

Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings

Bericht der Regierung vom 9. Mai 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
1.1 Hintergrund des Regulierungscontrollings	5
1.2 Gesetzlicher Auftrag	6
1.3 Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2021	6
2 Ergebnisse der Evaluation des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz	6
2.1 Ausgangslage	6
2.1.1 Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse	6
2.1.2 Gründe und Ziele der Evaluation	7
2.1.3 Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen	7
2.2 Evaluationsergebnisse	8
2.2.1 Beurteilung der Notwendigkeit	8
2.2.2 Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden	8
2.2.3 Beurteilung der Wirksamkeit	9
2.2.4 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit	10
2.2.5 Beurteilung der Nachhaltigkeit	10
2.2.6 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen	10
2.3 Massnahmen	10
3 Ergebnisse der Evaluation des XII. Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	11
3.1 Ausgangslage	11
3.1.1 Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse	11
3.1.2 Gründe und Ziele der Evaluation	11
3.1.3 Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen	12
3.2 Evaluationsergebnisse	12
3.2.1 Beurteilung der Notwendigkeit	12
3.2.2 Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden	15
3.2.3 Beurteilung der Wirksamkeit	15
3.2.4 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit	15

3.2.5	Beurteilung der Nachhaltigkeit	15
3.2.6	Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen	16
3.3	Massnahmen	16
3.3.1	Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene	16
3.3.2	Massnahmen auf Vollzugsebene	16
4	Ergebnisse der Evaluation des VIII. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	16
4.1	Ausgangslage	16
4.1.1	Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse	16
4.1.2	Gründe und Ziele der Evaluation	17
4.1.3	Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen	18
4.2	Evaluationsergebnisse	18
4.2.1	Beurteilung der Notwendigkeit	18
4.2.2	Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden	20
4.2.3	Beurteilung der Wirksamkeit	20
4.2.4	Beurteilung der Wirtschaftlichkeit	21
4.2.5	Beurteilung der Nachhaltigkeit	22
4.2.6	Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen	22
4.3	Massnahmen	22
4.3.1	Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene	22
4.3.2	Massnahmen auf Vollzugsebene	22
5	Ergebnisse der Evaluation des II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz	22
5.1	Ausgangslage	22
5.1.1	Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse	22
5.1.2	Gründe und Ziele der Evaluation	23
5.1.3	Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen	23
5.2	Evaluationsergebnisse	24
5.2.1	Beurteilung der Notwendigkeit	24
5.2.2	Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden	24
5.2.3	Beurteilung der Wirksamkeit	24
5.2.4	Beurteilung der Wirtschaftlichkeit	25
5.2.5	Beurteilung der Nachhaltigkeit	26
5.2.6	Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen	27
5.3	Massnahmen	27
5.3.1	Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene	27
5.3.2	Massnahmen auf Vollzugsebene	28

6	Ausblick	28
6.1	Erkenntnisse aus dem vorliegenden Prüfbericht	28
6.2	Vorgemerkte Themen für das Prüfprogramm 2025	29
6.3	Zeitplan	29
7	Antrag	30

Zusammenfassung

Art. 16j Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes sieht vor, dass die Regierung für Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen periodisch und gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit überprüft (Regulierungscontrolling). Nach Art. 16j Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat dabei wenigstens einmal je Amtsdauer das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung sowie einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen.

Das Prüfprogramm des Jahres 2021 wurde dem Kantonsrat in der Septembersession 2021 zur Beschlussfassung vorgelegt. Der Kantonsrat erliess das Prüfprogramm am 22. September 2021 und lud die Regierung ein, ihm den Bericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings einschliesslich allfälliger Anträge bis zur Septembersession 2023 vorzulegen. Diesem Auftrag wird hiermit entsprochen.

Aus der Überprüfung der im Prüfprogramm definierten Themen resultieren folgende Ergebnisse:

a) XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz

Der XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz schreibt den kommunalen Schulträgern vor, für Schülerinnen und Schüler der Volksschule und der Berufsfachschulen den Zugang zum Instrumental- und Vokalunterricht sicherzustellen (Angebotsobligatorium). Die Schulträger haben dafür privilegierte Tarife festzulegen. Ausserdem ist festgehalten, dass Lernende der Berufsfachschulen den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht an einer Mittelschule besuchen können. Obwohl keine Vollzugsprobleme bestehen, wurde der Nachtrag zum Volksschulgesetz aufgrund des grossen Betroffenenkreises evaluiert. Im Rahmen der Überprüfung wurde der Erlass auf seine Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit überprüft. Insbesondere wurde geprüft, wie rege das Angebot, den Vokal- und Instrumentalunterricht an einer Mittelschule zu besuchen, von Schülerinnen und Schülern der Berufsfachschulen genutzt wird und ob der dadurch für sie entstehende Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zum generierten Aufwand steht. Ausserdem war zu prüfen, ob die Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden verfassungskonform ist.

Die Evaluation hat ergeben, dass der XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz als zielführend und wirksam beurteilt werden kann. Das Prinzip der Subsidiarität wird eingehalten. An der bestehenden Regelung soll festgehalten werden. Es werden daher keine Massnahmen vorgeschlagen.

b) XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Der XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch beinhaltet eine Anpassung der Grenzabstände im Nachbarrecht. Mit der Revision sollten die Vorschriften der Grenzabstände vereinfacht, wo nötig ergänzt und den heutigen Bedürfnissen angepasst werden, um die Rechtssicherheit in diesem Bereich zu verbessern. Aufgenommen wurde insbesondere

Art. 98^{sexies} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, wonach Verletzungen von Grenzabständen und Höhenbeschränkungen jederzeit geltend gemacht werden können. Damit sollte verhindert werden, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die bei Fehlen einer kantonrechtlichen Befristung die nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüche nach 30 Jahren untergehen lässt, auch im Kanton St.Gallen zur Anwendung gelangen könnte. In der Praxis führt die mit dem XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch eingeführte Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche jedoch zu Fragen und Unmut. Die Prüfung des Erlasses sollte daher zeigen, ob eine Anpassung angezeigt ist.

Aus dem Bericht ergibt sich, dass sich die bestehende Regelung letztlich doch als zweckmässig erweist und sich in der gerichtlichen Praxis bewährt. Überdies führt sie zu keinen Umsetzungsschwierigkeiten. Von Anpassungen, etwa durch die Einführung einer Verjährungsfrist, sind keine Vorteile zu erwarten. Auch mit Blick auf die Rechtsbeständigkeit soll die heutige Regelung beibehalten werden. Es sollen keine weiteren Massnahmen ergriffen werden.

c) VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beschloss der Kantonsrat verschiedene Änderungen an der verwaltungsexternen und -internen Rechtspflege. Die meisten Regelungen werfen keine weiteren Fragen auf. Geprüft wurde aber die Einführung des «Unmittelbarkeitsprinzip» in den Departementen, das die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher bei der Bearbeitung der Rechtsmittelverfahren in den Departementen stärker in die Pflicht nimmt. In der dazugehörigen Verordnung hat die Regierung zudem Vorschriften zur einheitlichen Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen erlassen. Der Geltungsbereich betrifft jedoch nur die Departemente und trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass verwaltungsinterne Rekursverfahren beispielsweise auch vor den Gemeindebehörden oder vor den obersten Verwaltungsbehörden selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten geführt werden. Einer Prüfung unterzogen wurde auch der Katalog der erstinstanzlichen Departementalverfügungen, die an die Verwaltungsrekurskommission weitergezogen werden können. Hier öffnet sich ein Spannungsfeld zwischen Verfahrensökonomie und Zweistufigkeit des Rechtsschutzes.

Die Evaluation hat ergeben, dass sich der VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und die dazugehörige Verordnung insgesamt als sinnvoll und zweckmässig erweisen. Insbesondere können damit Transparenz und Rechtssicherheit in Rekursverfahren verbessert werden. Darüber hinaus stärkt eine gewisse Verzögerung des Rechtsmittelwegs den Rechtsschutz der betroffenen Personen. Von einer Ausweitung der Verpflichtungen für die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher oder weitere Vereinheitlichungen für die Rekursverfahren soll aufgrund der grossen Unterschiede zwischen den Departementen abgesehen werden. Der VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege soll in seiner jetzigen Form beibehalten werden. Es ergibt sich kein Handlungsbedarf.

d) II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz

Am 1. Januar 2019 trat der II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz in Vollzug. Hauptzielsetzungen dieser Revision bildeten insbesondere:

- die Neuausrichtung der Aufgaben des Zivilschutzes auf Katastrophen- und Nothilfe, und dabei auf die wahrscheinlichsten (nicht mehr auf die gefährlichsten) Bedrohungen;
- damit verbunden eine Bestandesreduktion der Angehörigen des Zivilschutzes mit gleichzeitiger Erhöhung der Mobilität;
- die Reduktion der Zahl der Regionalen Zivilschutzorganisationen von zwanzig auf acht;
- die Stärkung der Steuerung, Führung und Kontrolle des Zivilschutzes durch den Kanton.

Im Rahmen des Regulierungscontrollings wurde überprüft, ob die vom II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz angestrebten Zielsetzungen erreicht wurden. Dabei wurden auch die Erkenntnisse aus der Bewältigung der Covid-19-Epidemie berücksichtigt.

Die Überprüfung hat gezeigt, dass der Gesetzesnachtrag als wirksam und zielführend beurteilt werden kann. Der Zivilschutz konnte sich im Gesamtsystem des Bevölkerungsschutzes als gleichwertiger Partner etablieren, er kann seine Leistungen kostenwirksam und zielführend erbringen und die Bestände sind im Einklang mit den zu bearbeitenden Aufgaben. Die bestehende Regelung soll deshalb beibehalten werden. Dennoch stellen sich gewisse Herausforderungen – etwa in Bezug auf die Gewinnung von Frauen oder die Erweiterung des Aufgabenspektrums –, die jedoch nicht kantonal, sondern auf Bundesebene angegangen werden müssen. Mit einer Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist voraussichtlich im Jahr 2025 zu rechnen. Der Kanton St.Gallen wird sich im Verbund mit den anderen Kantonen für die Behebung der Mängel einsetzen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings.

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund des Regulierungscontrollings

Das Regulierungscontrolling geht auf die Motion 42.16.05 «Einführung eines Regulierungscontrollings» der SVP-, FDP- und CVP-EVP-Fraktionen vom 26. April 2016 zurück. Die Motionärinnen forderten darin die Einführung einer nachträglichen, im Rahmen der vorhandenen Ressourcen umsetzbaren, periodischen Überprüfung kantonaler Erlasse hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirksamkeit und wirtschaftlichen Folgen für Unternehmen, Gemeinden und Private (Regulierungscontrolling). Um Schwerpunkte für die Überprüfung setzen zu können, sah die Motion vor, dass das Regulierungscontrolling gestützt auf ein vom Kantonsrat festgelegtes Prüfprogramm erfolgen sollte. Damit das vorhandene Know-how bestmöglich wahrgenommen werden kann, sollte das Regulierungscontrolling zudem durch die für den Vollzug verantwortlichen Departemente und Dienststellen unter Einbezug der von der Regulierung betroffenen Personen und Institutionen sowie allenfalls unter Koordination und Anleitung einer unabhängigen Stelle erfolgen. Schliesslich sah die Motion vor, dass die Regierung dem Kantonsrat im Rahmen der Berichterstattung über die Prüfung und die umgesetzten Massnahmen Antrag für die Anpassung oder Aufhebung von Erlassen stellen kann. Die Motion wurde vom Kantonsrat in der Junisession 2016 gutgeheissen und mit dem XII. Nachtrag (nGS 2018-059) zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) umgesetzt, der am 1. Januar 2019 in Vollzug trat.

1.2 Gesetzlicher Auftrag

Das Regulierungscontrolling ist in Art. 16j StVG geregelt:

Art. 16j Regulierungscontrolling

¹ Die Regierung überprüft für Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang sowie zugehörige Verordnungen periodisch und gestützt auf ein Prüfprogramm Notwendigkeit, verfassungskonforme Umsetzung der Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden sowie Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Regulierungscontrolling).

² Sie unterbreitet dem Kantonsrat wenigstens einmal je Amtsdauer:

- a) das Prüfprogramm des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung;
- b) einen Bericht über die Ergebnisse des Regulierungscontrollings und die eingeleiteten Massnahmen.

Die Koordination des Regulierungscontrollings wurde der Dienststelle für Politische Planung, Controlling und Führungsunterstützung der Staatskanzlei übertragen (Art. 40 Abs. 2 Bst. b^{bis} StVG). Sie wird in fachlicher Hinsicht durch die Dienststelle Recht und Legistik der Staatskanzlei unterstützt.

1.3 Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2021

In Erfüllung des gesetzlichen Auftrags in Art. 16j StVG unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat in der Septembersession 2021 das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings zur Beschlussfassung. Der Kantonsrat erliess das Prüfprogramm mit Beschluss vom 22. September 2021 (32.21.05B). Das Prüfprogramm umfasst folgende Themen¹:

- XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz (nGS 2018-043);
- XII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (nGS 2016-100);
- VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (nGS 2017-032);
- II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (nGS 2018-067).

Der Kantonsrat lud die Regierung mit Beschluss vom 22. September 2021 weiter ein, ihm den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings, einschliesslich allfälliger Anträge, bis im Jahr 2023 zu unterbreiten. Dem Auftrag wird mit dieser Vorlage entsprochen.

2 Ergebnisse der Evaluation des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse

Art. 67a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) verankert die Pflicht zur Förderung der musikalischen Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, und zur Ermöglichung des Zugangs der Jugend zum Musizieren. Der Bund hat die Grundsätze dafür im eidgenössischen Kulturförderungsgesetz (SR 442.1; abgekürzt KFG) festgelegt.

