltungskommission angefochten werden.

⁵² sGS 852.1.

⁵³ sGS 871.1.

⁵⁴ sGS.811.

⁵⁵ sGS 873.1.

Rekurs bei der Verwaltungskommission

Art. 57. Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, **findet das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege**⁵⁶ Anwendung.

Vorbehalten bleiben die Vorschriften über das gerichtliche Verfahren und über die Gebäude- und die Schadensschätzungen.

24. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911/22. Juni 1942⁵⁷ wird wie folgt geändert:

Vlbis. Zuständigkeit des Departementes

Art. 7bis. Das von der Regierung bezeichnete Departement ist in folgenden Fällen zuständig:

im Personenrecht:

ZGB 30 Abs. 1 und 2 (Bewilligung der Namensänderung),
ZGB 45 Abs. 1 (Berichtigungsbegehren in Zivilstandssachen im öffentlichen Interesse),
EG 45 (Aufsicht über privatrechtliche Korporationen des kantonalen Rechtes);

im Familienrecht:

ZGB 106 (Eheungültigkeitsklage von Amtes wegen),
PartG589 Abs. 2 (Ungültigkeitsklage von Amtes wegen),
ZGB 268 (Aussprechung der Adoption),
ZGB 269c (Aufsicht über die Adoptivkindervermittlung),
ZGB 316 (Aufsicht über Kinderheime),
ZGB 361 (vormundschaftliche Aufsichtsbehörde);

im Sachenrecht:

EG 182 (Aufsicht über die Grundbuchverwaltung),
EG 187 Abs. 2 (Anordnung der Tilgung von Pfandschulden von Korporationen),
ZGB 885 und EG 173 (Ermächtigung an Geldinstitute und Genossenschaften, sich ein Pfandrecht an Vieh ohne Besitzesübertragung bestellen zu lassen),
ZGB 907 (Bewilligung zum Betrieb des Pfandleihgewerbes);

im Obligationenrecht:

OR 482 Abs. 1, Art. 1155 Abs. 2 (Bewilligung an öffentliche Lagerhalter zur Ausgabe von Warenpapieren, Verhängung von Ordnungsbussen),
OR 522 Abs. 2 (Genehmigung der Vertragsbedingungen einer staatlich anerkannten Pfrundanstalt),
OR 524 Abs. 3 (Genehmigung der Leistungen der Pfrundanstalt).

2. Rechtsmittel

Art. 12. Das zuständige Departement entscheidet über Rekurse und Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide des Gemeindepräsidenten, des Gemeinderates, der Vormund-

⁵⁶ sGS 951.1.

⁵⁷ sGS 911.1.

⁵⁸ Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz), AS 2005, 5685 ff.

schaftsbehörde und des Amtsnotariates, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält.

Gegen Verfügungen und Entscheide des zuständigen Departementes ist zulässig:

- a) Berufung an das Kantonsgericht⁵⁹ für Streitigkeiten betreffend Entstehung und Wirkungen des Kindesverhältnisses sowie damit zusammenhängende vormundschaftliche Massnahmen;
- b) Rekurs an den Einzelrichter des Kantonsgerichtes⁶⁰ in den übrigen Fällen.

Verfügungen über vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen, eingeschlossen die Androhung des Vollstreckungszwanges, sind bei der in der Hauptsache zuständigen Rechtsmittelinstanz anfechtbar. In Streitigkeiten nach Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung kann beim Einzelrichter des Kantonsgerichtes Rekurs erhoben werden. Die Rechtsmittelinstanz entscheidet **über Vollstreckungsmassnahmen** endgültig.

Gegen Verfügungen des zuständigen Departementes betreffend unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung kann beim Einzelrichter des Kantonsgerichtes Rekurs⁶¹ erhoben werden.

b) Rechte und Pflichten der Urkundsperson

Art. 18. Die Urkundsperson belehrt die Parteien nach bestem Wissen über den rechtlichen Inhalt und die Bedeutung der Urkunde, macht sie auf Mängel, tatsächliche Unrichtigkeiten und Widersprüche mit gesetzlichen Bestimmungen aufmerksam.

Die Urkundsperson prüft die Identität der Parteien und der mitwirkenden Personen, die Vertretungsbefugnis von Vertretern und die Rechts- und Handlungsfähigkeit der beteiligten natürlichen und juristischen Personen sorgfältig und lässt sich die erforderlichen Ausweise vorlegen.

