

Interpellation CVP-EVP-Fraktion / SVP-Fraktion vom 2. Juni 2015

Partizipation bei Erlassen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 11. August 2015

Die CVP-EVP-Fraktion und die SVP-Fraktion erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 2. Juni 2015 nach der Praxis und den Erfahrungen in Bezug auf partizipative Verfahren bei Verordnungen und Weisungen sowie den Möglichkeiten zur gesetzlichen Verankerung von Partizipationsprozessen bei der Erarbeitung von Verordnungsrecht.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Art. 53 der Verfassung des Kantons St.Gallen, sGS 111.1, sieht vor, dass vor Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und bei anderen kantonalen Vorhaben eine öffentliche Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt werden kann. Im Kanton St.Gallen besteht keine allgemeine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Vernehmlassungsverfahren. Spezialgesetzlich werden Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren jedoch für bestimmte Verwaltungsverfahren ausdrücklich vorgesehen (z.B. Art. 37ter Abs. 1 des Volksschulgesetzes, sGS 213.1; Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen, sGS 213.51; Art. 15 des Bibliotheksgesetzes, sGS 276.1; Art. 26 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung, sGS 672.1; Art. 35 des Strassengesetzes, sGS 732.1; Art. 11 ff. der Verordnung über den Klosterplatz in St.Gallen, sGS 732.12). Art. 6 des Personalgesetzes, sGS 143.1, sieht zudem vor, dass bei Erlass oder bei Änderungen von Verordnungsrecht und weiteren Ausführungsbestimmungen zum Personalgesetz den Verbänden des Staatspersonals Gelegenheit zur Vernehmlassung gegeben wird oder diese vorgängig angehört werden.

Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens hängt bei Verordnungen und Weisungen massgeblich von der direkten oder indirekten Aussenwirkung des Erlasses ab. Für Verordnungen mit Aussenwirkung, die über einen reinen Vollzug des Gesetzesrechts hinausgehen, wird in der Regel ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Wirkt sich der Erlass lediglich auf einen beschränkten Kreis von Betroffenen aus, wird an Stelle des Vernehmlassungsverfahrens eine Anhörung oder Konsultation der betroffenen Kreise oder Verbände durchgeführt. Bei folgenden im Jahr 2015 oder 2014 in Vollzug getretenen Verordnungen wurde ein Vernehmlassungsverfahren oder eine Konsultation durchgeführt:

- Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen, nGS 2015-058;
- III. Nachtrag zur Ergänzenden Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mittelschul-Lehrpersonen, nGS 2015-046;
- Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen, nGS 2015-042;
- IV. Nachtrag zur Landwirtschaftsverordnung samt Umsetzungskonzept für Landschaftsqualitätsbeiträge, nGS 2015-041;
- Bibliotheksverordnung, nGS 2015-024;
- Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen, nGS 2015-020;
- II. Nachtrag zur Personalverordnung, nGS 2014-059;
- III. Nachtrag zur Verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Wehrpflichtersatzabgabe, nGS 2014-043;
- Verordnung über das Grundbuch, nGS 2014-041;
- Nachtrag zur Verordnung über die Pflegefinanzierung, nGS 2014-029;

- Verordnung über die Beteiligung der Versicherten an der Ausfinanzierung der St.Galler Pensionskasse, nGS 2014-004.

Erlasse, die in erster Linie eine verwaltungsinterne Wirkung entfalten, werden in der Regel keiner Vernehmlassung unterstellt (z.B. Verordnung über die Bemessung des Lohns des Staatspersonals; Nachträge zur Ermächtungsverordnung, XI. Nachtrag zur Polizeiverordnung, nGS 2014-072). Dies gilt insbesondere auch für verwaltungsinterne Weisungen. Auch bei rein technischen Anpassungen an übergeordnetes Recht kann in aller Regel auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden (z.B. VII. Nachtrag zur Verordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, nGS 2015-044, bedingt durch Entlastungsprogramm 2013; IV. Nachtrag zur Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE, nGS 2015-037, bedingt durch Anpassung des Suchtgesetzes, sGS 311.2; XI. Nachtrag zur Steuerverordnung, nGS 2014-022 bedingt durch Anpassung Bundesrecht).

Über die Partizipation im Rahmen eines Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahrens hinaus werden Dritte häufig bereits in die Erarbeitung von Verordnungsrecht eingebunden. Dies insbesondere dann, wenn sie durch einen Erlass in gesteigertem Masse betroffen sind, spezifisches Fachwissen aufweisen oder Vollzugsaufgaben zu übernehmen haben. Im Vordergrund steht dabei der Einbezug der politischen Gemeinden, der Schulträger, der Organisationen mit kantonaler Beteiligung (beispielsweise die Universität St.Gallen, die Sozialversicherungsanstalt oder die Gebäudeversicherungsanstalt) sowie von privaten Aufgabenträgern (z.B. Träger von Pflegeheimen oder Geometer). Bei folgenden im Jahr 2015 oder 2014 in Vollzug getretenen Verordnungen erfolgte ein Einbezug Dritter im Rahmen von Lenkungsausschüssen, Kontakt-, Fach- oder Projektgruppen, Workshops, Hearings oder Orientierungen:

- Verordnung zum Personalrecht der Volksschul-Lehrpersonen, nGS 2015-058;
- III. Nachtrag zur Ergänzenden Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mittelschul-Lehrpersonen, nGS 2015-046;
- XXIV. Nachtrag zur Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung, nGS 2015-033;
- Bibliotheksverordnung, nGS 2015-024;
- Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen, nGS 2015-020;
- II. Nachtrag zur Personalverordnung, nGS 2014-059;
- III. Nachtrag zur Stipendienverordnung, nGS 2014-048;
- IV. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz, nGS 2014-044;
- VIII. Nachtrag zur Verordnung zum Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz, nGS 2014-035.