Mit der am 30. November 2015 gutgeheissenen Motion 42.15.09 «Gesetz über die musikalische Bildung im Kanton St.Gallen» beauftragte der Kantonsrat die Regierung, ihm eine Vorlage zur Umsetzung von Art. 67a BV bzw. zur Stärkung der musikalischen Bildung im Kanton St.Gallen

¹ Es ist anzumerken, dass die Regierung auch unabhängig vom Regulierungscontrolling die Anwendbarkeit und Beständigkeit der Erlasse überprüft.

zu unterbreiten. Mit dem XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 13. Juni 2017 (nGS 2018-043) wurde in der Folge der freiwillige Instrumental- und Vokalunterricht im Grundsatz gesetzlich verankert. Art. 20^{bis} des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) schreibt den kommunalen Schulträgern seither einerseits vor, für Schülerinnen und Schüler der Volksschule und der Berufsfachschulen den Zugang zu freiwilligem Instrumental- und Vokalunterricht zu ermöglichen. Andererseits haben sie für den Unterrichtsbesuch privilegierte Tarife im Sinn von Art. 12a KFG festzulegen, was sie im Ergebnis zu subventionierten Ansätzen verpflichtet.

Mit dem XVII. Nachtrag zum VSG wurde überdies das Mittelschulgesetz (sGS 215.1; abgekürzt MSG) um einen Art. 11^{bis} ergänzt, mit dem Lernenden der Berufsfachschulen die Möglichkeit gewährt wird, den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht alternativ an einer Mittelschule zu besuchen. Die Tarife an Mittelschulen sind ebenfalls im Rahmen von Art. 12a KFG festzulegen und entsprechend subventioniert.

Zuständig für den Vollzug von Art. 20^{bis} VSG sind die kommunalen Volksschulträger bzw. die von ihnen damit beauftragten Musikschulen. Der Vollzug von Art. 11^{bis} MSG obliegt im Bildungsdepartement dem Amt für Mittelschulen bzw. den dort angesiedelten Mittelschulen.

Die erwähnten Bestimmungen in Volksschul- und Mittelschulgesetz stehen seit dem 1. August 2018 in Vollzug. Sie bilden den Gegenstand der vorliegenden Evaluation. In die Evaluation einbezogen wurden verschiedene Unterlagen des Verbandes St.Galler Volksschulträger (SGV) bzw. der dort angesiedelten Musikkommission sowie Informationen aus dem Amt für Mittelschulen und dem Amt für Volksschule. Zudem wurde die Einschätzung der Musikkommission zum Vollzug des XVII. Nachtrags zum VSG sowie dessen Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit eingeholt.

2.1.2 Gründe und Ziele der Evaluation

Die Verankerung des freiwilligen Instrumental- und Vokalunterrichts in beschriebener Form war bei Erlass der erwähnten Bestimmungen grundsätzlich unbestritten und nach Wahrnehmung des Bildungsdepartementes zeigen sich in dessen Vollzug keine massgeblichen Vollzugsprobleme. Angesichts des grossen Betroffenenkreises ist der XVII. Nachtrag zum VSG aber im Rahmen des Regulierungscontrollings dennoch einer Prüfung zu unterziehen.

Im Rahmen der Überprüfung ist einerseits zu prüfen, ob die in Art. 20^{bis} VSG getroffene Regelung den in Art. 16j StVG festgehaltenen Kriterien der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden sowie der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit standhält. Andererseits soll Art. 11^{bis} MSG im Sinn von Art. 16j StVG auf seine Notwendigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit überprüft werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, wie rege das Angebot, den Vokal- und Instrumentalunterricht an einer Mittelschule zu besuchen, von Schülerinnen und Schülern der Berufsfachschulen genutzt wird und ob der dadurch für sie entstehende Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zum generierten Aufwand steht.

2.1.3 Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen

Der Kantonsrat hat die Regierung im Zusammenhang mit der Beratung des Berichts Perspektiven der Volksschule 2030 (40.22.01) in seiner Novembersession 2022 beauftragt, ihm Botschaft und Entwurf zu einem totalrevidierten Volksschulgesetz zu unterbreiten. Gemäss Auftrag des Kantonsrates ist dabei insbesondere auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und kommunalen Schulträgern zu prüfen und die Verantwortlichkeiten sind klar zu regeln. Allfällige Anpassungen von Art. 20^{bis} VSG wären deshalb im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes vorzunehmen.

In der Interpellation 51.20.84 «Musikschulen im Kanton St.Gallen» vom 30. November 2020 wurde festgestellt, die Konditionen für Instrumental- und Vokalunterricht seien im Kanton St.Gallen sehr unterschiedlich in Bezug auf Tarifgestaltung für den Unterricht, Anstellungsbedingungen der Schulleitungen und Lehrpersonen, Berufsauftrag usw. In gewissen Gemeinden koste der freiwillige Instrumental- und Vokalunterricht für die Kinder und Jugendlichen fast doppelt so viel wie in anderen Gemeinden. Die Regierung hat die Interpellation am 2. März 2021 zusammengefasst wie folgt beantwortet: Bei der Verankerung der Angebotspflicht für freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht im Volksschulgesetz sei das Ermessen für die Art der Pflichterfüllung bewusst bei den Volksschulträgern geblieben. In der Botschaft zum XVII. Nachtrag zum VSG sei insbesondere auch festgehalten worden, dass die Schulträger weiterhin frei seien, die Tarife für den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht festzulegen, soweit die Minimalvorschriften nach Art. 12a KFG eingehalten seien. Gegen diese Haltung sei in der Gesetzesberatung kein Widerstand erwachsen. Für eine einheitliche Regelung der Tarife müssten die Musikschulen kantonalisiert werden. Mit der kantonalrechtlichen Verankerung des freiwilligen Instrumental- und Vokalunterrichts sei weder direkt noch indirekt, im Sinn einer Absichtsbekundung für die Zukunft, eine solche Kantonalisierung angestrebt worden. In Nachachtung des Subsidiaritätsprinzips bestehe aus Sicht der Regierung kein weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

2.2 Evaluationsergebnisse

2.2.1 Beurteilung der Notwendigkeit

Der musikalischen Bildung kommt im Kanton St.Gallen seit jeher ein grosser Stellenwert zu. Dies im Rahmen des ordentlichen Unterrichts in der Volksschule, aber auch mit freiwilligem Instrumental- und Vokalunterricht. Mit dem XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz bzw. der in Art. 20^{bis} VSG und Art. 11^{bis} MSG verankerten Angebotspflicht für freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht wurde zudem der Verfassungsauftrag, Kinder und Jugendlichen den Zugang zur Musik zu ermöglichen, erfüllt. Mit Blick auf den Verfassungsauftrag und die hohe Bedeutung der musikalischen Bildung auch ausserhalb des obligatorischen Unterrichts sind die erwähnten Bestimmungen in VSG und MSG weiterhin notwendig.

2.2.2 Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden

Nach Art. 26 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) weist das Gesetz Staatsaufgaben dem Kanton zur Erfüllung zu, wenn Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen. Erfüllen Gemeinden Staatsaufgaben, entscheiden sie über die Art der Erfüllung und sind für die Finanzierung verantwortlich (Art. 26 Abs. 2 KV).

Im Kanton St.Gallen wird der freiwillige Instrumental- und Vokalunterricht für Kinder und Jugendliche seit jeher von kommunal oder regional getragenen Musikschulen angeboten. Auch mit Art. 20^{bis} VSG sind die Volksschulträger weiterhin frei, eine eigene Musikschule zu führen oder sich einer regionalen oder privat getragenen Musikschule anzuschliessen. Im Rahmen der Minimalvorschriften von Art. 12a KFG sind die Musikschulen bzw. deren Träger zudem weiterhin frei, die Tarife für den freiwilligen Instrumentalunterricht festzulegen (vorstehend Ziff. 2.1.3).

Die Aufgabenteilung an die Gemeinden ist folglich verfassungskonform.

2.2.3 Beurteilung der Wirksamkeit

An den 30 Musikschulen² im Kanton St.Gallen besuchen knapp 17'000 Personen aller Altersklassen den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht.³ Ein grosser Teil (rund 16'000) davon entfällt auf Kinder und Jugendliche. Darüber hinaus wird auch an den kantonalen Mittelschulen Instrumental- und Vokalunterricht erteilt. Insgesamt geniesst somit eine erfreulich hohe Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht. Die gesetzliche Angebotspflicht ist somit als wirksam zu beurteilen.

Mit dem XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz wurde der Grundsatz verankert, dass Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen in einer Berufslehre den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht entweder an einer kommunal getragenen Musikschule (Art. 20^{bis} Abs. 1 VSG) oder an einer Mittelschule (Art. 11^{bis} Abs. 1 MSG) besuchen können. Im Jahr besuchen rund 1'050 Jugendliche nach Abschluss der obligatorischen Schulpflicht weiterhin den Instrumental- und Vokalunterricht an einer kommunal getragenen Musikschule.⁴ Nur eine Handvoll Jugendliche in einer Berufslehre besuchen den Instrumental- und Vokalunterricht an einer Mittelschule. Die Regierung ist bereits in ihrer Botschaft zum XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz davon ausgegangen, dass nur ein sehr geringer Teil der Berufsfachschülerinnen und -schüler den freiwilligen Instrumentalunterricht an einer Mittelschule besuchen wird, weil diese Jugendlichen in aller Regel bereits vor dem Wechsel in eine Berufslehre den Instrumentalunterricht an einer Musikschule besuchen. Ein Wechsel in den Instrumental- und Vokalunterricht in einer Mittelschule würde einen Wechsel der Lehrperson bedeuten, die Tarife an Mittelschulen sind tendenziell höher und die kommunal getragenen Musikschulen sind in der Regel für die Jugendlichen günstiger gelegen als die Mittelschulen, nachdem es im Kanton St.Gallen 30 Musikschulen gibt, die Mittelschulen sich aber an sechs Standorten konzentrieren. Trotz der relativ geringen Anzahl von Berufsfachschülerinnen und -schülern, die den freiwilligen Instrumentalunterricht an Mittelschulen besuchen, kann mit der Gewährleistung des Zugangs dazu aber ein Zeichen gesetzt werden, dass alle Jugendlichen unabhängig von der Wahl der Ausbildung den gleichen Zugang zu musikalischer Bildung haben. Mit der Möglichkeit des Besuchs des freiwilligen Instrumental- und Vokalunterrichts durch Jugendliche in einer Berufslehre an den kantonalen Mittelschulen kann zudem der Verfassungsauftrag, der Jugend den Zugang zum Musizieren – insbesondere mit Gleichaltrigen – zu ermöglichen (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.1.), erfüllt werden, indem diese Jugendlichen auch Zugang zu Ensembles der Mittelschulen erhalten. Angesichts der geringen Anzahl an Berufsschülerinnen und -schülern, die den Instrumental- und Vokalunterricht an Mittelschulen besuchen, müssen dort keine zusätzlichen Angebote geschaffen werden und es wird im Kanton nur ein höchst minimaler Zusatzaufwand im Sinn der subventionierten Tarife generiert. Am entsprechenden Angebot soll deshalb nichts geändert werden.

Nicht Ziel des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz war es, den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht betreffend Organisation, Tarifgestaltung, Anstellungsbedingungen usw. kantonal zu vereinheitlichen (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.3).

Der Verfassungsauftrag wird folglich erfüllt. Der Zugang von Kindern und Jugendlichen zu freiwilligem Instrumental- und Vokalunterricht ist im Kanton St.Gallen gewährleistet und wurde nach Einschätzung der Musikkommission mit dem XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz nachhaltig gestärkt. Die zu evaluierenden Erlasse sind als wirksam zu beurteilen.

² Das Verzeichnis der Musikschulen im Kanton St.Gallen findet sich unter <https://www.sgv-sg.ch/Mitglieder/Musikschulen/>.

³ Belegungen freiwilliger Unterricht Musikschulen SG 2022 – Stichtag 30. November 2021, abrufbar unter <http://www.sgv-sg.ch/musik/dokumente/>.

⁴ Belegungen freiwilliger Unterricht Musikschulen SG 2022 – Stichtag 30. November 2021, abrufbar unter <http://www.sgv-sg.ch/musik/dokumente/>.

2.2.4 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Die Volksschulträger haben bereits vor der gesetzlichen Verankerung ein flächendeckendes Angebot an freiwilligem Instrumental- und Vokalunterricht an eigenen oder regional geführten Musikschulen zur Verfügung gestellt. Dies auch für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II. Es sind deshalb zufolge des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz bei den Volksschulträgern keine Mehr- oder Minderaufwände zutage getreten. Die kommunalen Schulträger bleiben auch mit dem XVII. Nachtrag zum Volksschulgesetz zudem frei in der Entscheidung, wie sie den freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht organisieren – sei es alleine oder zusammen mit anderen Schulträgern – und wie sie die Tarife unter Einhaltung der Vorgaben in Art. 12a KFG gestalten. Sie stehen dafür in der Pflicht der zweckmässigen und wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Gelder (Art. 106 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2]).

Die hohe Anzahl an Personen, die freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht in Anspruch nehmen, zeigt, dass die Ressourcen wirksam eingesetzt und die Ziele des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz bzw. des übergeordneten Bundesrechts (vgl. vorstehend Abschnitt 2.1.1) erreicht werden. Die Verankerung einer Angebotspflicht im Volksschulgesetz, wobei die Organisationsfreiheit und (im Rahmen von Art. 12a KFG) die Tarifgestaltung bei den kommunalen Schulträgern verbleibt, erweist sich weiterhin als zweckmässig bzw. mit Blick auf das verfassungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip (vgl. vorstehend Abschnitt 2.2.2) als richtig.