Soweit die Zustimmung eines Dritten, namentlich des Ehegatten **oder eingetragenen Partners** einer Partei, oder die Bewilligung einer Behörde notwendig ist, achtet die Urkundsperson darauf, dass die Voraussetzungen erfüllt werden.

Sie verweigert die Beurkundung, wenn sie eine Partei als nicht urteilsfähig erachtet. Setzt sie in die Urteilsfähigkeit einer Partei Zweifel, verlangt sie von der Partei, dass sie eine Erklärung eines Sachverständigen über ihre Urteilsfähigkeit beibringt. Die Erklärung des Sachverständigen wird in die Urkunde aufgenommen oder ihr beigelegt.

cc) Bei Geisteskrankheit und dergleichen (ZGB 369, 374)

Art. 67. Im Fall der Bevormundung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche holt die Vormundschaftsbehörde ein schriftliches Gutachten darüber ein, ob der Geisteszustand des Leidenden Bevormundung erheische und ob seine persönliche Anhörung zulässig sei.

Die Begutachtung erfolgt durch **einen Amtsarzt** oder **durch den Arzt eines staatlichen psychiatrischen Dienstes**. Die Vormundschaftsbehörde kann nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuches über die fürsorgerische Freiheitsentziehung⁶² die Begutachtung in einer psychiatrischen Klinik anordnen, wenn diese ambulant nicht möglich ist.

Bejaht das Gutachten die Notwendigkeit der Bevormundung und schliesst es die Zulässigkeit der Anhörung des zu Entmündigenden aus, so ordnet die Vormundschaftsbehörde die Bevormundung ohne weiteres an.

bb) bei psychisch Kranken (ZGB 314a Abs. 3, 397b Abs. 2)

⁵⁹ Art. 224 ff. ZPG, sGS 961.2.

⁶⁰ Art. 217 ff. ZPG, sGS 961.2.

⁶¹ Art. 217 ff. ZPG, sGS 961.2.

⁶² Art. 397a ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

Art. 75b. Bei psychisch Kranken **ist** neben der Vormundschaftsbehörde der **Amtsarzt** zuständig.

Ist Gefahr im Verzug, so sind überdies zuständig:

- a) die zur selbständigen Berufsausübung zugelassenen Ärzte für eine vorsorgliche Anstaltsunterbringung;
- b) die Chefärzte der kantonalen Spitäler und der Gemeindespitäler für eine vorsorgliche Anstaltsunterbringung von Spitalpatienten;
- c) die Chefärzte der kantonalen Psychiatrischen Kliniken für eine vorsorgliche Zurückbehaltung von Klinikpatienten.

Massnahmen nach Abs. 2 können für längstens fünf Tage angeordnet werden.

IV. Sicherung des Erbganges (ZGB 551 ff.) 1. Benachrichtigung a) durch den Gemeindepräsidenten

Art. 82. **Das Einwohneramt** gibt dem Gemeindepräsidenten und dem Amtsnotariat von jedem eingetretenen Todesfall Kenntnis⁶³.

Hält der Gemeindepräsident gesetzliche Sicherungsmassregeln für erforderlich oder werden solche angebeht, benachrichtigt er das Amtsnotariat und macht ihm die auf die Person der Erben und die besonderen Verhältnisse der Erbschaft bezüglichen Mitteilungen.

Auf Anzeige des Gemeindepräsidenten oder von sich aus ordnet das Amtsnotariat bei gegebenen Voraussetzungen die gesetzlichen Sicherungsmassregeln für den Erbgang an.

25. Das Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979⁶⁴ wird wie folgt geändert:

Zuständigkeit

Art. 1. Die politische Gemeinde leistet Inkassohilfe zur Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs:

- a) des Kindes;
- b) der aus Scheidungs-, **___ Trennungs- oder Auflösungsurteil** berechtigten Person.

Zuständig ist die politische Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz⁶⁵ des Kindes oder der berechtigten Person.