Ein Einbezug Dritter kann auch über die Durchführung von Pilotprojekten erfolgen (z.B. Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen, nGS 2015-020). Ein sehr weitgehender Einbezug erfolgt dann, wenn spezialgesetzlich die Verordnungskompetenz selbst auf einen Dritten übertragen wird und der Regierung lediglich ein Genehmigungsrecht verbleibt (z.B. Erlass durch Erziehungsrat: Weisungen zum Berufsauftrag der Mittelschul-Lehrpersonen; Erlass durch Rat der Pädagogischen Hochschule: III. Nachtrag zum Statut der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, nGS 2014-065).

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Ausführungen und Beispiele zu den unterschiedlichen Formen der Partizipation zeigen auf, dass in sämtlichen Departementen ein Einbezug von Interessen- und Anspruchsgruppen in die Erarbeitung von Verordnungen erfolgt. Die konkrete Ausgestaltung des Einbezugs richtet sich dabei nach den Besonderheiten der jeweiligen Vorlage, den Vorgaben des übergeordneten Rechts sowie den bereits in einem Bereich etablierten Gremien, die in den Prozess einbezogen

werden können. Von besonderer Bedeutung ist der Einbezug von Interessen- und Anspruchsgruppen in Lenkungsausschüssen, Fachgremien und Projektgruppen, die an der Erarbeitung eines Erlasses direkt mitwirken.

2. Der Einbezug von Interessen- und Anspruchsgruppen ist bei der Erarbeitung von Verordnungsrecht unverzichtbar. Dies stellt sicher, dass neben der verwaltungsinternen Perspektive weitere fachliche und politische Perspektiven in die Vorlage einfließen können. Dies trägt massgeblich zur Qualität, Akzeptanz und Umsetzbarkeit einer Vorlage bei.
3. Seit dem Jahr 2014 wurden über 70 Verordnungen oder Verordnungsanpassungen in Vollzug gesetzt. Ein Grossteil des Verordnungsrechts ist in erster Linie technischer Natur und dient der Umsetzung des übergeordneten Rechts. Zahlreiche Verordnungen sind zudem ausschliesslich an die Verwaltung gerichtet und weisen keine Aussenwirkung auf. Dies gilt auch für Weisungen und Richtlinien der Regierung, die aufgrund der fehlenden Aussenwirkung auch nicht in der Gesetzessammlung publiziert werden. Die Durchführung eines Partizipationsverfahrens wäre in diesen Fällen aufgrund des begrenzten Gestaltungsspielraums oder der fehlenden Aussenwirkung nicht sachgerecht und würde zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Gesetzesrechts führen. Die Gesetzgebungsverfahren würden dadurch zusätzlich verlängert, da der Vollzug des Gesetzesrechts in der Regel erst mit Vollzugsbeginn des ausführenden Verordnungsrechts möglich ist.

Die erwähnten unterschiedlichen Formen der Partizipation zeigen auf, dass der Einbezug Dritter in die Erarbeitung von Verordnungsrecht nicht nach einheitlichen Standardverfahren erfolgt. Das Partizipationsverfahren wird an die jeweilige Vorlage angepasst und entsprechend ausgestaltet. Eine allgemeine Regelung der Partizipation bei Verordnungsrecht erscheint daher weder möglich noch zweckmässig. Dementsprechend verzichtet auch das Bundesrecht darauf, Verordnungsrecht zwingend einem Vernehmlassungsverfahren zu unterstellen. Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.061, hält lediglich fest, dass bei den Kantonen ein Vernehmlassungsverfahren zu Verordnungserlassen durchgeführt wird, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind.

Die Praxis zeigt auf, dass im Kanton St.Gallen ein vielfältiger Einbezug von Interessen- und Anspruchsgruppen in die Erarbeitung von Verordnungsrecht erfolgt. Für die Regierung besteht daher kein Anlass dafür, diese etablierte Praxis durch eine allgemein verbindliche Vorgabe in Bezug auf die Durchführung von Partizipationsverfahren abzulösen.

4. Die allgemeine Vorgabe, wonach der Erlass oder die Änderung von Verordnungsrecht ein Partizipationsverfahren voraussetzt, bedürfte einer gesetzlichen Grundlage. Das Staatsverwaltungsgesetz, sGS 140.1, regelt die Grundzüge von Organisation und Zuständigkeiten der Staatsverwaltung. Eine Regelung des Vernehmlassungsverfahrens weist allerdings keinen hinreichenden Zusammenhang mit den Inhalten des Staatsverwaltungsgesetzes auf, so dass eine entsprechende Ergänzung des Staatsverwaltungsgesetzes nicht in Frage kommt. Erforderlich wäre eine separate gesetzliche Regelung, z.B. in einem kantonalen Gesetz über die Vernehmlassung.

Eine gesetzliche Normierung der Partizipationsverfahren müsste analog dem Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren wenigstens zu folgenden Aspekten eine Regelung treffen: Geltungsbereich, erfasste Erlasse und Ausnahmen, mögliche Partizipationsverfahren, möglicher Teilnehmerkreis, Zuständigkeiten, Verfahren und Fristen.