Auch an den kantonalen Mittelschulen wurde bereits vor Erlass des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz Instrumental- und Vokalunterricht angeboten. Neu ist einzig, dass dieser Unterricht seither auch für Jugendliche in einer Berufslehre offensteht. Angesichts der geringen Anzahl Jugendlicher in Berufslehre, die dieses Angebot in Anspruch nehmen, ist der Mehraufwand an den Mittelschulen jedoch vernachlässigbar (vgl. vorstehend Abschnitt 2.2.3) und es wurden zufolge des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz auch keine Doppelstrukturen aufgebaut.

2.2.5 Beurteilung der Nachhaltigkeit

Mit dem freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht wird die musikalische Bildung der Bevölkerung im Allgemeinen und von Kindern und Jugendlichen im Speziellen bzw. deren Zugang zum Musizieren im Sinn von Art. 67a BV gefördert und damit auch die Motivation zum Musizieren im Erwachsenenalter gestärkt wird. Mit der Verankerung einer entsprechenden Angebotspflicht im Volksschul- und Mittelschulgesetz wird eine gute lokale bzw. regionale Versorgung mit Instrumental- und Vokalunterricht sichergestellt. Damit können die angestrebten Zielsetzungen langfristig und nachhaltig erfüllt werden.

2.2.6 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Die Verankerung einer Angebotspflicht für freiwilligen Instrumental- und Vokalunterricht im Volksschul- und Mittelschulgesetz hat sich bewährt. Mit ihr werden unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die verfassungsmässigen Ziele der musikalischen Bildung und des Zugangs zum Musizieren wirksam und nachhaltig erreicht. Weitergehende kantonale Regelungen erachtet die Regierung nicht als angezeigt (vgl. auch die Antwort auf die Interpellation 51.20.84 «Musikschulen im Kanton St.Gallen», vorstehend Abschnitt 2.1.3).

2.3 Massnahmen

Die Regierung erachtet weder Massnahmen auf der gesetzgeberischen Ebene noch im Vollzug des XVII. Nachtrags zum Volksschulgesetz als angezeigt.

3 Ergebnisse der Evaluation des XII. Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse

Das Bundeszivilrecht regelt das Nachbarrecht in Art. 684 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) lediglich in Grundzügen und überlässt es – im Sinn eines echten Vorbehalts – den Kantonen, die Grenzabstände im Nachbarrecht zu regeln (vgl. Art. 686 und 688 ZGB). Hintergrund dieses Vorbehalts ist es, den kantonalen und regionalen Gegebenheiten und Gewohnheiten sowie historisch gewachsenen Entwicklungen im Nachbarrecht ausreichend Rechnung zu tragen. Der Kanton St.Gallen hat in Art. 96 ff. des Einführungsgesetzes zum ZGB (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) entsprechende Regelungen für privatrechtliche Grenzabstände bei Grabungen, toten Einfriedungen und Pflanzen normiert.

Am 7. Juni 2016 erliess der Kantonsrat den XII. Nachtrag zum EG-ZGB, der am 9. August 2016 rechtsgültig geworden ist und seit 1. Januar 2017 angewendet wird (nGS 2016-100; Kantonsratsgeschäft 22.15.15). Zentraler Inhalt dieses Nachtrags war eine Anpassung der Grenzabstände im Nachbarrecht. Mit der Revision sollten die Vorschriften der Grenzabstände vereinfacht, wo nötig ergänzt und den heutigen Bedürfnissen angepasst werden, mit dem Ziel, die Rechtssicherheit in diesem Bereich zu verbessern (vgl. Botschaft der Regierung vom 13. Oktober 2015 [ABI 2015, 3711 ff.]). Soweit mit dem XII. Nachtrag zum EG-ZGB u.a. für tote Einfriedungen (Art. 97^{bis} EG-ZGB) und Pflanzen allgemein (Art. 98^{bis} EG-ZGB), Lebhäge (Art. 98^{ter} EG-ZGB) und Wald (Art. 98^{quater} EG-ZGB) eine differenzierte Grenzabstandsregelung aufgestellt, in Art. 98^{quinquies} EG-ZGB die Messweise neu geregelt sowie weitere Bestimmungen angepasst wurden, konnte die angestrebte Klarheit, Vereinfachung und Rechtssicherheit für die nachbarrechtlichen Verhältnisse im Kanton St.Gallen grundsätzlich erreicht werden. Diese Bestimmungen sind daher *nicht* Gegenstand der Evaluation.

Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist ausschliesslich die damals auf Antrag der vorberatenden Kommission neu ins Gesetz aufgenommene Bestimmung von Art. 98^{sexies} EG-ZGB, wonach Verletzungen von Grenzabständen und Höhenbeschränkungen jederzeit geltend gemacht werden können (Unverjährbarkeit der nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüche).

3.1.2 Gründe und Ziele der Evaluation

Hintergrund der ausdrücklichen Normierung der Unverjährbarkeit der nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüche in Art. 98^{sexies} EG-ZGB war ein kurz vorher ergangener Entscheid des Bundesgerichtes (Urteil 5D_80/2015 vom 7. September 2015 Erw. 3.1. ff.). Dieses Urteil erachtete die aargauische Praxis, die mangels einer kantonalgesetzlichen Befristung die nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüche wegen verzögerter Rechtsausübung (Rechtsmissbrauch) nach 30 Jahren untergehen lässt, als nicht willkürlich. Der st.gallische Gesetzgeber wollte mit der Kodifizierung der Unverjährbarkeit verhindern, dass diese bundesgerichtliche Rechtsprechung auch für den Kanton St.Gallen zur Anwendung gelangen könnte. Es wurde – wie übrigens schon bei früheren Diskussionen im Parlament im Zusammenhang mit der Frage, ob Verjährungsfristen eingeführt werden sollten – befürchtet, dass es jeweils kurz vor Ablauf der 30-jährigen Frist zu unbegründeten Rodungen kommen könnte (Protokoll der vorberatenden Kommission zum Kantonsratsgeschäft 22.15.15 vom 9. Februar 2016, S. 6 und 19; Wortmeldungen im Kantonsrat im Rahmen der ersten Lesung vom 26. Februar 2016; zu finden unter: www.ratsinfo.sg.ch).

Die mit dem XII. Nachtrag zum EG-ZGB normierte Unverjährbarkeit von nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüchen (Art. 98^{sexies} EG-ZGB) vermochte jedoch ihrerseits weder nachbarrechtliche Streitigkeiten noch Diskussionen, ob im Einzelfall ein rechtsmissbräuchliches Verhalten vorliege, zu verhindern. Bestehen für die Geltendmachung von Beseitigungsansprüchen keine Fristen, kann eine Nachbarin oder ein Nachbar grundsätzlich ohne Nachweis eines Interesses und

unabhängig davon, wie lange die Verletzung der Abstandsvorschriften bisher geduldet wurde, die Beseitigung verlangen. Mit Kantonsratsbeschluss über das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings vom 22. September 2021 (32.21.05B) wurde die Regierung mit der Überprüfung von Art. 98^{sexies} EG-ZGB beauftragt. Abzuklären ist, ob die Unverjährbarkeitsbestimmung der Modifikation bedarf, sei es in Bezug auf die räumliche Anwendung (z.B. Befristung in dicht überbauten Gebieten), sei es mit der Einführung einer allgemeinen Befristungsregel, oder sei es mit der ersatzlosen Streichung der Bestimmung, die dann möglicherweise in Analogie zum erwähnten Urteil des Bundesgerichtes 5D_80/2015 zur stillschweigenden Annahme eines Rechtsmissbrauchs nach 30 Jahren führen könnte.

3.1.3 Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen

Am 20. April 2021 wurde die Motion 42.21.12 «Aufhebung der Unverjährbarkeit im Nachbarrecht» eingereicht. Diese verlangte einerseits, dass bei Pflanzen, Gräben, Lebhägen und toten Einfriedungen, die nicht den Vorschriften des EG-ZGB entsprechen, nur die Eigentümerin oder der Eigentümer eines unmittelbar betroffenen Nachbargrundstücks die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands verlangen kann, und andererseits, dass dieses Recht zehn Jahre nach der Pflanzung bzw. Erstellung verjähre. In der Motion wurde im Wesentlichen geltend gemacht, die Unverjährbarkeitsregelung in Art. 98^{sexies} EG-ZGB sei aus Umwelt- und Naturschutzgründen nicht mehr zeitgemäss, leiste nachbarrechtlichen Streitigkeiten Vorschub und führe zu sinnlosen Prozessen ohne Interessennachweis. Mit Beschluss vom 22. September 2021 trat der Kantonsrat nach eingehenden Diskussionen (vgl. entsprechende Wortmeldungen vom 22. September 2021 im Kantonsrat zum Geschäft 42.21.12) über die möglichen Folgen einer Befristung der Beseitigungsansprüche – und weil vorgängig das Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings beschlossen worden war – nicht auf die Motion ein und lehnte damit auch den Antrag der Regierung auf Umwandlung in ein Postulat ab.

3.2 Evaluationsergebnisse

3.2.1 Beurteilung der Notwendigkeit

3.2.1.a Allgemeine Bemerkungen zum Nachbarrecht

Im Nachbarrecht gilt u.a. der Grundsatz von Art. 684 ZGB, wonach jede Grundeigentümerin und jeder Grundeigentümer verpflichtet ist, sich aller übermässigen Einwirkungen auf das (Grund-)Eigentum seiner Nachbarin oder seines Nachbarn zu enthalten (Immissionsschutz). Für Pflanzen sind in Art. 687 f. ZGB Spezialbestimmungen vorgesehen. Die gestützt auf Art. 688 ZGB erlassenen kantonalen Abstandsvorschriften bezwecken den Schutz von Nachbarinnen und Nachbarn gegen Beeinträchtigungen durch die von Pflanzen auf dem Nachbargrundstück erzeugten Immissionen, wie etwa Laubfall, überragende Äste oder hinüberwachsende Wurzeln (sog. positive Immissionen) sowie Schattenwurf, Entzug von Licht und Aussicht oder erhöhte Feuchtigkeit (sog. negative Immissionen).

In der Praxis kommt es häufig vor, dass Pflanzen zwar gegen die Abstandsvorschriften des EG-ZGB verstossen, die betroffene Nachbarin bzw. der betroffene Nachbar sich hiergegen jedoch nicht zur Wehr setzt, sei dies, weil die im Unterabstand befindlichen Pflanzen nicht stören oder auf Zusehen hin geduldet werden, oder sei dies mangels Kenntnis der nachbarrechtlichen Abstandsvorschriften. Grenzverletzende Pflanzen können demnach trotz ihrer Rechtswidrigkeit bestehen bleiben, sofern sie nicht öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzen. Da Abstandsvorschriften dispositives Recht darstellen, können benachbarte Eigentümerinnen und Eigentümer vertraglich auch eine vom Gesetz abweichende Regelung treffen, indem sie sich beispielsweise ein Näherpflanzungsrecht einräumen. Sofern die Vereinbarung öffentlich beurkundet und als Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragen wird, entfaltet sie auch gegenüber Drittpersonen – etwa bei einem Eigentumswechsel – Rechtswirkung. Vorbehalten bleiben öffentlich-rechtliche Vorgaben, die auch im Rahmen privater Abmachungen einzuhalten sind.

Ausgehend von der gesetzlichen Fiktion, dass unter dem Mindestabstand stehende Pflanzen negative Auswirkungen auf Nachbargrundstücke haben, gilt die Verletzung von Abstandsvorschriften als Überschreitung des Eigentumsrechts im Sinn von Art. 679 ZGB. Werden Abstandsvorschriften verletzt und besteht keine abweichende Vereinbarung, haben benachbarte Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer somit grundsätzlich ohne Nachweis, dass übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB vorliegen, und unbesehen von einem konkreten Rechtsschutzinteresse oder der Dauer, während der sie bis anhin eine Verletzung der Grenzabstände geduldet haben, Anspruch auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, d.h. auf Entfernung oder Rückschnitt von grenzverletzenden Pflanzen.

3.2.1.b St.Gallische Tradition der Unverjährbarkeit

Die Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche wurde nicht erst mit dem XII. Nachtrag zum EG-ZGB eingeführt. Vielmehr sind im Kanton St.Gallen Beseitigungsansprüche gestützt auf die Grenzabstandsvorschriften des EG-ZGB seit jeher nicht befristet bzw. unterliegen keiner Verjährung, da sie aus dem unverjähren Eigentum entstehen. Nach der konstanten st.gallischen Rechtsprechung stellt das lange Dulden einer Pflanze (anders als nach der vom Bundesgericht im Entscheid 5D_80/2015 beurteilten aargauischen Praxis) nur – aber immerhin – ein Indiz dafür dar, dass es der betreffenden Nachbarin bzw. dem Nachbarn an einem schützenswerten Interesse fehlt. Damit Rechtsmissbrauch bejaht wird, müssen besondere Umstände hinzukommen, welche die (verzögerte) Rechtsausübung mit dem früheren Tolerieren oder Verhalten als in einem unvereinbaren Widerspruch erscheinen lassen (Urteil des Bundesgerichtes 5A_968/2019 vom 20. Mai 2020 Erw. 4.1 und 4.3.2.). Demnach gilt nach der st.gallischen Gerichtspraxis (im Unterschied zur Rechtsprechung im Kanton Aargau) bei widerspruchslosem Dulden der Verletzung von Abstandsvorschriften die Frist der ausserordentlichen Ersitzung von 30 Jahren nach Art. 662 Abs. 1 ZGB nicht als Richtlinie bzw. lässt auch ein Zeitablauf von 30 Jahren den Beseitigungsanspruch wegen verzögerter Rechtsausübung im Sinn des Rechtsmissbrauchs nicht «automatisch» verwirken.