Die politischen Gemeinden können das Inkasso gemeinsam durchführen oder es öffentlichen oder privaten Beratungsstellen übertragen.

b) anrechenbares Einkommen

Art. 4bis. Anrechenbar ist das Einkommen des obhutsberechtigten Elternteils, des Konkubinatspartners, **___ des Stiefelternteils und des eingetragenen Partners.**

Als Einkommen werden angerechnet:

- a) Nettoerwerbseinkommen;
- b) Kinder- und Familienzulagen;
- c) Unterhaltsbeiträge;
- d) Kapitalerträge;
- e) Sozialversicherungsrenten;
- f) Erwerb ersatzleistungen;
- g) ein Fünftel des Fr. 30'000.- übersteigenden Reinvermögens.

Der Betrag wird herabgesetzt um:

⁶³ Art. 49 der Zivilstandsverordnung, SR 211.112.2.

⁶⁴ sGS 911.51.

⁶⁵ Art. 23 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

1. die Kosten aus einer notwendigen Betreuung des anspruchsberechtigten Kindes durch Dritte;
2. die ungedeckten Kosten aus Krankheit und für medizinische Hilfsmittel;
3. die Schuldzinsen, ausgenommen Hypothekarzinsen;
4. die um die Stipendien verminderten Aus- und Weiterbildungskosten des obhutsberechtigten Elternteils, des Konkubinatspartners, ___ des Stiefelternteils **und des eingetragenen Partners**;
5. die Unterhaltsbeiträge, die obhutsberechtigter Elternteil, Konkubinatspartner, ___ Stiefelternteil **und eingetragener Partner** leisten müssen.

c) Mindesteinkommen

Art. 4ter. Das Mindesteinkommen entspricht:

- a) beim alleinstehenden obhutsberechtigten Elternteil dem doppelten Betrag des für Alleinstehende massgebenden allgemeinen Lebensbedarfs für ordentliche Ergänzungsleistungen, erhöht um einen Zwanzigstel;
- b) beim verheirateten, ___ **in einer eingetragenen Partnerschaft** oder im Konkubinat lebenden obhutsberechtigten Elternteil dem doppelten Betrag des für Ehepaare **und für eingetragene Partner** massgebenden allgemeinen Lebensbedarfs für ordentliche Ergänzungsleistungen, erhöht um einen Zwanzigstel.

Leben Kinder, für die eine Unterhaltspflicht der Eltern besteht, mit dem obhutsberechtigten Elternteil im gleichen Haushalt, so wird das Mindesteinkommen erhöht für das erste Kind um ein Viertel, für das zweite Kind um ein Fünftel und für jedes weitere Kind um ein Sechstel des doppelten Betrags des für Alleinstehende massgebenden allgemeinen Lebensbedarfs für ordentliche Ergänzungsleistungen, erhöht um einen Zwanzigstel.

26. Das Gerichtsgesetz vom 2. April 1987⁶⁶ wird wie folgt geändert:

Verwaltungsrekurskommission

Art. 16. Der Verwaltungsrekurskommission gehören als Mitglieder haupt- und nebenamtliche Richter in der erforderlichen Zahl an. Für die Beurteilung besonderer Streitigkeiten werden ihr Fachrichter beigegeben.

Die Verwaltungsrekurskommission ist in Abteilungen **und Kammern** gegliedert. Sie spricht Recht **in der Besetzung** von drei **Richtern**. **Für einfache Fälle können Einzelrichterentscheide vorgesehen werden.**

Die Mitglieder des Versicherungsgerichtes sind Ersatzrichter.

Versicherungsgericht

Art. 17. Dem Versicherungsgericht gehören als Mitglieder haupt- und nebenamtliche Richter in der erforderlichen Zahl an. Für die Tätigkeit als gesetzliches Schiedsgericht werden ihm Fachrichter beigegeben.

Das Versicherungsgericht ist in Abteilungen **und Kammern** gegliedert. Es spricht Recht **in der Besetzung** von drei **Richtern**. **Als Schiedsgericht entscheidet es in der Besetzung von fünf Richtern.** Für einfache Fälle können Einzelrichterentscheide vorgesehen werden.

Die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission sind Ersatzrichter.

⁶⁶ sGS 941.1.