Gleichwohl erachtete es der Gesetzgeber als notwendig, die langjährige st.gallische Tradition der Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche mit Aufnahme der Bestimmung von Art. 98^{sexies} EG-ZGB ausdrücklich zu normieren. Er wollte dadurch sicherstellen, dass Beseitigungsansprüche im Kanton St.Gallen auch künftig nicht nach 30 Jahren untergehen könnten.

3.2.1.c Nachbarrechtliche Streitigkeiten und Beseitigungsansprüche bei Verletzung von Abstandsvorschriften

Nachbarrechtliche Streitigkeiten gründen häufig auf anderen Ursachen als auf der Beeinträchtigung von Nachbarrechten. Persönliche Differenzen können dazu führen, dass Streitigkeiten auf Kosten von alten Bäumen ausgetragen werden, die vorgängig über viele Jahre ungestört wachsen konnten. Streitigkeiten wegen (angeblicher) Verletzung von Abstandsvorschriften lassen sich weder mit der Unverjährbarkeit von Beseitigungsansprüchen noch mit der Einführung von Verjährungsbestimmungen verhindern. Diejenige Partei, welche die im Unterabstand stehenden Bäume entfernen muss, wird sich nämlich so oder anders auf den – schwierig zu beweisenden – Einwand, die Gegenpartei übe ihren Beseitigungsanspruch rechtsmissbräuchlich aus, berufen.

Die Einführung von Verjährungsfristen wurde im Kantonsrat im Rahmen verschiedener Vorstösse schon mehrfach diskutiert. Im Ergebnis sprach sich jeweils eine Mehrheit gegen die Einführung von Verjährungsfristen aus, weil sie befand, dass ohne Befristung insgesamt weniger Verletzungen von Grenzabständen geltend gemacht würden und dadurch letztlich mehr Bäume bestehen blieben. Bei einer Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche sei zwar nicht auszuschliessen, dass es in Einzelfällen problematisch oder stossend sei, wenn eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer erst nach sehr langer Zeit verlange, einen mittlerweile ausgewachsenen Baum

auf dem Nachbargrundstück zu fällen. Hingegen bestehe bei Einführung von Verjährungsbestimmungen ein erhebliches Risiko, dass kurz vor Ablauf der Frist ohne Not und rein präventiv auf Beseitigung von Bäumen, die möglicherweise die Abstandsvorschriften verletzen, geklagt werde.

Dieses Argument überzeugt nach wie vor. Die Vermutung liegt nahe, dass Nachbarinnen und Nachbarn, die heute die verbreitet vorhandenen, grenzabstandsverletzenden Pflanzen dulden, bei einer Befristung des Beseitigungsanspruchs im Zweifelsfall, und um keinen Rechtsanspruch zu verlieren, schon vor Ablauf der Frist vorsorglich die Beseitigung dieser Pflanzen verlangen würden, auch wenn diese im aktuellen Zeitpunkt noch gar nicht stören oder den Abstand (noch) einhalten. Zudem gilt zu beachten, dass Pflanzen weiterwachsen, sich verändern und – werden sie nicht zurückgeschnitten – auch später zu beträchtlichen Einwirkungen auf die benachbarten Grundstücke führen können. Selbst im Fall einer Befristung ist daher nicht ausgeschlossen, dass unter Berufung auf Art. 684 ZGB auch zu einem späteren Zeitpunkt noch eine Beseitigung von Pflanzen, die beträchtliche Immissionen verursachen (namentlich Schattenwurf durch sehr grosse Bäume), verlangt werden könnte (vgl. GVP 2008 Nr. 46 zum Vorgehen nach Art. 684 ZGB).

Nicht zu verkennen ist ausserdem, dass sich bei Einführung einer Befristung für die Geltendmachung von Beseitigungsansprüchen zahlreiche weitere Fragen stellen und neue Felder für Streitigkeiten öffnen würden: Es könnte nicht nur darüber gestritten werden, um welche Art Pflanze es sich handelt⁵ und welcher Grenzabstand im konkreten Fall gilt, sondern auch, ob die betreffende Frist eine Verjährungs- oder Verwirkungsfrist ist, ob und unter welchen Voraussetzungen eine allfällige Verjährungsfrist unterbrochen werden könnte oder ab welchem Zeitpunkt eine solche Frist zu laufen beginnen würde (bei Inkrafttreten der Gesetzesbestimmung, nach Ablauf einer Übergangsfrist oder ab dem Zeitpunkt der Anpflanzung).

3.2.1.d Öffentlich-rechtlicher Baumschutz

Anlass bei den in der Vergangenheit eingereichten Vorstössen zur Befristung der Beseitigungsansprüche war es jeweils, wertvolle alte und einheimische Bäume zu schützen. Nach Auskunft des Kantonsgerichtes wird in der gerichtlichen Praxis bei Grenzabständen verletzenden Pflanzen allerdings kaum je um wertvolle alte Bäume, sondern häufig um landläufig «wenig wertvolle» Pflanzen wie Thujahecken, Scheinzypressen, Kirschlorbeer usw. gestritten.

Es versteht sich von selber, dass sich die Beteiligten bei Nachbarstreitigkeiten kaum je einig sind, ob die fraglichen Pflanzen wertvoll und besonders schützenswert sind, was im Übrigen für die privatrechtliche Beurteilung ohnehin keine Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund erfolgt der Schutz besonders wertvoller alter Bäume demnach am wirkungsvollsten, wenn sie öffentlich-rechtlich unter Schutz gestellt werden. Öffentlich-rechtliche Bestimmungen gehen den privatrechtlichen Vorschriften des Nachbarrechts stets vor. Öffentlich-rechtliche Schutzvorschriften sind in der Wald-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung des Bundes, im kantonalen Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) oder kommunalen Erlassen zu finden. Insbesondere können Gemeinden die erforderlichen Schutzmassnahmen treffen, indem sie Schutzzonen ausscheiden sowie Schutzverordnungen oder Schutzverfügungen erlassen (vgl. Art. 128 PBG).

3.2.1.e Fazit

Die in Art. 98^{sexies} EG-ZGB normierte Unverjährbarkeit der nachbarrechtlichen Beseitigungsansprüche – die der st.gallischen Gerichtspraxis entspricht – trägt zur Rechtssicherheit bei und erweist sich damit als zweckmässige Bestimmung.

⁵ Handelt es sich um einen hochstämmigen Obstbaum, einen nicht zu den Obstbäumen gehörenden hochstämmigen Baum oder einen übrigen Baum oder Strauch? Wird die Pflanze künstlich kurzgehalten? Siehe hierzu Art. 98^{bis} EG-ZGB.

3.2.2 Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden

Die im EG-ZGB enthaltenen nachbarrechtlichen Bestimmungen betreffen das Verhältnis zwischen benachbarten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern. Im Streitfall entscheidet das Zivilgericht. Der Inhalt der überprüften Bestimmung tangiert die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht.

3.2.3 Beurteilung der Wirksamkeit

Im Rahmen des vorliegenden Regulierungscontrollings wurde beim Kantonsgericht nachgefragt, ob es im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 98^{sexies} EG-ZGB neue Erkenntnisse bzw. Entwicklungen in der Rechtspraxis gebe. Dies vor dem Hintergrund, dass das Kantonsgericht bereits im Mai 2021 in seiner Stellungnahme zur Motion 42.21.12 «Aufhebung der Unverjährbarkeit im Nachbarrecht» beantragt hatte, sowohl auf die Einführung einer Befristung des Beseitigungsanspruchs als auch auf die ersatzlose Streichung der Unverjährbarkeitsbestimmung von Art. 98^{sexies} EG-ZGB zu verzichten. Zur Begründung hatte es damals u.a. ausgeführt, dass eine Befristung des Beseitigungsanspruchs weder zu einem besseren Schutz wertvoller Anpflanzungen noch zu weniger nachbarrechtlichen Streitigkeiten führen würde. Besonders wertvolle alte Bäume, auf welche die Intention der Motion ziele, würden zudem immer häufiger öffentlich-rechtlich unter Schutz gestellt.

Auch die aktuelle Rückfrage beim Kantonsgericht ergab, dass bei der Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelung keine grösseren Schwierigkeiten bestehen und kein Handlungsbedarf ersichtlich ist, die erst vor wenigen Jahren ins EG-ZGB aufgenommene Bestimmung anzupassen. Vielmehr weist das Kantonsgericht erneut mit Nachdruck darauf hin, dass bei einer Befristung des Beseitigungsanspruchs weder mit Vorteilen in verfahrensökonomischer Hinsicht noch gar mit einer Verringerung der Anzahl von nachbarrechtlichen Streitigkeiten zu rechnen sei.

Auf Abklärungen in anderen Kantonen wurde verzichtet, da andere kantonale Regelungen auf anderen Rechtstraditionen beruhen bzw. Ausfluss besonderer regionaler Gegebenheiten sind, und sich daher nicht mit den Verhältnissen im Kanton St.Gallen vergleichen lassen.

3.2.4 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Zur Wirtschaftlichkeit von Art. 98^{sexies} EG-ZGB kann keine Aussage gemacht werden. Die Bestimmung statuiert die grundsätzliche Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche. Es geht um privatrechtliche Streitigkeiten zwischen benachbarten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern. Sowohl die Frage, ob ein Beseitigungsanspruch gegeben ist, als auch dessen Durchsetzung obliegt dem Zivilgericht. Nachbarrechtliche Streitigkeiten lassen sich weder mit der bestehenden Regelung der Unverjährbarkeit noch mit der Einführung einer Befristung der Beseitigungsansprüche vermeiden. Vorteile in verfahrensökonomischer Hinsicht sind nicht ersichtlich. Vielmehr ist in Übereinstimmung mit dem Kantonsgericht zu befürchten, dass bei Einführung einer Frist für die Geltendmachung von Beseitigungsansprüchen die Anzahl der vom Gericht zu beurteilenden Streitfälle sogar zunehmen würde.

3.2.5 Beurteilung der Nachhaltigkeit

Art. 98^{sexies} EG-ZGB kann insofern als nachhaltig beurteilt werden, als damit die langjährige st.gallische Rechtstradition bzw. Rechtspraxis ins Gesetz überführt worden ist. Eine abweichende Regelung könnte dazu führen, dass Nachbarinnen und Nachbarn, die heute zahlreiche, die Grenzabstandsbestimmungen verletzende Pflanzen dulden, bei Einführung einer Befristung sogar häufiger vor Ablauf der Frist vorsorglich eine Beseitigung der Pflanzen verlangen würden.

3.2.6 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Wie aus den Ausführungen hervorgeht, entspricht die in Art. 98^{sexies} EG-ZGB normierte Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche langjähriger st.gallischer Rechtstradition. Die Regelung hat sich bewährt, erweist sich als zweckmässig und führt in der gerichtlichen Praxis nicht zu Umsetzungsschwierigkeiten. Eine Befristung des Beseitigungsanspruchs führt weder zu einem besseren Schutz wertvoller Anpflanzungen noch gar zu weniger nachbarrechtlichen Streitigkeiten. Von einer Anpassung der Bestimmung – sei dies in Bezug auf deren räumliche Anwendung, sei dies durch deren ersatzlose Streichung oder durch Einführung einer Verjährungsfrist – sind keine Vorteile zu erwarten. Vielmehr ist die Befürchtung, dass im Fall einer Befristung der Beseitigungsansprüche rein vorsorglich die Beseitigung grenzverletzender Pflanzen verlangt wird, nicht von der Hand zu weisen. Schliesslich ist die heutige Regelung auch im Interesse der Rechtsbeständigkeit zu belassen.

3.3 Massnahmen

3.3.1 Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene

Nachbarrechtliche Streitigkeiten lassen sich weder mit der Unverjährbarkeit noch mit Verjährungsfristen verhindern. Die Beurteilung und Durchsetzung allfälliger Beseitigungsansprüche aus dem Nachbarrecht obliegt so oder anders dem Zivilgericht. Nachdem sich bei der Umsetzung der st.gallischen Praxis der Unverjährbarkeit der Beseitigungsansprüche, die seit rund fünf Jahren in Art. 98^{sexies} EG-ZGB auch explizit gesetzlich normiert ist, keine grösseren Schwierigkeiten ergeben haben, besteht kein Handlungsbedarf für Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene.

3.3.2 Massnahmen auf Vollzugsebene

Es sind keine Massnahmen auf Vollzugsebene notwendig oder geplant.