Verwaltungsgericht

Art. 18. Dem Verwaltungsgericht gehören als Mitglieder ein hauptamtlicher Präsident sowie Richter und Ersatzrichter in der erforderlichen Zahl an. Es spricht Recht in der Besetzung von **drei Richtern. Über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder auf Anordnung des Präsidenten entscheidet es in der Besetzung von fünf Richtern.**

Die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes sind ausserordentliche Ersatzrichter.

d) Kreisgericht

Art. 33. Das Kreisgericht:

- a) ordnet den Einsatz der Kreisgerichtspräsidenten und der Gerichtsschreiber für Kreisgericht und Arbeitsgericht;
- b) wählt aus seinen Mitgliedern Vizepräsidenten als Stellvertreter des Verfahrensleiters;
- c) setzt mit Zustimmung des Kantonsgerichtes neben dem Kreisgerichtspräsidenten geeignete Mitglieder als Familienrichter⁶⁷ ein;
- c^{bis}) kann den Familienrichtern die Befugnis zum Erlass vorsorglicher Massnahmen in Familiensachen **und bei eingetragener Partnerschaft sowie** zum Erlass von Massnahmen zum Schutz der ehelichen Gemeinschaft **und zum Schutz der eingetragenen Partner**⁶⁸ zuweisen;
- d) kann mit Zustimmung des Kantonsgerichtes erfahrene Gerichtsschreiber als Einzelrichter für bestimmte summarische Verfahren einsetzen. Die Regierung bezeichnet diese Verfahren durch Verordnung⁶⁹.

Es ordnet die ausserordentliche Stellvertretung der Vermittler des Gerichtskreises.

Es bezeichnet das Sekretariat der Schlichtungsstelle. Ist es für die Wahl des Arbeitsgerichtspräsidenten zuständig, so kann es einen besonderen Gerichtsschreiber des Arbeitsgerichtes wählen.

Ausstand a) Gründe

Art. 55. Richter und Gerichtsschreiber treten in Ausstand, wenn sie:

- a) selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, **ihre eingetragenen Partner**, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem vierten Grad, ihre Pflege- oder Stiefeltern, ___ ihre 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) Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;
- c) aus anderen Gründen befangen erscheinen.

⁶⁷ Art. 8bis ZPG, sGS 961.2.

⁶⁸ Art. 13 Abs. 2 und 3, Art. 14 Abs. 2, Art. 15 Abs. 4, Art. 16 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2, Art. 22 des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz), AS 2005, 5685 ff.

⁶⁹ Art. 1bis und Anhang ZPV, sGS 961.21.

Öffentlichkeit der Verhandlungen a) Anwendungsbereich

Art. 60. Verhandlungen vor dem Richter sind öffentlich.⁷⁰

Die Öffentlichkeit ist ausgeschlossen:

- a) wenn ohne Verhandlung aufgrund schriftlicher Eingaben entschieden wird;
- b) vor dem Vermittler und vor der Schlichtungsstelle;
- c) in Prozessen aus Ehe-, Verwandtschafts- und Vormundschaftsrecht **sowie aus Partnerschaftsrecht**;
- c^{bis}) vor dem Haftrichter;
- c^{ter}) bei Sexualdelikten auf Antrag des Opfers;
- d) in der Jugendstrafrechtspflege;
- e) wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse oder schutzwürdige Privatinteressen es erfordern.

Der Gerichtspräsident kann im Fall des Ausschlusses der Öffentlichkeit einzelne Personen zulassen, wenn ein begründetes Interesse geltend gemacht wird und aus ihrer Anwesenheit keine Nachteile erwachsen.

d) nach Bundesrecht

Art. 92bis (neu). **In Sozialversicherungssachen richten sich die Gerichtsferien und ihre Wirkung nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁷¹.**

27. Das Zivilprozessgesetz vom 20. Dezember 1990⁷² wird wie folgt geändert:

Familienrichter

Art. 8bis. Der Familienrichter⁷³:

- a) spricht die Ehescheidung, ___ Ehetrennung **oder Auflösung der eingetragenen Partnerschaft** aus und genehmigt die Vereinbarung über die Folgen, wenn sich die Ehegatten **oder die eingetragenen Partner** umfassend geeinigt haben;
- b) leitet in Familiensachen **und bei eingetragener Partnerschaft** den Instruktionsprozess;
- c) trifft Massnahmen zum Schutz der ehelichen Gemeinschaft **und zum Schutz der Partner**;
- d) trifft vorsorgliche Massnahmen in Familiensachen **und bei eingetragener Partnerschaft**.

Recht zur Verweigerung a) jeder Mitwirkung

Art. 126. Die Mitwirkung können verweigern:

- a) Verwandte und Verschwägere einer Partei in gerader Linie, voll- und halbbürtige Geschwister, Schwäger und Schwägerinnen⁷⁴;
- b) Ehegatte, ___ Verlobter⁷⁵ **und eingetragener Partner** einer Partei;
- c) geschiedener Ehegatte **oder früherer eingetragener Partner** einer Partei für Tatsachen, die vor der Scheidung **oder der Auflösung der eingetragenen Partnerschaft** eingetreten sind;

⁷⁰ Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.

⁷¹ SR 830.1.

⁷² sGS 961.2.

⁷³ Art. 5 und 33 GerG, sGS 941.1.

⁷⁴ Art. 20 und 21 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, SR 210, in der Fassung von Ziff. 8 Anhang zum BG über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz), AS 2005, 5685 ff.

⁷⁵ Art. 90 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

- d) Stiefeltern⁷⁶ und Stiefkinder, **der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners** sowie Pflegeeltern⁷⁷, Pflegekinder und Pflegegeschwister einer Partei;
- e) Vormund und Beistand⁷⁸ einer Partei.

In familienrechtlichen Sachen **und bei eingetragener Partnerschaft** können Kinder, Eltern und Grosseltern einer Partei die Mitwirkung verweigern.

Vermittlungsvorstand a) persönliche Anwesenheit der Parteien

Art. 141. Die Partei führt die Sache selber.

Sie kann einen Vertreter abordnen, wenn:

- a) sie nicht im Gerichtskreis⁷⁹ wohnt. Ehestreitigkeiten **und Streitigkeiten betreffend eingetragene Partnerschaft** sind ausgenommen;
- b) sie das siebzigste Altersjahr zurückgelegt hat;
- c) sie durch Krankheit oder aus einem anderen wichtigen Grund verhindert ist;
- d) die Gegenpartei einen Vertreter abordnet.

Ordnen beide Parteien einen Vertreter ab, so verzichtet der Vermittler auf die Verhandlung, wenn ein entsprechendes Begehren, die Zustimmung der Gegenpartei und eine Stellungnahme zur Klage schriftlich vorliegen.

Anwendungsbereich

Art. 184. Die Vorschriften über den Instruktionsprozess gelten vor Kreisgericht in Streitigkeiten über den Personenstand, ___ aus Ehe-, Verwandtschafts- und Vormundschaftsrecht **sowie aus Partnerschaftsrecht**.

b) güterrechtliche Auseinandersetzung

Art. 186. In der Auseinandersetzung über Ansprüche aus ehelichem Güterrecht **und Vermögensrecht nach Partnerschaftsgesetz** kann der Gerichtspräsident von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei den Schriftenwechsel anordnen.

Dem Richter bleibt vorbehalten, die Auseinandersetzung über Ansprüche aus ehelichem Güterrecht **und Vermögensrecht nach Partnerschaftsgesetz** in einen getrennten Prozess zu verweisen, wenn nicht die Regelung der übrigen Nebenfolgen einer Ehestreitsache **oder einer Streitsache betreffend eingetragene Partnerschaft** davon abhängt.

d) Beweiserhebung

Art. 191. Der Instruktionsrichter erhebt auf Antrag oder von Amtes wegen Beweis.

In Vormundschaftssachen, ___ Ehestreitigkeiten **und Streitigkeiten betreffend eingetragene Partnerschaft**, ausgenommen die ___ Auseinandersetzung **aus ehelichem Güterrecht oder Vermögensrecht nach Partnerschaftsgesetz**, haben die Parteien bei den Beweiserhebungen keinen Anspruch auf Anwesenheit. Dieser steht ihnen zu, wenn eine Beweiserhebung vor Gericht nicht oder nur mit grossen Schwierigkeiten wiederholt werden kann.

⁷⁶ Art. 299 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁷⁷ Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁷⁸ Art. 392 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁷⁹ Art. 3 GerG, sGS 941.1.

b) Anwesenheit der Parteien

Art. 195. Die Parteien erscheinen im Ehescheidungs- oder Ehetrennungsprozess **und im Prozess betreffend Auflösung der eingetragenen Partnerschaft** persönlich an der Hauptverhandlung, wenn der Gerichtspräsident sie nicht davon befreit.