4 Ergebnisse der Evaluation des VIII. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

4.1 Ausgangslage

4.1.1 Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse

Mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP)⁶ nahm der Gesetzgeber zum einen verschiedene Modifikationen an der verwaltungs-externen (d.h. gerichtlichen) Verwaltungsrechtspflege vor, die jedoch angesichts der Unabhängigkeit der Justiz kein Thema für das Regulierungscontrolling durch die Regierung sind. Ohnehin scheinen sie sich, soweit für die Regierung beurteilbar, bestens zu bewähren. Zum anderen verabschiedete der Kantonsrat mit dem VIII. Nachtrag zum VRP aber auch, nebst einer Präzisierung der Ausstandsregeln (Art. 7 VRP) und einer Änderung bei der Sprungbeschwerde (Art. 43^{ter} VRP), verschiedene Änderungen an der verwaltungs-internen Rechtspflege: Der Kantonsrat beschloss auf Antrag seiner vorberatenden Kommission, bei der Rechtspflege durch die Departemente ein «Unmittelbarkeitsprinzip» einzuführen, indem die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher verstärkt auf die Bearbeitung der Rechtsmittelverfahren in den Departementen Einfluss nehmen sollten. Insbesondere wurden sie bei der Sachverhaltsermittlung, namentlich bei Beweiserhebungen, vermehrt in die Pflicht genommen (Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP). Sodann verlangte der Kantonsrat, dass die Regierung auf dem Verordnungsweg Vorschriften zur einheitlichen Bearbeitung von Rekursverfahren erlasse, um dadurch für eine grössere Kohärenz unter den Departementen zu sorgen (Art. 43^{bis} Abs. 3 VRP). Die Regierung erliess in der Folge am 9. Oktober 2018 die Verordnung über die Bearbeitung von Rekursverfahren vor den Departementen (sGS 951.11; abgekürzt RekV). Zudem ist mit Art. 41^{quater} Bst. a VRP ein Katalog jener erst-

⁶ nGS 2017-032, Kantonsratsgeschäft 22.15.16.

instanzlichen Departementalverfügungen eingefügt worden, die nicht wie im Regelfall unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar sind, sondern zunächst an die Verwaltungsrekurskommission (VRK) weitergezogen werden können.

Eine genauere Überprüfung rechtfertigt sich vorliegend für die erwähnten Art. 41^{quater} Bst. a VRP, Art. 43^{bis} Abs. 2 und 3 VRP bzw. die RekV. Diese Bestimmungen werden nachfolgend je separat näher beleuchtet und insbesondere untersucht, wie sich diese auf die Praxis der Departemente ausgewirkt haben. Keine vertiefte Überprüfung rechtfertigt sich hingegen beim noch im Prüfprogramm genannten Art. 43^{bis} Abs. 1 VRP, da der Ausnahmekatalog in Bst. a und b sachlich gerechtfertigt ist. Namentlich der Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung und der Universitätsrat nehmen die Aufgaben der verwaltungsinternen Rechtspflege innerhalb ihrer Anstalten selber wahr. Auf eine zusätzliche verwaltungsinterne Instanz mit voller Kognition kann deshalb insbesondere aus Gründen der Verfahrensökonomie verzichtet werden. Dies entspricht auch dem klaren Willen des Gesetzgebers, der mit diesen Ausnahmen eine Straffung des Rechtsmittelwegs erreichen wollte. Bis im Jahr 2016 war auch der Verwaltungsrat der Spitalverbände als Vorinstanz vor dem Departement ausgeklammert, was hauptsächlich darauf beruhte, dass es unlogisch wäre, Verfügungen und Entscheide des Verwaltungsrates der Spitalverbände, dem die Vorsteherin oder der Vorsteher des Gesundheitsdepartementes angehört hatte, beim zuständigen Gesundheitsdepartement (dessen Vorsteherin bzw. Vorsteher somit stets im Ausstand wäre, Art. 7 Bst. b VRP) anfechten zu lassen. Nachdem die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Gesundheitsdepartementes in das strategische Leitungsorgan weggefallen ist, wurde dieser Ausnahmetatbestand folgerichtig gestrichen (Botschaft der Regierung zu Public Corporate Governance: Umsetzung [22.14.07], S. 47; vgl. zum Ganzen H. Arta, VRP-Praxiskommentar, Zürich / St.Gallen 2020, N 1 und 12 ff. zu Art. 43^{bis} mit Hinweisen).

4.1.2 Gründe und Ziele der Evaluation

4.1.2.a Art. 43^{bis} Abs. 2 und 3 VRP bzw. RekV

Die Art. 43^{bis} Abs. 2 und 3 VRP sind auf Rekursverfahren vor den Departementen beschränkt. In Abs. 2 werden einzig die Vorsteherinnen bzw. Vorsteher der Departemente in die Pflicht genommen, und die gestützt auf Abs. 3 erlassene RekV gilt explizit für Rekursverfahren *vor den Departementen* (Art. 1 RekV [Geltungsbereich]). Dies obschon verwaltungsinterne Rekursverfahren beispielsweise auch vor den Gemeindebehörden oder vor den obersten Verwaltungsbehörden selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten geführt werden können (vgl. Art. 40 VRP). Die Bestimmungen gelten ebenso wenig für Verfahren vor anderen Rekursinstanzen wie dem Bildungsrat, der nach Art. 130 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) und Art. 80 des Mittelschulgesetzes (sGS 215.1) eine eigene, vom Bildungsdepartement unabhängige Rekursinstanz ist.

Neben der Evaluation der Auswirkungen der Bestimmungen auf die Rekursverfahren vor den Departementen ist deshalb zu überprüfen, ob eine Ausweitung und Konkretisierung des Anwendungsbereichs dieser Bestimmung sinnvoll wäre.

4.1.2.b Art. 41^{quater} Bst. a VRP

Da sich mit Art. 41^{quater} Bst. a VRP ein Spannungsfeld zwischen Verfahrensökonomie und Zweistufigkeit des Rechtsschutzes öffnet, ist der Katalog einer Überprüfung zuzuführen, zumal diese Bestimmung auch den Beschleunigungsbestrebungen, die mit der Gesetzesrevision erreicht werden sollten, zuwiderläuft. Grundsätzlich sind Verfügungen der Departemente direkt mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP), was verfahrensökonomisch sinnvoll, jedoch eine Abweichung des grundsätzlich zweistufigen Instanzenzugs in der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege darstellt. Da diese ausnahmsweise Verlängerung des Rechtsmittelwegs bei Departementalverfügungen über die VRK auf den ersten Blick insbesondere eine zusätzliche Belastung der Gerichte darstellt, da sich nicht nur ein, sondern allenfalls zwei kantonale Gerichte mit einem Fall zu beschäftigen haben, ist es wichtig, dass dies nur Fälle betrifft, bei denen dieser verlängerte Instanzenzug gerechtfertigt ist.

4.1.3 Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen

Nicht als direkter Berührungspunkt zu den vorliegend zu untersuchenden Gesetzesbestimmungen, aber aufgrund von Auswirkungen auf das VRP im Allgemeinen ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass verschiedene Digitalisierungsprojekte mit Berührungspunkten zum VRP bestehen und eine Revision des VRP in dieser Hinsicht geprüft wird.

4.2 Evaluationsergebnisse

4.2.1 Beurteilung der Notwendigkeit

4.2.1.a Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP

Wie bereits erwähnt, erachtete der Gesetzgeber diese Bestimmung als notwendig, um die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher stärker in die Pflicht zu nehmen, selber in den Rekursverfahren mitzuwirken. Die Notwendigkeit von Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP ist zumindest fraglich, hat die Vorsteherin bzw. der Vorsteher doch ihre bzw. seine Entscheide ohnehin – auch ohne diese Bestimmung – politisch und rechtlich zu verantworten. Die Notwendigkeit kann aber zumindest insofern als gegeben angesehen werden, als die Bestimmung die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher an ihre Verantwortung beim Entscheid über Rekursverfahren erinnert. Der grosse Handlungsspielraum hinsichtlich der persönlichen Rolle wurde von den Vorsteherinnen und Vorstehern bisher unterschiedlich wahrgenommen, nicht zuletzt, weil die Sach- und Rechtsfragen wie auch die Fallkonstellationen in den einzelnen Departementen unterschiedlich sind. Selbstredend hat deshalb auch die Einführung dieser Bestimmung unterschiedlich starken Einfluss bei den verschiedenen Departementen. Die Einführung des «Unmittelbarkeitsprinzips» nach Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP konnte immerhin die Rolle der Vorsteherin oder des Vorstehers bei der Entscheidvorbereitung genauer definieren und verbessert so Transparenz und Rechtssicherheit (vgl. Anträge der Regierung betreffend VIII. Nachtrag zum VRP vom 24. Mai und 6. September 2016 [Kantonsratsgeschäft 22.15.16]). Über die Auswirkungen der Einführung dieser Bestimmungen für die Rekursverfahren vor den Departementen im Einzelnen wird sodann auf den nachfolgenden Abschnitt 4.2.3 verwiesen.

Es stellt sich die Frage, ob sich der Geltungsbereich von Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP auf sämtliche verwaltungsinternen Rekursverfahren, namentlich etwa auf solche vor den Gemeindebehörden oder vor den obersten Verwaltungsbehörden selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten erstrecken müsste. Grundsätzlich ist nämlich die unmittelbare Mitwirkung der Entscheidungsträgerinnen bzw. -träger selbstverständlich auch in diesen Verfahren angebracht. Der Gesetzgeber wollte primär die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher verpflichten, sich stärker in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Weshalb dies darauf beschränkt wurde, ist nicht ganz nachvollziehbar. Bei einer künftigen Revision des VRP wäre es deshalb durchaus sinnvoll, den Anwendungsbereich entsprechend zu erweitern. Besondere Dringlichkeit scheint diesbezüglich jedoch nicht zu bestehen, zumal der Regierung keine Fälle bekannt sind, in welchen sich etwa Gemeindepräsidentinnen bzw. -präsidenten in Rekursverfahren ihres Zuständigkeitsbereichs ihrer Verantwortung nicht bewusst gewesen wären.

Zudem stellt sich die Frage, ob der Geltungsbereich von Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP in Bezug auf die Anwendbarkeit der Bestimmung auch auf andere Rekursinstanzen wie den Bildungsrat zu konkretisieren ist. Aufgrund des Wortlauts und der Systematik der relevanten Bestimmung im Volksschul- und im Mittelschulgesetz erscheint eine weitere inhaltliche Klärung der Bestimmung nicht erforderlich. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen lassen hinreichend deutlich erkennen, dass ungeachtet des Präsidiums der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes der Bildungsrat eine eigene, vom Bildungsdepartement verschiedene Rekursinstanz ist und daher Art. 43^{bis} VRP nicht zur Anwendung gelangt. Im Sinn von ergänzenden Materialien kann diese Haltung an dieser Stelle dennoch festgehalten werden.

4.2.1.b Art. 43^{bis} Abs. 3 VRP und RekV

Die Notwendigkeit von Art. 43^{bis} Abs. 3 VRP bzw. der gestützt darauf erlassenen RekV kann wiederum darin erblickt werden, dass zumindest in den Rekursverfahren vor den Departementen die Transparenz und Rechtssicherheit verbessert werden. Die Umsetzung von Art. 43^{bis} Abs. 3 VRP stand jedoch von Anfang an unter der Prämisse, die vom Gesetzgeber gewünschte Vereinheitlichung nur soweit einzuführen, als dies den erforderlichen Spielraum für die zielführende und effiziente Durchführung der verschiedenen Rekursverfahren nicht vereitle. Die Rahmenbedingungen der verschiedenen Rekursverfahren in den Departementen unterscheiden sich teils wesentlich voneinander; so sind etwa sozialhilferechtliche, bau- und planungsrechtliche oder migrationsrechtliche Rekursverfahren nicht nur in den sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder der Prozess Erfahrung der Verfahrensbeteiligten höchst unterschiedlich. Dementsprechend war beabsichtigt, die Verordnung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Rekursbeteiligten zu reduzieren. Die Vereinheitlichung konnte durch die Mitwirkung aller departementalen Rechtsdienste erarbeitet werden. Mit dem Erlass der RekV konnte eine Vereinheitlichung und eine erhöhte Verbindlichkeit der Verfahrensvorschriften und insofern eine erhöhte Vorhersehbarkeit für die Rechtsunterworfenen erreicht werden, ohne dabei die notwendige Flexibilität zu verlieren.

Die ausschliessliche Anwendbarkeit von Art. 43^{bis} Abs. 3 VRP bzw. der gestützt darauf erlassenen RekV bei Rekursfällen vor den Departementen, das heisst unter Ausklammerung der übrigen Fälle verwaltungsinterner Rechtspflege, rechtfertigt sich, da die Diskrepanz der Fallkonstellationen zwischen den Departementen und beispielsweise der obersten Verwaltungsbehörde einer Gemeinde oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt noch grösser sein kann als zwischen den Departementen. Diesen Unterschieden könnte eine weitere Ausdehnung des Anwendungsbereichs nicht genügend Rechnung tragen, weshalb dies nicht angezeigt erscheint.

4.2.1.c Art. 41^{quater} Bst. a VRP

Bei den erstinstanzlichen Departementalverfügungen, die vor der Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit Rekurs an die VRK weitergezogen werden können, handelt es sich für die Betroffenen um Eingriffe, die von existenzieller Bedeutung sind (etwa Angelegenheiten betreffend die Berufsausübungsbewilligung oder Disziplinar massnahmen gegen Medizinalpersonen) und in denen ein weites Ermessen besteht. Dies wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren erkannt und hat sich in der Praxis insbesondere dadurch deutlich gezeigt, als es sich bei diesen Verfahren nach Angaben der VRK praktisch ausnahmslos um solche handelt, die besonders aufwändig sind und eine lange Bearbeitungsdauer nach sich ziehen. Eine gewisse Verzögerung des Rechtsmittelwegs, der für die Betroffenen indessen auch eine Verstärkung des Rechtsschutzes bedeutet, erscheint deshalb in diesen Fällen nach wie vor als notwendig und gerechtfertigt. Die umfassende Kognition der VRK erleichtert in einem allfällig anschliessenden Beschwerdeverfahren auch die Beurteilung durch das Verwaltungsgericht.