Rascher Rechtsschutz

Art. 197. Der Richter gewährt raschen Rechtsschutz:

- a) für die schnelle Handhabung klaren Rechts und über den Besitzerschutz⁸⁰, wenn der Sachverhalt nicht streitig oder sofort feststellbar ist. Der Prozess vor dem ordentlichen Richter bleibt vorbehalten;
- b) wo gesetzliche Vorschriften zur Wahrung von Rechten ausserhalb eines Prozesses die Anordnung einer Frist, einer Hinterlegung oder einer Sicherstellung oder eine andere Anordnung erfordern;
- c) als Eheschutzrichter;
- c^{bis}) zum Schutz der eingetragenen Partner;**
- d) für die Ausweisung eines Mieters oder Pächters;
- e) als Rechtsöffnungs-, Konkurs-, Arrest- oder Nachlassrichter;
- f) für die Bewilligung des nachträglichen Rechtsvorschlages, des Rechtsvorschlages bei Bestreitung neuen Vermögens und in der Wechselbetreibung sowie für die Aufhebung oder die Einstellung der Betreibung.

Vorsorgliche Massnahmen

Art. 198. Der Richter verfügt vorsorgliche Massnahmen, wenn:

- a) glaubhaft gemacht wird, dass sie zur Abwehr eines drohenden, nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils, namentlich zur Erhaltung eines tatsächlichen Zustandes, vor Beginn oder während eines Prozesses notwendig sind;
- b) ein gesetzlicher Anspruch besteht. Unter diese Bestimmung fallen insbesondere:
 - 1. vorsorgliche Massregeln nach Anhängigmachen der Ehescheidungs-, der Ehetrennungs- und der **Klage auf Auflösung der eingetragenen Partnerschaft sowie der Unterhaltsklage**;
 - 2. die vorläufige Eintragung eines Bauhandwerkerpfandrechts.

Familienrechtssachen

Art. 210. In Ehe-, Verwandtschafts- und Vormundschaftssachen **sowie bei eingetragener Partnerschaft** erscheinen die Parteien persönlich vor dem Richter, wenn dieser sie nicht davon befreit.

Der Richter kann von Amtes wegen Beweis erheben.

b) Ausnahmen

Art. 218. Der Rekurs ist ausgeschlossen gegen:

- a) den definitiven Rechtsöffnungsentscheid, es sei denn, dieser beruht auf einem ausländischen Entscheid⁸¹;
- a^{bis}) den provisorischen Rechtsöffnungsentscheid, wenn der Streitwert Fr. 20 000.– nicht übersteigt;
- b) die Festsetzung des Streitwertes;

⁸⁰ Art. 926 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁸¹ Art. 80 ff. und 279 des BG über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, SR 281.1; Ziff. 3 des Anhangs zur ZPV, sGS 961.21.

- c) vorsorgliche Massnahmen im Ehescheidungs-, Ehetrennungs- und Unterhaltsprozess⁸²
sowie im Prozess betreffend Auflösung der eingetragenen Partnerschaft.

Zulässigkeit a) Grundsatz

Art. 224. Die Berufung an das Kantonsgericht ist zulässig gegen Urteile, Erledigungsbeschlüsse und Teilentscheide:

- a) des Kreisgerichtspräsidenten als Einzelrichter im einfachen Prozess;
- b) des Arbeitsgerichtes;
- c) ...
- d) des Kreisgerichtes.

Sie ist zulässig gegen den Entscheid des Familienrichters über die Ehescheidung, ____ Ehetrennung **und die Auflösung der eingetragenen Partnerschaft** auf gemeinsames Begehren sowie gegen Verfügungen und Entscheide des zuständigen Departementes, soweit es das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch⁸³ vorsieht.

Beweiserhebung

Art. 233. Das Kantonsgericht kann die Beweiserhebung dem Präsidenten oder einem Richter übertragen:

- a) bei Berufung gegen den Entscheid des Arbeitsgerichtes;
- b) in Ehe-, Verwandtschafts- und Vormundschaftssachen **sowie bei eingetragener Partnerschaft;**
- c) wenn das Bundesrecht ein einfaches oder ein rasches Verfahren vorschreibt⁸⁴;
- d) im Verfahren der Grundbuchbereinigung⁸⁵.

b) Ausnahmen

Art. 238. Die Nichtigkeitsbeschwerde ist ausgeschlossen:

- a) bis zum Streitwert von Fr. 30 000.-;
- b) in Ehe-, Verwandtschafts- und Vormundschaftssachen **sowie bei eingetragener Partnerschaft;**
- c) wenn das Bundesrecht ein einfaches, ein rasches⁸⁶ oder ein beschleunigtes⁸⁷ Verfahren vorschreibt.

Zulässigkeit a) Entscheide

Art. 246. Der Revision unterliegen Entscheide, die nach diesem Gesetz formell und materiell rechtskräftig sind.

⁸² Art. 276 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁸³ sGS 911.1.

⁸⁴ Art. 280 Abs. 1 und Art. 329 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210; Art. 13 des BG gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986, SR 241.

⁸⁵ Art. 19 GBBV, sGS 914.31.

⁸⁶ Art. 280 Abs. 1 und Art. 329 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210; Art. 274d Abs. 1 und Art. 343 Abs. 2 des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220; Art. 47 des BG über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985, SR 221.213.2; Art. 13 des BG gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986, SR 241; eidgV über die Streitwertgrenzen im Verfahren des Konsumentenschutzes und des unlauteren Wettbewerbs vom 7. März 2003, SR 944.8.

⁸⁷ Art. 25, 111, 148, 157, 250, 265a, 279 und 284 des BG über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, SR 281.1; Art. 15 der eidgV betreffend das Verfahren bei der Gewährleistung im Viehhandel vom 14. November 1911, SR 221.211.22.

Ist nach Scheidung oder Ungültigerklärung der Ehe ein Ehegatte gestorben oder hat er sich wiederverheiratet, so ist die Revision bezüglich der Nebenfolgen zulässig. **Diese Regelung wird sachgemäss bei der eingetragenen Partnerschaft angewendet.**

b) Ausnahmen

Art. 277. Keine Sicherheit wird geleistet:

- a) vor Vermittler, Schlichtungsstelle und Arbeitsgericht;
- b) in Streitigkeiten vor Kreisgerichtspräsident und Kreisgericht über die Erstreckung von Miet- oder Pachtverhältnissen oder missbräuchliche Forderungen des Vermieters oder des Verpächters;
- c) in Streitigkeiten aus Ehe-, Verwandtschafts- und Vormundschaftsrecht **sowie aus Partnerschaftsrecht**;
- d) im summarischen Verfahren.

Notwendige Streitgenossen leisten Sicherheit, wenn die Voraussetzungen für alle Streitgenossen erfüllt sind.

Ergänzende Erlasse a) Verordnungen

Art. 306. Die Regierung erlässt durch Verordnung Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften, deren unverzüglicher Erlass durch neues Bundesrecht notwendig wird.

Sie bezeichnet durch Verordnung⁸⁸ die Gesetzesvorschriften, deren Anwendung nach Art. 197 Bst. b, c, d, e und f, Art. 198 Bst. b, Art. 199 Abs. 1 Bst. b und Art. 200 dieses Erlasses im summarischen Verfahren erfolgt.

Sie regelt durch Verordnung das Verfahren für die Ehescheidung, ___ Ehetrennung **und die Auflösung der eingetragenen Partnerschaft** bei umfassender und teilweiser Einigung sowie die Wahrung der Rechte des Kindes im Ehescheidungs- und Ehetrennungsverfahren.⁸⁹

III.

1. Die nach bisherigem Recht zuständige Instanz schliesst Verfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses bei ihr hängig sind, nach bisherigem Recht ab.
2. Die nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses eröffneten Verfügungen und Entscheide sind nach diesem Nachtrag weiterziehbar.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁸⁸ ZPV, sGS 961.21.

⁸⁹ VSch, sGS 961.22.

VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Entwurf der Regierung vom 28. Februar 2006

Der Kantonsrat St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 28. Februar 2006⁹⁰ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965⁹¹ wird wie folgt geändert:

Rekursberechtigung

Art 45. Zur Erhebung des Rekurses ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut.

Zur Wahrung öffentlicher Interessen steht das Rekursrecht auch der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu.

II.

Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911/22. Juni 1942⁹² wird wie folgt geändert:

Art. 124ter wird aufgehoben.

III.

In Verfahren, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängig sind, richtet sich die Rekursberechtigung nach bisherigem Recht.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁹⁰ ABI 2006, ●.

⁹¹ sGS 951.1.

⁹² sGS 911.1.