Da jedoch, wie bereits erwähnt, die Zwischenschaltung der VRK auch eine Mehrbelastung der Gerichte und zusätzlich für die Betroffenen eine Verlängerung der Verfahren bedeutet, ist der Katalog der Fälle, in denen ein Rekursrecht gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente eingeräumt wird, möglichst auf das Notwendigste bzw. auf die bedeutsamsten Fallkonstellationen zu beschränken. Da sich seit der Einführung der Bestimmung in der Praxis keine weiteren Fälle herauskristallisiert haben, die aufgrund eines (besonders) weiten Ermessensspielraums und einer existenziellen Bedeutung für die Betroffenen eine Verzögerung des Rechtsmittelwegs rechtfertigen würden, ist es derzeit nicht angezeigt, den Anwendungsbereich der Bestimmung zu erweitern.

4.2.2 Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden

Es handelt sich um verfahrensrechtliche Vorschriften, welche die Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden nicht tangieren. Eine entsprechende Beurteilung kann deshalb nicht vorgenommen werden.

4.2.3 Beurteilung der Wirksamkeit

4.2.3.a Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP

Im Rahmen des vorliegenden Regulierungscontrollings wurden bei den Rechtsdiensten der Departemente Erhebungen zu den Auswirkungen der geprüften Bestimmungen durchgeführt. Diese ergaben, dass das Weisungsrecht der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher (Bst. a) als Selbstverständlichkeit angesehen und insbesondere bei politisch heiklen Fragestellungen oder bei Praxisänderungen bereits im Vorfeld eines Entscheidentwurfs eine Einschätzung von der Vorsteherin bzw. vom Vorsteher eingeholt werde. Dies sei bereits vor Einführung der Bestimmung erfolgt, mithin habe die neue Bestimmung keine Praxisänderung nach sich gezogen. Eine konkrete Wirksamkeit im Sinn einer Veränderung der Rekursverfahren aufgrund des eingeführten Bst. a ist demnach nicht auszumachen. Eine explizite Regelung ist jedoch immerhin der Rechtssicherheit zuträglich, weshalb sich die Bestimmung zumindest nicht nachteilig auswirkt.

Die Beurteilung der Rekursgründe (Bst. b) kann, analog zu Bst. a, ebenfalls als Selbstverständlichkeit angesehen werden. Es muss letztlich immer die bzw. der oberste Vorgesetzte sicherstellen und verantworten, dass die formellen und materiellen Rekursbestimmungen im Entscheid eingehalten werden, auch wenn die Entscheidvorbereitung, einschliesslich des Verfassens des Entscheidentwurfs, innerhalb des Departements auf Sachbearbeitungsebene delegiert ist. Mit der Unterschrift unter den Entscheid bestätigt die Departementsvorsteherin bzw. der Departementsvorsteher, dass sie oder er alle diese Rekursgründe überprüft hat (vgl. H. Arta, VRP-Praxiskommentar, Zürich / St.Gallen 2020, N 19 zu Art. 43^{bis}). Eine Praxisänderung aufgrund der neuen Bestimmung lässt sich auch hier nicht ausmachen.

Grossen Wert legte der Gesetzgeber auf die Teilnahme der Vorsteherin bzw. des Vorstehers an Verhandlungen oder Beweiserhebungen, wenn eine Praxisänderung in Betracht gezogen wird, sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder Fälle von grosser Tragweite zu entscheiden sind (Bst. c). Eine Teilnahme der Vorsteherin bzw. des Vorstehers an einem Augenschein erfolgte seither zweimal (beim Sicherheits- und Justizdepartement) bzw. dreimal (beim Bau- und Umweltdepartement). Die Bestimmung ist somit wirksam und wird von den Departementsvorsteherinnen bzw. -vorstehern angewendet, so dass diese in den Rekursverfahren bereits mehrfach persönlich in Erscheinung getreten sind. Die Kann-Formulierung der Bestimmung überlässt es grundsätzlich der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher, über die Teilnahme an einem Augenschein zu befinden (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2020/217 vom 19. September 2021 Erw. 4.1). Dies erweist sich als sachgerecht, zumal die Vorsteherin bzw. der Vorsteher am besten beurteilen kann, ob eine persönliche Teilnahme notwendig erscheint. Zudem zeigt die Bestimmung nicht nur in jenen Fällen Wirkung, in denen eine persönliche Teilnahme erfolgt, vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass die mit der Entscheidvorbereitung betrauten Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter sich in jedem Fall, in dem ein Augenschein durchzuführen sein wird, abwägen, ob eine Teilnahme der Vorsteherin bzw. des Vorstehers als im Sinn des Gesetzes notwendig erscheinen könnte. Sie werden diesfalls die Vorsteherin oder den Vorsteher um eine Einschätzung ersuchen, so dass diese bzw. dieser nach pflichtgemäsem Ermessen beurteilen kann, ob eine Teilnahme an Verhandlungen oder Beweiserhebungen angezeigt ist. Die Regierung ist insgesamt der Ansicht, dass die eingeführte Bestimmung dazu beigetragen hat, die Vorsteherin oder den Vorsteher stärker in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dies nicht nur in den einzelnen Fällen, in denen eine Teilnahme bereits erfolgte, sondern auch dadurch, dass stets abgeschätzt werden muss, ob eine solche notwendig ist oder nicht. Die thematisch bedingten Unterschiede der departementalen

Rekursverfahren sind der Grund, dass in den übrigen Departementen noch keine Teilnahme der Vorsteherin oder des Vorstehers erfolgte. Die Erhebungen bei den Rechtsdiensten haben ergeben, dass teilweise kaum Rekursfälle zu bearbeiten und teilweise kaum Verhandlungen oder Beweiserhebungen (namentlich Augenscheine) durchzuführen sind, so dass sich die Frage der persönlichen Teilnahme gar nicht erst stellt.

Die Pflicht zur persönlichen Stellungnahme im Beschwerdeverfahren (Bst. d) trägt ebenfalls zu einem stärkeren Einbezug der Vorsteherin bzw. des Vorstehers bei. Die Wirksamkeit der Bestimmung steht ausser Frage, zumal gemäss der strengen Praxis des Verwaltungsgerichtes eine Stellungnahme, die nicht von der Vorsteherin bzw. vom Vorsteher unterzeichnet wurde, als nicht erfolgt gilt (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2017/124 vom 29. Juni 2017 Erw. 3).

4.2.3.b Art. 43^{bis} Abs. 3 VRP bzw. RekV

Die Erhebungen bei den Rechtsdiensten der Departemente haben gezeigt, dass die Einführung der RekV keine Änderung an der Praxis der Anwendung des VRP bei Rekursverfahren herbeigeführt hat. Die Praxis war insbesondere in Bezug auf die Kosten oder die Fristen bereits vor Einführung der RekV ohne weiteres mit den Vorgaben der RekV vereinbar. Die Wirksamkeit der Verordnung kann aus Sicht der Regierung vielmehr darin erblickt werden, dass der Verweis auf eine explizite Regelung, etwa bei der Erhebung eines Kostenvorschusses, mehr Transparenz schafft und so auch eine grössere Akzeptanz bei den Rekurrentinnen oder Rekurrenten erreicht werden kann.

4.2.3.c Art. 41^{quater} Bst. a VRP

Die Bestimmung sollte primär den Rechtsschutz der Betroffenen stärken. Dieses Ziel wird durch den neu geschaffenen Art. 41^{quater} Bst. a VRP offensichtlich erreicht, zumal nunmehr sowohl eine Überprüfung mit voller Kognition als auch eine zweistufige kantonale Überprüfung gewährleistet ist.

4.2.4 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

4.2.4.a Art. 43^{bis} Abs. 2 und 3 VRP bzw. RekV

Insbesondere die Teilnahme an Verhandlungen oder Beweiserhebungen binden Ressourcen der Vorsteherin bzw. des Vorstehers. Der Mehraufwand der Vorsteherinnen und Vorsteher bewegt sich aufgrund der bisher überschaubaren Zahl der Anwendungsfälle von Art. 43^{bis} Abs. 2 VRP jedoch in einem bescheidenen Rahmen. Die einzusetzenden Ressourcen bei den Vorsteherinnen und Vorstehern führen zudem zur politisch gewollten verstärkten Einbindung und sind somit als Preis des Rechtsstaates ohne weiteres hinnehmbar.

4.2.4.b Art. 41^{quater} Bst. a VRP

Aus wirtschaftlicher Sicht scheint insbesondere bemerkenswert, dass zwar die Fälle, die unter diese Bestimmung fallen, nach den jährlichen Geschäftsberichten der VRK zahlenmässig nicht besonders ins Gewicht fallen, die VRK jedoch feststellt, dass diese Fälle bei der Bearbeitungsdauer signifikant zu Buche schlagen, da sie mitunter zu den aufwändigsten gehören. Dies bindet die personellen Ressourcen. Dieser Mehraufwand ist jedoch insofern zu relativieren, als die Mehrbelastung der VRK zu einer entsprechenden Entlastung des Verwaltungsgerichtes führt, da längst nicht alle Entscheide der VRK an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Zudem ist es eine politische Entscheidung des Gesetzgebers, den Rechtsschutz in diesen Fällen auszubauen. Die damit einhergehenden finanziellen bzw. personellen zusätzlichen Aufwendungen (die kaum zahlenmässig erfasst werden können), sind denn auch aufgrund der existenziellen Bedeutung und des weiten Ermessensspielraums der die Bestimmung umfassenden Fälle gerechtfertigt. Aus Sicht der Regierung spricht deshalb auch aus wirtschaftlicher Sicht nichts dagegen, Art. 41^{quater} Bst. a VRP im aktuell geltenden Umfang zu belassen.

4.2.5 Beurteilung der Nachhaltigkeit

Mit den vorliegend geprüften Bestimmungen wird namentlich dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Transparenz und Rechtssicherheit nachgekommen. Zudem kann – in einem zweckmässigen Rahmen, d.h. ohne unnötige Verzögerungen des Rechtsmittelwegs hinnehmen zu müssen – eine Verstärkung des Rechtsschutzes erreicht werden. Die Bestimmungen sind geeignet, diese Ziele auch langfristig erfüllen zu können. Insofern sind die Verfahrensvorschriften als nachhaltig zu beurteilen.

4.2.6 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Wie die gemachten Ausführungen zeigen, erweisen sich die untersuchten Bestimmungen in der geltenden Fassung zwar nicht durchwegs als notwendig, aber dennoch als sinnvoll und zweckmässig. Die Art. 43^{bis} Abs. 2 und 3 VRP sowie die RekV verbessern insbesondere die Transparenz und Rechtssicherheit. Weitergehende Verpflichtungen (insbesondere für die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher) bzw. striktere Vereinheitlichungen (für die Rekursverfahren) erweisen sich aufgrund der teilweise erheblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Rekursverfahren nicht als angezeigt. Eine gewisse Verzögerung des Rechtsmittelwegs (Art. 41^{quater} Bst. a VRP) stärkt sodann letztlich den Rechtsschutz der betroffenen Personen und erweist sich deshalb ebenfalls als gerechtfertigt, zumal es sich für diese um Fälle von existentieller Bedeutung handelt, in denen den Behörden ein erheblicher Ermessensspielraum zugestanden wird.

4.3 Massnahmen

4.3.1 Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene

Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, ergibt sich kein Handlungsbedarf bei den überprüften Bestimmungen.

4.3.2 Massnahmen auf Vollzugsebene

Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, ergibt sich kein Handlungsbedarf bei den überprüften Bestimmungen.

5 Ergebnisse der Evaluation des II. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Gegenstand der Evaluation und der zu prüfenden Erlasse

Der Kantonsrat erliess den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (sGS 413.1; nachfolgend EG-ZSG) am 7. Juni 2016. Das Gesetz wurde am 8. August 2016 rechtsgültig und steht seit dem 1. Januar 2019 in Vollzug (nGS 2018-067). Auf den gleichen Zeitpunkt trat der von der Regierung am 20. November 2018 erlassene IV. Nachtrag zur Verordnung zum EG-ZSG (sGS 413.11; nachfolgend V-EG-ZSG) in Vollzug, der verschiedene Ausführungsbestimmungen zum geänderten Gesetzesrecht enthält (nGS 2019-011). Mit der Revision wurden die Grundlagen für eine Restrukturierung des Zivilschutzes gelegt, insbesondere durch die Reduktion der Zahl der Zivilschutzorganisationen von zwanzig auf acht. Das Gesetz regelt insbesondere Organisation und Zuständigkeiten des Zivilschutzes sowie die Aufgaben und Finanzierung der Regionalen Zivilschutzorganisationen (RZSO) im Kanton St.Gallen.

Die Revision war begründet durch verschiedene Mängel in der Struktur und den Leistungen der Zivilschutzlandschaft des Kantons. So zeigte sich in Erhebungen bei Gemeinden und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), bei Zivilschutzkommandantinnen und -kommandanten, bei Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz sowie bei der Beurteilung neuer Gefährdungsanalysen, dass die bisherige, eher kleinräumig aufgebaute

Struktur des Zivilschutzes – ohne die persönlichen Leistungen der damals aktiven Kader und Mannschaften schmälern zu wollen – strukturell, ausrüstungs- und ausbildungsmässig den Anforderungen nicht mehr zu genügen vermochte. Das Leistungsniveau sowie die Umsetzung der rechtlichen Verpflichtungen der verschiedenen Zivilschutzorganisationen war uneinheitlich. Zudem war die Kostenwirksamkeit des Gesamtsystems nicht mehr gegeben. Vorhandenes Potenzial an personellen und materiellen Ressourcen wurde wenig genutzt und die Zusammenarbeit der Zivilschutzorganisationen unter sich wie auch mit weiteren Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes erschien ebenso verbesserungswürdig wie der Transfer der Ausbildung vom Kanton in die RZSO. Ausserdem leisteten etliche Angehörige des Zivilschutzes (AdZS) weniger als einen Dienstag je Jahr.

Hauptzielsetzungen der erwähnten Revision bildeten entsprechend insbesondere:

- die Anpassung des Zivilschutzes an die aktualisierte Sicherheitslage mit Einbezug zentraler Elemente der Strategie des Bundes, resultierend aus dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010;
- die Neuausrichtung der Aufgaben des Zivilschutzes auf Katastrophen- und Nothilfe, und dabei auf die wahrscheinlichsten (nicht mehr die gefährlichsten) Bedrohungen;
- damit verbunden eine signifikante Bestandesreduktion der AdZS mit gleichzeitiger Erhöhung der Mobilität;
- die Reduktion der Zahl der RZSO von zwanzig auf acht;
- die Stärkung der Steuerung, Führung, Zusammenarbeit und Kontrolle des Zivilschutzes;
- eine Entlastung der Kantonsfinanzen um rund 2,2 Mio. Franken im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013.

5.1.2 Gründe und Ziele der Evaluation

Nach gut zweijährigem Vollzug der geänderten Zivilschutzgesetzgebung soll im Rahmen des Regulierungscontrollings überprüft werden, ob die vom II. Nachtrag zum EG-ZSG angestrebten Zielsetzungen erreicht wurden. Dabei sind namentlich auch die Erkenntnisse aus der Bewältigung der Covid-19-Epidemie bzw. insbesondere die seitens der Staatswirtschaftlichen Kommission gemachten Empfehlungen betreffend Bewältigung der «Corona-Krise» zu berücksichtigen (siehe Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 25. März 2021 [82.21.03]). Kann der Kanton – insbesondere mit dem Kantonalen Steuerungsausschuss – die geforderte verstärkte Führungs- und Kontrollfunktion wahrnehmen? Sind die kantonale Zivilschutzformation und die acht RZSO richtig «aufgestellt», um die gewandelten sicherheitspolitischen Herausforderungen im Zivilschutz zu meistern? Stimmen die Bestände und die geografische Gliederung der RZSO? Funktioniert die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz wie auch mit den anderen Kantonen und allenfalls mit dem benachbarten Ausland? Besteht allenfalls verstärkter Koordinationsbedarf in der vertikalen Führung zwischen Kanton und RZSO?

5.1.3 Berührungspunkte zu anderen Projekten und Vorstössen

Der Zivilschutz ist – neben Polizei, Feuerwehr, Gesundheitsdiensten und technischen Diensten – einer von fünf Akteuren des Verbundsystems Bevölkerungsschutz. Demgemäss stellt die in den strategischen Schwerpunktzielen der Regierung geplante Revision des Bevölkerungsschutzgesetzes (sGS 421.1; abgekürzt BevSG) ein zentraler Berührungspunkt dar. Im BevSG werden die Grundlagen und Leitplanken für die Zusammenarbeit der Akteure wie auch für die Einsätze gelegt. Dies betrifft insbesondere Einsätze, die unter Leitung des Kantonalen Führungsstabes (KFS) erfolgen, die Koordinationsaufgaben, grenzüberschreitenden Charakter oder den Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) beinhalten.

Vertiefende Erkenntnisse zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie wird die Regierung sodann in ihrer Berichterstattung zu den Postulaten 43.20.03 «Der Kanton St.Gallen bereitet sich auf künftige Pandemien vor» und 43.22.01 «Das Bildungsdepartement bereitet sich auch auf künftige

tige Pandemien vor» sowie bei der Bearbeitung der Motion der Staatswirtschaftlichen Kommission 42.20.18 «Optimierungen im Bevölkerungsschutzgesetz aufgrund der Covid-19-Epidemie» aufzeigen. Diese Vorlage wird dem Kantonsrat auf die Wintersession 2023 hin zugeleitet.

5.2 Evaluationsergebnisse

5.2.1 Beurteilung der Notwendigkeit

Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden, dass die Regierung das seit 1. Januar 2019 in Vollzug stehende revidierte EG-ZSG als wirksam und zukunftsgerichtet beurteilt. In massgeblichen Einsätzen der letzten Jahre haben sich die RZSO als sehr leistungsfähig und als Stütze in der Bewältigung von Extremwetterereignissen, Flüchtlingssituationen und auch der Covid-19-Epidemie erwiesen. Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die Restrukturierung im Rahmen der Gesetzesrevision zurückzuführen, weshalb die Notwendigkeit des Erlasses eindeutig als gegeben zu betrachten ist. So haben andere Kantone das st.gallische Modell der Ausrichtung der Zivilschutzorganisationen auf die Einsätze bereits als Massstab für eigene Restrukturierungen genommen.

5.2.2 Beurteilung der verfassungskonformen Umsetzung der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden

Die immer weiter fortschreitende Vernetzung von Wirtschaft und Gesellschaft führt zu einer entsprechenden Zunahme von übergreifendem Koordinationsbedarf von Zivilschutzeinsätzen. Aufgrund dessen ist die in den Einsätzen seit der Revision erfolgte zunehmend zentrale Führung durch den KFS bzw. die Abteilung Zivilschutz, bei nach wie vor dezentraler Organisation, ein sachlich gerechtfertigter Schritt. Auch erfordert die gestiegene Komplexität der Aufgaben des Zivilschutzes sowie deren breiteres Spektrum eine stärkere Ausbildung durch den Kanton. Dies zeigte sich etwa im Rahmen der Covid-19-Epidemie bei Einsätzen von AdZS als «Ski-Ranger» (welche die Einhaltung der Covid-19-Regeln auf den Skipisten kontrolliert hatten), in der Infoline, in der psychologischen Betreuung oder in der Kommunikation. Schliesslich erscheint es sachgerecht, dass die Mittel der Ersatzbeiträge, die seit dem Jahr 2012 nicht mehr bei den Gemeinden, sondern beim Kanton anfallen, für die Ausrüstung der regionalen Zivilschutzorganisationen zur Verfügung gestellt werden. Deren Leistung kommt wiederum den Gemeinden bzw. der gesamten Bevölkerung zugute.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bzw. das Zusammenspiel der Akteure mit der zunehmend zentralen Führung durch den Kanton hat sich bewährt und ist nicht nur beim Kanton, sondern auch bei den Gemeinden auf Zustimmung gestossen. Die von einzelnen Gemeinden gelegentlich hinterfragte Zuständigkeit für die Freigabe kommunal vorhandener Ersatzbeiträge nach Art. 40^{bis} Abs. 2 EV-ZSG wird, da diese Beiträge auf Gemeindeebene nicht weiter geäuft werden, an Bedeutung verlieren und ist im Sinn einer einheitlichen Praxis weiterhin angezeigt.

5.2.3 Beurteilung der Wirksamkeit

Seit Vollzugsbeginn des revidierten Gesetzes sind die Zivilschutzorganisationen im Kanton St.Gallen praktisch permanent in Einsätzen (siehe Abschnitt 5.2.1). Dabei haben sie sich als kostenwirksam und leistungsfähig erwiesen. Die Einsatztage je ausgebildeten AdZS haben sich in den vergangenen fünf Jahren mit der Bestandesreduktion erhöht (siehe Abbildung 1), ohne Abstriche bei den Leistungen in Kauf nehmen zu müssen.

Aufgrund des revidierten Gesetzes konnte insbesondere ein einheitliches Leistungsprofil über alle Zivilschutzorganisationen hinweg etabliert werden. Damit wurde die Leistungs- und Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes als Instrument im Verbundsystem Bevölkerungsschutz signifikant gesteigert. Teilaufgaben wie die Periodische Schutzraumkontrolle (PSK), die vor der Revision nur teilweise

wahrgenommen werden konnten, sind seit dem Vollzugsbeginn systematisch erfolgt. Spezialaufgaben wie Wasseraufbereitung oder Orten und Retten können überhaupt erst mit dem neuen Gesetz erfüllt werden. Die Erhöhung der Mobilität aller Zivilschutzorganisationen kommt, unabhängig von den originären Zivilschutzaufgaben, dem gesamten Bevölkerungsschutz zugute und entspricht den Merkmalen aktueller Ereignisse, die sich nicht mehr auf einzelne Gemeinden oder Themengebiete beschränken lassen.

Die Einberufung des nach Art. 1^{quater} EG-ZSG vorgesehenen Kantonalen Steuerungsausschusses ist aufgrund personeller Engpässe und der grossen Beanspruchung des federführenden Amtes für Militär und Zivilschutz (AfMZ) noch nicht erfolgt. Dies ist jedoch vorgesehen und massgebend für die Weiterentwicklung des Zivilschutzes. Ebenfalls noch nicht umgesetzt wurde die stärkere Ausbildung des Kaders durch den Kanton im Bereich Führung, was wiederum der seit dem Jahr 2019 ständig notwendigen Ereignisbewältigung (Migration, Covid-19-Epidemie, Ukraine-krieg, Energiemangel, Trockenheit) und entsprechender Belastung der personellen Ressourcen geschuldet ist.

Durch die Restrukturierung und Anpassung, aber auch die gestiegene Grundbelastung des gesamten Bevölkerungsschutzes im Rahmen der jüngsten Entwicklungen, namentlich betreffend Zunahme der Extremwetterereignisse, Covid-19-Epidemie, Krieg in der Ukraine und Migrationswellen, sind die Kosten für Mobilität und Ausrüstung rund 15 Prozent höher als erwartet. Die positiven Effekte der Ausgaben, insbesondere die erhöhte Leistungsfähigkeit und Motivation der AdZS, vermögen diese erhöhten Kosten jedoch klar aufzuwiegen. Im Übrigen bleibt die Erfolgsrechnung des Kantons davon unberührt, da diese Ausgaben über Ersatzbeiträge abgedeckt sind.

Sodann hat sich die Absenkung der Sollbestände, wie erwähnt, nicht negativ auf die Qualität der Einsatzbewältigung ausgewirkt. In den letzten fünf Jahren wurden jährlich durchschnittlich bis zu zweieinhalb Tage Dienst geleistet (siehe Abbildung 1).

Dienstage und Totalbestände AdZS gesamter Kanton St.Gallen

Jahr	Dienstage	Totalbestand AdZS	durchschnittlich geleistete Dienstage pro TN
2017	15'897	8'108	1,96
2018	14'637	8'058	1,82
2019	15'572	7'759	2,01
2020	14'601	6'120	2,39
2021	11'689	4'940	2,37

Abbildung 1: Dienstage und Mannschaftsbestände.

Dabei gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass das Einsatzkonzept des Zivilschutzes im Kanton St.Gallen vorsieht, dass sich die RZSO personell und materiell bei grösseren und/oder langdauernden Einsätzen gegenseitig unterstützen. So kann jeder Einsatz personell ausreichend alimentiert werden.

Die Auswertungen haben zudem gezeigt, dass innert 24 Stunden rund 30 Prozent der Aufgebote- nen einrücken konnten, nach weiteren 24 Stunden zusätzliche 30 bis 40 Prozent. Dies obschon der Zivilschutz nicht zu den Blaulichtorganisationen zählt.

5.2.4 Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Mit der Umsetzung des revidierten Gesetzes konnten die gesetzten Ziele auch in wirtschaftlicher Hinsicht erreicht werden. Die Entlastung der Kantonsrechnung um rund 2,2 Mio. Franken jährlich konnte im Wesentlichen durch die erweiterte Nutzung der Ersatzbeiträge erzielt werden. Der Fonds der Ersatzbeiträge bewegt sich auf dem prognostizierten Niveau und befindet sich gegenwärtig auf der Höhe des Jahres 2011, d.h. auf der Basis, die der Revision zugrunde gelegt wurde.

Der Fonds beläuft sich momentan auf Fr. 56'627'740.– (im Jahr 2012 waren es Fr. 55'949'745.–; siehe Abbildung 2). Die allmähliche Abnahme entspricht einer schweizweiten Tendenz und ist direkt von der Bautätigkeit abhängig. Innerhalb des AfMZ wurden in der Abteilung Zivilschutz und der Koordinationsstelle Bevölkerungsschutz Anpassungen vorgenommen, die sich aufgrund der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung als zweckmässig erwiesen haben. Diese konnten ohne zusätzliche Mittel aus dem ordentlichen Personalkredit realisiert werden. In Zukunft zu prüfen wären weitere Synergieeffekte, insbesondere mit Blick auf die Entlastung der Kantonspolizei von peripheren Aufgaben, die beispielsweise bei planbaren Ereignissen durch den Zivilschutz übernommen werden könnten, oder in der Zusammenarbeit mit der Feuerwehr bei Waldbrandsituationen.

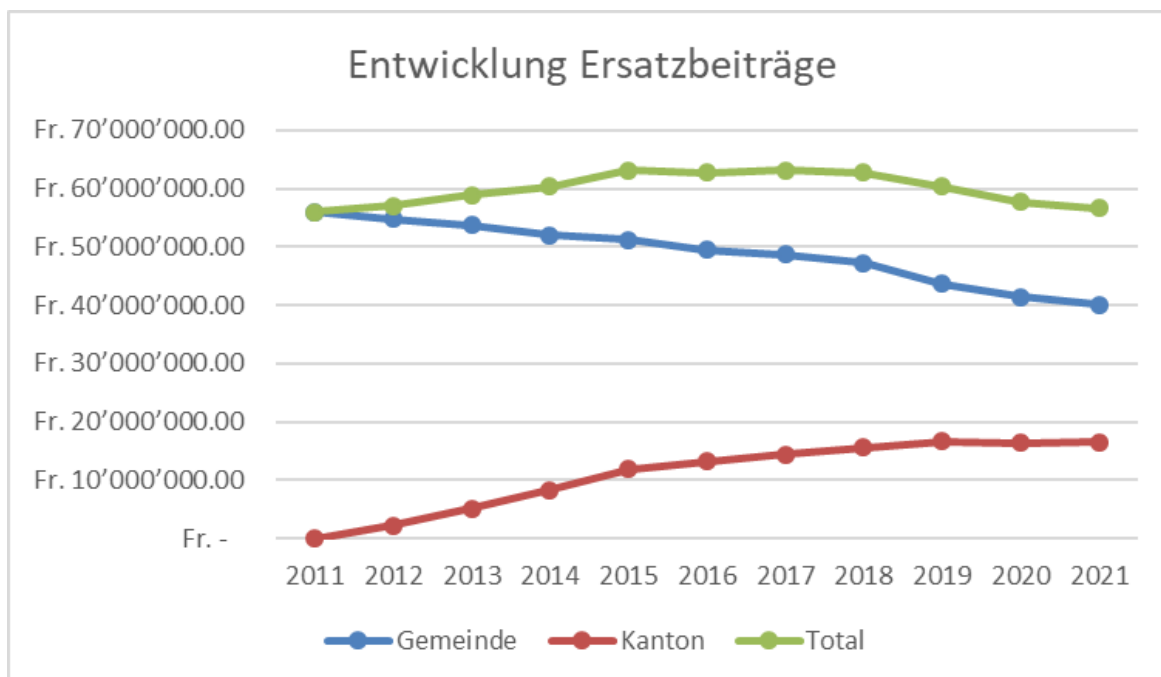


Abbildung 2: Entwicklung der Ersatzbeiträge der letzten zehn Jahre.

5.2.5 Beurteilung der Nachhaltigkeit

Die Einsätze der vergangenen Jahre haben zum einen gezeigt, dass die vom Bundesgesetz vorgegebenen Aufgaben des Zivilschutzes nicht mehr vollständig der Realität entsprechen. So haben insbesondere die verschiedenen Flüchtlingssituationen (Afghanistan, Syrien, Ukraine) wie auch die Covid-19-Epidemie gezeigt, dass im Bereich der Gesundheitsdienste sehr rasch personelle Unterstützung der üblichen Einrichtungen und Kräfte notwendig ist, für welche die AdZS allerdings nur bedingt geeignet sind. Der Zivilschutz bewies aber auch, dass er nicht vorgesehene Leistungen erbringen kann, wie sich am Beispiel der «Ski-Ranger» zeigte. Sodann offenbarte die Covid-19-Epidemie, dass in ausserordentlichen Lagen in der Bevölkerung ein Bedürfnis nach psychologischer Unterstützung besteht, das über die bestehenden Angebote nicht vollständig abgedeckt wird.

Zum anderen haben diese Einsätze gezeigt, dass es zwingend mehr Frauen im Zivilschutz bzw. im Gesamtsystem Bevölkerungsschutz braucht, um den Bedürfnissen – gerade im Bereich des Gesundheitswesens – umfassend zu genügen. So etwa, wenn der explizite Wunsch geäussert wird, von einer Frau betreut zu werden. Bis anhin konnte der Kanton St.Gallen dies durch pragmatische Lösungen – z.B. durch die Zusammenarbeit von Zivilschutz und Samaritervereinen oder die Unterstützung durch Mitarbeiterinnen des Amtes für Militär und Zivilschutz – abfedern. Mittel- und längerfristig jedoch bedarf es einer bundesweiten Lösung, um mit neuen Dienstleistungs-

modellen flexibel und zukunftsgerichtet das geforderte Leistungsspektrum abdecken zu können. Bis dahin wird der Kanton St.Gallen weiterhin mit der Innovationskraft und Kreativität der Zivilschutzorganisationen und der kantonalen Verantwortlichen die Erfordernisse der Einsätze erfüllen. Auswirkungen auf den Kernauftrag der Zivilschutzorganisationen sind noch nicht abzuleiten.

Der von vielen als besonders intensiv wahrgenommene Einsatz von AdZS für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie hat im Zeitraum von März 2020 bis März 2022 8'293 Dienstage beansprucht. Übertragen auf die Anzahl zur Verfügung stehender AdZS bedeutet dies weniger als zwei Dienstage Einsatz je AdZS, verteilt auf zwei Jahre. Ausgehend davon, dass realistischere nicht alle, die auf dem Papier zur Verfügung stehen, auch einrücken, sondern über die Dauer lediglich rund 66 Prozent davon, beläuft sich der Einsatz je AdZS auf höchstens drei Tage. Auch neben einem so signifikanten Einsatz wie demjenigen aufgrund der Covid-19-Epidemie kann eine nachhaltige Einsatzfähigkeit demgemäss gewährleistet werden, zumal die zu leistenden Einsätze – ausser bei planbaren und nach besonderen Vorschriften bewilligten «Einsätzen zu Gunsten der Gemeinschaft» – grundsätzlich nicht limitiert sind.

5.2.6 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Zusammengefasst kann die Revision des EG-ZSG positiv beurteilt werden. Die Verschlankeung und die Ausrichtung auf Einsätze konnten erreicht werden. Die Einsätze der letzten Jahre haben belegt, dass sich der Zivilschutz als gleichwertiger Partner im Gesamtsystem Bevölkerungsschutz etabliert hat. Leistungsfähigkeit und Kostenwirksamkeit sind gegeben. Wie die Einsatzrealität bewiesen hat, sind Bestände und Aufgaben im Einklang. Der Zivilschutz im Kanton ist gut aufgestellt. Der eingeschlagene Weg ist weiter zu verfolgen. Optimierungsmöglichkeiten in der Umsetzung erfolgen durch das AfMZ im Sinn einer rollenden Planung.

Die beiden Hauptherausforderungen für die Zukunft stellen die Gewinnung von Frauen und die Erweiterungen des Aufgabenspektrums dar, die allerdings die gesamte Schweiz betreffen.

Im Rahmen der letzten Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1; abgekürzt BZG) wurden insbesondere die maximal möglichen Dienstleistungstage von Kader und Spezialisten massiv (um rund 50 Prozent) reduziert. Dies hat im operativen Betrieb der RZSO teilweise einschneidende Auswirkungen, die auf Bundesebene behoben werden müssen. Der Kanton St.Gallen begegnet diesen Herausforderungen einstweilen mit pragmatischen Lösungen. Voraussichtlich im Jahr 2025 ist auf Bundesebene eine Revision des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.2) geplant, namentlich zur Sicherstellung der Bestände und im Bereich des Koordinierten Sanitätsdienstes. Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zu dieser Revision Ende Januar 2023 ausgelöst.⁷

5.3 Massnahmen

5.3.1 Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene

Auf kantonalen Ebene sind keine gesetzgeberischen Massnahmen für den Zivilschutz ersichtlich. Hingegen müssen die unter Abschnitt 5.2.6 genannten Defizite im Rahmen der Revision des BZG auf Bundesebene mitgestaltet werden. Dabei ist anzumerken, dass alle Kantone mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert sind und der Kanton St.Gallen sich im Verbund für eine Behebung der Mängel einsetzen wird.

⁷ Siehe www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing#VBS.

5.3.2 Massnahmen auf Vollzugsebene

In einem Dreijahresrhythmus sollen die Kader durch den Kanton hinsichtlich der Führungskompetenzen verstärkt geschult werden. Sie sollen befähigt werden, auf Basis des Führungshandbuchs des Bundes («Handbuch Führung im Bevölkerungsschutz [FiBS]»), eine breite Palette von Handlungsoptionen nach innovativen wie auch bewährten Methoden für die Führung anzuwenden. Dieses Handbuch integriert die Erfahrungen aller Kantone und Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz und ermöglicht eine schweizweite, einheitliche und vertiefte Zusammenarbeit. Die knapper werdenden personellen Ressourcen im Bevölkerungsschutz wie auch die immer stärker vernetzte und kantonsübergreifend notwendige Ereignisbewältigung untermauert die Bedeutung der Interoperabilität, vor allem der Kader. Kritisch ist dabei die personelle Belastung der Einsätze im AfMZ, um die Inhalte der Dreijahresplanung zu konkretisieren und umzusetzen. Wann die Umsetzung konkret erfolgt, kann deshalb aktuell noch nicht definitiv bestimmt werden. Dasselbe gilt für die geplante Einberufung des Kantonalen Steuerungsausschusses. Der verstärkte Einfluss des Kantons hat sich gleichwohl bereits bemerkbar gemacht und sich positiv auf den Bevölkerungsschutz im Kanton St.Gallen ausgewirkt.

6 Ausblick

6.1 Erkenntnisse aus dem vorliegenden Prüfbericht

Anders als im Prüfbericht zum Prüfprogramm 2020 des Regulierungscontrollings (32.21.05A und 32.21.05B), in dem in Bezug auf die geprüften Erlasse Revisionsbedarf festgestellt wurde, ergibt sich aus dem vorliegenden Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 kein Rechtsetzungs- bzw. Handlungsbedarf. Dies, weil sich die geprüften Erlasse als notwendig, wirksam, wirtschaftlich und nachhaltig erwiesen haben. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass grössere und grundlegendere Gesetzesrevisionen von den Departementen und der Staatskanzlei in Arbeit sind (z.B. Totalrevisionen des Volksschulgesetzes [sGS 213.1], des Gesetzes über die Universität St.Gallen [sGS 217.11] und des Gesundheitsgesetzes [sGS 311.1]). Ausgelöst durch verschiedene Digitalisierungsvorhaben im elektronischen Geschäftsverkehr auf Bundes- und kantonaler Ebene wird zudem eine Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) geprüft. Aufgrund deren Grösse und Bearbeitungsdauer werden diese Erlasse nicht über das Regulierungscontrolling behandelt, sondern als separate Projekte geführt. Der Anstoss hierzu ergibt sich jeweils meist im Rahmen des in der üblichen Verwaltungstätigkeit erkannten Handlungsbedarfs oder durch parlamentarische Vorstösse oder Aufträge.

Eine Übersicht über den Stand der laufenden Gesetzesvorhaben ist in der Liste mit den Gesetzesvorhaben⁸, die dem Kantonsrat jährlich als Teil des Regierungscontrollings zugeleitet wird, ersichtlich. Aus der aktuellen Übersicht (vgl. 32.23.01) lässt sich entnehmen, dass sich Ende 2022 insgesamt 75 Gesetzesvorhaben in Bearbeitung befanden. Die Bearbeitung von 18 Gesetzesvorhaben konnte im Jahr 2022 abgeschlossen werden.

Aus Sicht der Regierung hat sich das Regulierungscontrolling bis anhin als nützliches Instrument bewährt, weil es erlaubt, auch ausserhalb von grossen Gesetzesrevisionen bestehende Erlasse systematisch zu evaluieren und auf ihren Anpassungsbedarf hin zu überprüfen.

⁸ Die Übersicht über die Gesetzesvorhaben weist jene Gesetze und Kantonsratsbeschlüsse zur Genehmigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen aus, die von den Departementen sowie der Staatskanzlei im Jahr 2022 bearbeitet wurden oder seit dem Jahr 2022 angewendet werden.

6.2 Vorgemerkte Themen für das Prüfprogramm 2025

Das nächste Prüfprogramm wird dem Kantonsrat im Jahr 2025 unterbreitet. Der dazugehörige Prüfbericht folgt voraussichtlich im Jahr 2027. Im Rahmen der Auswahl der Prüfthemen für das Prüfprogramm 2021 wurden die folgenden sechs Erlasse für das Prüfprogramm 2025 vorge-
merkt:

Das Departement des Innern betreffende Prüfthemen:

- Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (nGS 2020-108);
- V. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung (nGS 2021-019).

Das Finanzdepartement betreffende Prüfthemen:

- XV. Nachtrag zum Steuergesetz (STAF⁹-Umsetzung; nGS 2019-042).

Das Bau- und Umweltdepartement betreffende Prüfthemen:

- Geoinformationsgesetz (nGS 2019-035).

Das Sicherheit- und Justizdepartement betreffende Prüfthemen:

- Gesetz über den Feuerschutz (nGS 2019-104).

Das Gesundheitsdepartement betreffende Prüfthemen:

- Hundegesetz (nGS 2019-093).

Ob die vorstehend genannten Erlasse tatsächlich in das Prüfprogramm 2025 aufgenommen werden, wird bei der definitiven Auswahl der Prüfthemen durch den Kantonsrat festgelegt.

6.3 Zeitplan

Es ist vorgesehen, dass das Prüfprogramm und der Prüfbericht dem Kantonsrat jeweils alternierend alle zwei Jahre in der Sommersession vorgelegt werden. Der Zeitplan sieht deshalb folgende nächste Schritte vor:

- | | |
|--|--|
| – Beratung des Prüfberichts zum Prüfprogramm 2021 durch den Kantonsrat | Sommersession 2023 |
| – Beratung und Beschlussfassung zum Prüfprogramm 2025 durch den Kantonsrat | Sommersession 2025 |
| – Beratung des Prüfberichts zum Prüfprogramm 2025 durch den Kantonsrat | Sommersession 2027
Herbstsession 2027 ¹⁰ |

⁹ STAF = Steuerreform und AHV-Finanzierung.

¹⁰ Sofern Gesetzesänderungen beantragt werden, sind zwei Lesungen erforderlich. Vgl. Art. 98 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Prüfbericht zum Prüfprogramm 2021 des Regulierungscontrollings einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär