



## Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.15.16 / 23.15.01 (VIII. Nachträge zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege / KRB über die Zahl der Richter)	Marco Regli Juristischer Mitarbeiter Sicherheits- und Justizdepartement Oberer Graben 32 9001 St.Gallen T 058 229 36 82 marco.regli@sg.ch
Termin	Mittwoch, 30. März 2016, 07.00 Uhr	
Ort	Sitzungszimmer 109, Oberer Graben 32, St.Gallen	

St.Gallen, 29. April 2016

### Vorsitz

Schöbi Michael, Altstätten, Präsident

### Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Schöbi Michael, Altstätten, Präsident
  - Altenburger Ludwig, Buchs
  - Bereuter Jürg, Rorschach
  - Bühler Daniel, Bad Ragaz
  - Bühler René, Schmerikon
  - Eggenberger Peter, Rüthi
  - Güntzel Karl, St.Gallen
  - Hasler Etrit, St.Gallen
  - Kühne Raphael, Flawil
  - Locher Walter, St.Gallen
  - Louis Ivan, Nesslau
  - Rehli Valentin, Walenstadt
  - Ritter-Sonderegger Werner, Altstätten
  - Surber Bettina, St.Gallen
  - Wicki Martin, Andwil
- 
- Fässler Fredy, Regierungsrat, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
  - Arta Hans-Rudolf, Generalsekretär Sicherheits- und Justizdepartement
- 
- Eugster Beda, Präsident des Verwaltungsgerichtes
  - Scherrer Dominik, Präsident des Kantonsgerichtes (bis 10.30 Uhr)
  - Balmelli Michael, Generalsekretär des Kantonsgerichtes (bis 10.30 Uhr)
- (Beizug gemäss Art. 52 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR])

### Protokoll

Regli Marco, jur. Mitarbeiter Rechtsdienst Sicherheits- und Justizdepartement



## Entschuldigt

-

## Unterlagen

- Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 13. Oktober 2015  
(mit Kantonsratsversand zugestellt / im RIS abrufbar)
- Aktuelle Fassungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) und des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1)
- Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens (4 Übersichten, nach Themen geordnet)
- Mögliche Änderungsanträge gemäss Art. 174 des Entwurfs zum Planungs- und Baugesetz (Geschäft 22.15.08), die aus jener Vorlage gestrichen bzw. in die Behandlung des vorliegenden Geschäfts (22.15.16) verwiesen wurden.



## **Inhalt**

<b>Unterlagen</b>	<b>2</b>
<b>1 Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen</b>	<b>4</b>
<b>2 Allgemeine Diskussion über die Vorlage</b>	<b>5</b>
a) Einführungsreferat / Überblick über die Vorlage: Regierungsrat Fredy Fässler	5
b) Allgemeine Diskussion der Kommission	7
<b>3 Spezialdiskussion</b>	<b>12</b>
a) VIII. Nachtrag zum VRP	12



## 1 Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen

**Schöbi-Altstätten**, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission, die Vertreter der Exekutive, Fredy Fässler, Regierungsrat, und Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär Sicherheits- und Justizdepartement, die Vertreter der Justiz, Beda Eugster, Verwaltungsgerichtspräsident, Dominik Scherrer, Kantonsgerichtspräsident, und Michael Balmelli, Generalsekretär des Kantonsgerichtes, sowie Marco Regli, Protokollführer.

**Der Kommissionspräsident** begründet den Beizug der Justiz bei der Beratung und führt aus, dass dies Folge der autonomen Justizverwaltung ist. Die Gerichte sind direkt betroffen, in ihrem autonomen Bereich aber nicht vertreten durch die Exekutive. Dabei ist der unbestimmte und auslegungsbedürftige Begriff «Mitarbeiter der Staatsverwaltung» nach Art. 52 Abs. 1 GeschKR entsprechend dem Fortschritt der Gesetzgebung auszulegen und Art. 1 Abs. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) hinzuzuziehen. Dieser besagt, dass das StVG auf Gerichte und andere Justizbehörden sachgemäss angewendet wird, soweit sie nicht richterlich handeln. Das ist vorliegend der Fall, da es um die Rechtsetzung geht. Angesprochen ist in erster Linie der Verwaltungsgerichtspräsident, da ihm die gesamte Verwaltungsjustiz, einschliesslich heute noch des Versicherungsgerichtes, untersteht. Sodann ist auch der Kantonsgerichtspräsident eingeladen, weil in der Botschaft auch Modelle der Verschmelzung der beiden höchsten kantonalen Gerichte erörtert, aber nicht vorgeschlagen wurden, und das Kantonsgericht beispielsweise im Anwaltsrecht auch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) anwendet. Weiter ist eine «Konferenz der Gerichte» mit einer Stabstelle vorgeschlagen, weshalb auch der Generalsekretär des Kantonsgerichtes anwesend ist. Der Kommissionspräsident schlägt abschliessend vor, die zur Präsenz der Justiz bereits im Vorfeld der Beratung aufgeworfenen Fragen beim Beschluss über die Traktandenliste zu behandeln.

Die Kommission ist beratungsfähig nach Art. 56 GeschKR.

Die Protokollführung wird durch Marco Regli, jur. Mitarbeiter Sicherheits- und Justizdepartement, erfolgen. Die Sitzung wird zwecks Nachvollziehbarkeit und Unterstützung des Protokolls aufgezeichnet. Die Fraktionssprecher werden gebeten, dem Protokollführer ihre Visitenkarten abzugeben, damit ihm die Voten zugestellt werden können.

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

**Der Kommissionspräsident** stellt den geplanten Ablauf der Sitzung vor.

Die Traktandenliste und die Beratungsunterlagen wurden mit der Einladung zur Sitzung zugestellt. Die Traktandenliste wird genehmigt.

**Der Kommissionspräsident** kommt zurück auf die Präsenz der Justiz an der Beratung und weist wie erwähnt darauf hin, dass die Justiz nach StVG Teil der Staatsverwaltung ist, soweit sie nicht Recht spricht. Bereits im Rahmen der Beratung des V. und VI. Nachtrags zum VRP im 2006 war der damalige Verwaltungsgerichtspräsident Ulrich Cavelti anwesend.



Nachdem die Anwesenheit der Justiz vor der Sitzung ein gewisses Unbehagen auslöste, schlägt der **Kommissionspräsident** vor, einen doppelten Durchgang der Spezialdiskussion durchzuführen, indem in einer ersten Runde Fragen an die Justiz gestellt und Stellungnahmen der Justiz zur Vorlage eingeholt werden können, und in einer zweiten Runde eine Beratung ohne die Justiz stattfindet.

**Güntzel-St.Gallen** ist der Ansicht, dass die Gerichte im Verwaltungs- und Finanzbereich zwar seit ein paar Jahren über eine gewisse Teilautonomie verfügen. Dies führt aber nicht automatisch dazu, dass die Gerichtspräsidenten mit oder neben der Regierung auch den politischen Teil einer Vorlage vertreten können. Er schlägt daher vor, dass die Kommission beim politischen Teil der Beratung, d.h. ab Traktandum 3, ohne die Gerichtsdelegation tagt und entscheidet. Die Präsidenten könnten vor Traktandum 3 im Rahmen einer Fragerunde aber ohne weiteres Erklärungen zur Vorlage abgeben.

**Regierungsrat Fredy Fässler** hält dafür, dass die Vertreter der Justiz oder mindestens der Verwaltungsgerichtspräsident während der ganzen Beratung anwesend sind. Im Rahmen der Vorlage ist die Sicht der Praktiker auf solche Veränderungen in die Diskussionen einzubeziehen und mithin auch falsch, auf deren Sachverstand zu verzichten. Mit der Sicht der Rechtsanwender wird die Vorlage bereichert und vielmehr gewinnen.

Der Antrag **Güntzel-St.Gallen**, wonach die Kommission ab Traktandum 3 ohne die Gerichtsdelegation tagt und entscheidet, wird mit 8:7 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt.

## 2 Allgemeine Diskussion über die Vorlage

### a) Einführungsreferat / Überblick über die Vorlage: Regierungsrat Fredy Fässler

Mit dem vorliegenden Änderungspaket zum VRP, zum Gerichtsgesetz (sGS 941.1; abgekürzt GerG) und zum Kantonsratsbeschluss (nachfolgend KRB) über die Zahl der Richter erfüllt die Regierung einen Auftrag, den ihr der Kantonsrat in der Februarsession 2010 – gestützt auf eine Kommissionsmotion der vorberatenden Kommission EG-ZPO / EG-StPO – erteilte.

Vorab erklärt Regierungsrat Fredy Fässler, weshalb die Vorlage dem Rat erst nach rund 5½ Jahren zugeleitet wurde und nennt hierfür drei Gründe: Zum einen forderte der Kantonsrat eine umfassende Überprüfung der Strukturen der Verwaltungsjustiz, was zeitlich aufwändig war und auch interkantonale Vergleiche erforderte. Im Herbst 2014 wurden die Ergebnisse dieser Analyse und die Erkenntnisse der Regierung einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Zum zweiten wollte die Regierung ihre Arbeiten auf die Prüfung der Staatswirtschaftlichen Kommission (nachfolgend Stawiko) und der Rechtspflegekommission (nachfolgend RPK) zur verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege abstimmen. Beide Kommissionen führten ihre Prüfungstätigkeit im Jahr 2014 durch und berichteten dem Rat am 1. April 2015. Und zum dritten ergab sich beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) mit der Pensionierung des langjährigen Leiters des Rechtsdienstes ein gewichtiger personeller Wechsel, womit



ein grosser Know-How- und damit auch Zeitverlust verbunden war. Die Regierung war aber bestrebt, die Vorlage so rechtzeitig zuzuleiten, dass sie auf Beginn der nächsten Amtsdauer der kantonalen Gerichte am 1. Juni 2017 umsetzbar ist. Dieses Ziel ist nach wie vor erreichbar.

Die Vorlage der Regierung beschränkt sich folglich nicht auf den Gesetzesentwurf. Dieser ist für sich alleine kein grosser Wurf. Wie vom Motionsauftrag gefordert, überprüfte die Regierung die Strukturen der Verwaltungsjustiz umfassend. Sie nahm die Motion zum Anlass, über die eigentlichen verwaltungsgerichtlichen Instanzen hinaus eine Gesamtschau der Verwaltungsrechtspflege zu machen. Dabei musste sie sich zuerst mit der Frage befassen: Halten wir an der verwaltungsinternen Rechtspflege (also an der Rekurszuständigkeit von Departementen und Regierung) fest? Die Regierung bleibt wie schon bei früheren VRP-Revisionen bei ihrer Überzeugung, dass die verwaltungsinterne Rechtspflege ein gutes Instrument ist. Sie ist bürgernah, erlaubt in geeigneten Fällen auf einfache Weise einvernehmliche Lösungen, und vereinfacht das Steuern durch die vorgesetzte politische Instanz. Der Kanton St.Gallen befindet sich mit dieser Einschätzung unter der ganz grossen Mehrheit der Kantone. Auch die Stawiko und die RPK kommen aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit zur Überzeugung, dass die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege im Grundsatz gut funktioniert. Und auch im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich alle Parteien und die weiteren Teilnehmer für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege aus. Gewisse punktuelle Änderungsvorschläge der Kommissionen und aus der Vernehmlassung nahm die Regierung auf. Das bewährte Instrument kann damit noch besser ausgestaltet werden.

Eine zweite Grundsatzfrage, welche die Regierung in ihrer Botschaft abhandelt, ist die Organisationsstruktur der verwaltungsexternen Verwaltungsrechtspflege. Hier bestehen heute drei gerichtliche Behörden: das Versicherungsgericht (v.a. für Fälle aus dem eidgenössischen Sozialversicherungsrecht) und die Verwaltungsrekurskommission, v.a. für Fälle aus Steuern und anderen öffentlichen Abgaben, für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr, für Sozialhilfe, Schätzungen usw. – diese beiden Gerichte sind im Kanton erstinstanzliche Verwaltungsgerichte. Und als zweite, obere Instanz das eigentliche Verwaltungsgericht, auf der gleichen Stufe wie das Kantonsgericht, zuständig als Vorinstanz vor dem Bundesgericht für alle Verwaltungsrechtsstreitigkeiten als Beschwerdeinstanz. Nach umfassendem Abwägen aller Vor- und Nachteile kommt die Regierung zur Überzeugung, dass an diesen Strukturen im Grundsatz festgehalten werden soll. Dabei wurden verschiedene alternative Modelle überprüft.

Regierungsrat Fredy Fässler geht auf die Kernüberlegungen der Regierung ein, die sie der Gesetzesvorlage zugrunde gelegt hat:

1. Sie möchte das Verwaltungsgericht stärken und entlasten;
2. Sie möchte das Versicherungsgericht stärken;
3. Und sie nimmt punktuelle Anpassungen aufgrund neuerer Rechtsprechung und Praxiserfahrungen auf.

Seit seiner Gründung besteht das Verwaltungsgericht aus einem einzigen vollamtlichen Mitglied als Präsident und mehreren nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Die Rechtsentwicklung, die Fallzahlen, die Erweiterung der Zuständigkeiten usw. lassen diesen Personalbestand für die Zukunft nicht mehr zu. Die Regierung ist überzeugt, dass es nebst dem heutigen vollamtlichen Präsidenten noch ein bis zwei weitere teilamtliche Mitglieder braucht, um die gestiegene Geschäftslast zu bewältigen. Von einer Vollprofessionalisierung – z.B. drei voll-



amtliche Richterinnen und Richter – sieht die Regierung ab, weil sie das juristische Wissen der nebenamtlichen Mitglieder (die in ihren jeweiligen Rechtsgebieten ausgewiesene Fachleute, z.B. in der Advokatur sind), als eine wichtige Qualitätssicherungsmassnahme erachtet. Eine weitere Entlastung des Verwaltungsgerichtes ergibt sich mindestens in Standardfällen aus dem Wechsel auf die Dreierbesetzung. Für gewisse grundsätzliche Fragestellungen oder wenn die Regierung als Vorinstanz entscheidet, soll weiterhin die Fünferbesetzung Platz greifen.

Die Stärkung der Stellung des Versicherungsgerichtes ergibt sich aus seiner Position als unmittelbare Vorinstanz vor dem Bundesgericht in Sozialversicherungssachen. Das Versicherungsgericht soll darum aus der Aufsicht des Verwaltungsgerichtes entlassen werden. Damit wird das Versicherungsgericht auch auf kantonaler Ebene explizit zum oberen Gericht, das auch direkten Zugang zum Kantonsrat – in Budget- und Rechnungsgeschäften – haben soll. Administrativ soll der Geschäftsverkehr über eine neue «Konferenz der Gerichte» abgewickelt werden.

Regierungsrat Fredy Fässler nimmt Bezug auf die einzelnen punktuellen Änderungen und streicht die Neuregelung des Ausstands bzw. der Befangenheit aufgrund der Mitwirkung bei einer Vorinstanz hervor. Die Regierung nahm hier eine Empfehlung aus dem Bericht der Stawiko und der RPK auf und schlägt eine Präzisierung vor.

Abschliessend weist Regierungsrat Fredy Fässler die Anwesenden auf eine Besonderheit hin: Mit der Einladung zur Kommissionssitzung ist ein Entwurf für Änderungs- (bzw. Ergänzungs-) anträge zugestellt worden, die verschiedene Bestimmungen des VRP betreffen und allesamt als «neu im Nachtrag» bezeichnet sind. Dabei handelt es sich um jene Bestimmungen, welche die Regierung in den Schlussbestimmungen zum Planungs- und Baugesetz (nachfolgend PBG) beantragte. Der Kantonsrat überwies diese VRP-Änderungen – auf Antrag der vorbereitenden Kommission PBG – an die Kommission, sinngemäss als «Auftrag» nach Art. 95 GeschKR. Der Kantonsrat erwartet, dass über diese Änderungsanträge der Regierung beraten wird. Die Regierung schlägt vor, die Rechtsmittelfrist grundsätzlich von 14 auf 30 Tage auszuweiten und dafür die Möglichkeiten für Fristverlängerungen und Ergänzungen einzuschränken. Sie beantragt damit eine Angleichung der heutigen st.gallischen Regelung an die meisten kantonalen Verfahrensrechte und auch an das Bundesrecht.

## b) Allgemeine Diskussion der Kommission

**Locher-St.Gallen** spricht für die FDP-Delegation.

Mit dieser Vorlage liegt ein Grossprojekt vor, das dem Kantonsrat nach fast sechs Jahren vorgelegt wird. Es ist wichtig, dass sich die Regierung für diese ganz wesentliche Vorlage die nötige Zeit genommen hat. Der Kantonsrat verlangte unter anderem eine umfassende Überprüfung des Systems der verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Rechtspflege. Wie sich diese Vorlage jetzt präsentiert, orientiert sie sich aber weitgehend an Vorhandenem. Der Auftrag ist damit nur zum Teil erfüllt.



Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege ist geprägt durch ein zweistufiges Rechtsmittelverfahren mit Rekurs und Beschwerde. Dieser Dualismus ist weitgehend bestimmend für die Organisation der Verwaltungsrechtspflege auf Kantonsebene. Die beiden Rechtsmittel unterscheiden sich aber insbesondere in Bezug auf die Kognition, d.h. die Überprüfungsbefugnis, der jeweiligen Rechtsmittelinstanz. Das Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz kann die Unangemessenheit von Entscheiden ihrer Vorinstanzen nicht überprüfen.

Mit der präsentierten Vorlage wird die verwaltungsinterne Rechtsprechung definitiv und fast vollständig in die Departemente verlagert. Im Rahmen der Überprüfung der verwaltungsinternen Rechtspflege wurde von der Stawiko und RPK ein Bericht verfasst und Mängel festgestellt. Diese Mängel wurden vorliegend aber nicht behoben. Es wurde nämlich festgestellt, dass die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher tatsächlich die Entscheide nur noch formell verantwortet. Sie könnten zwar theoretisch Einfluss auf den Entscheid nehmen, machen aber selten Gebrauch von dieser Möglichkeit. Verkürzt formuliert wird der Entscheid von Personen vorbereitet und beurteilt, die nicht dafür verantwortlich sind, und von einer Person unterzeichnet und verantwortet, die den Entscheid nicht bearbeitet hat. Diese Situation verletzt nach Auffassung der FDP-Delegation die Rechtsweggarantie. Für die kantonale Verwaltungsrechtspflege ist die Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) von grosser Bedeutung. Aus der Rechtsweggarantie ergeben sich verschiedene Anforderungen an den Rechtsschutz auf kantonaler Ebene. Es ist daher im kantonalen Verfahren in allen Fällen (vorbehältlich weniger, zahlenmässig nicht ins Gewicht fallender Ausnahmen) wenigstens eine richterliche Behörde als Rechtsmittelinstanz vorzusehen.

Ein Wechsel auf zwei Präsidenten beim Verwaltungsgericht ist denkbar, falls sich dies aufgrund der Ausweitung der Kognition als notwendig erweist. Eine Reduktion des heutigen Spruchkörpers auf drei Richter macht dagegen keinen Sinn. Der gestiegenen Geschäftslast ist durch eine Änderung beim Personaleinsatz auf der Kanzlei- und Gerichtsschreiberstufe zu begegnen. Die vorgeschlagenen Änderungen beim Versicherungsgericht sind sinnvoll.

In diesem Sinne wird vorerst Eintreten auf die Vorlage beantragt.

**Güntzel-St.Gallen** spricht für die anwesenden SVP-Mitglieder:

Die Vorlage der Regierung ist weit weg von einer Verwaltungsjustizreform. Der Regierung wird insoweit zugestimmt, als aus einem st.gallischen Obergericht wohl keine allzu grossen Synergieeffekte zu erwarten sind. Der Fokus liegt demnach primär auf Anpassungen bei der verwaltungsexternen Gerichtsbarkeit. In zeitlicher Hinsicht benötigte die Vorlage durchaus Zeit, aber rund sechs Jahre sind doch eine sehr lange Zeit. Es fragt sich weiter, ob die Regierung überhaupt hinter der Vorlage steht, denn sie hält sich bei möglichen Variantenmodulen in ganz vielen Punkten im Wesentlichen aus Kostengründen immer an die einfachste Variante und an die Variante, welche am wenigsten weit geht. Die Kosten spielen für die SVP zwar eine Rolle, bei einer solchen Reform der Verwaltungsjustiz nach 45 Jahren sind eine Viertelmillion Franken aber mehr oder weniger nebensächlich, wenn die Vorteile anderer Lösungen überwiegen.

Im Rahmen der Prüfung der verwaltungsinternen Rechtspflege durch die Subkommissionen der Stawiko und der RPK liess er sich persönlich vom Funktionieren dieses Systems noch überzeugen. Aufgrund der Beratungen zum PBG kommt er allerdings zum Schluss, dass die Unabhängigkeit der verwaltungsinternen Rechtspflege zwar theoretisch vorhanden ist, prak-



tisch aber nicht ausgeübt wird. Es müssen darum Schritte eingeleitet werden, um die verwaltungsinterne Rechtspflege einzuschränken. Die Regierung sollte von der Rechtsprechung entlastet werden und diese auf andere Ebenen abgeben.

Eine gewisse Vergrösserung des Verwaltungsgerichtes wird akzeptiert, wobei sich in der Spezialdiskussion die Frage stellt, ob nicht alle Entscheide des Versicherungsgerichtes direkt beim Bundesgericht anfechtbar sein sollen.

Bei der Organisation des Verwaltungsgerichtes ist ein zweites vollamtliches Gerichtsmitglied einzusetzen. Beide vollamtlichen Mitglieder sollen als gleichberechtigte Mitglieder alle zwei bis drei Jahre im Wechsel das Präsidium übernehmen. Der regierungsrätliche Vorschlag mit einem teilamtlichen Richter führt demgegenüber dazu, dass dieses zweite Mitglied nie Präsident sein kann und angesichts des Teilpensums wohl nur eine Richterin in Frage kommt. Das Verwaltungsgericht kann mit einem zweiten vollamtlichen Mitglied in zwei Kammern unterteilt werden.

Auf die Vorlage ist daher im Grundsatz einzutreten.

**Kühne-Flawil** äussert sich im Namen der CVP/EVP-Fraktion und sieht den Auftrag der Regierung zur umfassenden Überprüfung der Strukturen der Verwaltungsjustiz als erfüllt an. Die Schlüsse der Regierung, wonach die Grundstrukturen mit jenen anderer Kantone vergleichbar sind und kein Handlungsbedarf für tiefgreifende Umwälzungen ersichtlich ist, werden ebenso unterstützt wie die grundsätzliche Stossrichtung der nun zu beratenden Vorlage mit der Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege. Es wird aber grossen Wert darauf gelegt, dass den Ausstandsfragen und den Anforderungen an die Unvoreingenommenheit der verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanzen die gebührende Beachtung zukommt. Auch der Verzicht auf Zuständigkeiten der Regierung als Rekurs- bzw. Einspracheinstanz wird unterstützt.

Im Zusammenhang mit der grundsätzlich zu beachtenden Zweistufigkeit eines Rechtsmittelverfahrens werden die nach wie vor vorhandenen Ausnahmen von diesem Grundsatz bei personalrechtlichen Verfahren und bei Rechtsmittelverfahren gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente, beispielsweise in Verfahren nach Öffentlichkeitsgesetz oder betreffend Berufsausübungsbewilligung und Disziplinarverfahren von Medizinalpersonen, aber als nicht sachgerecht erachtet. Es wird im Rahmen der Beratung daher beantragt, dass auch in diesen Fällen dem Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz die Verwaltungsrekurskommission vorgeschaltet wird. So kann gewährleistet werden, dass die Zweistufigkeit der Rechtsmittelverfahren möglichst konsequent umgesetzt werden kann. Im Übrigen finden die vorgesehenen Regelungen der Regierung, insbesondere hinsichtlich der Reorganisation des Verwaltungsgerichtes mit der Verstärkung durch ein neues teilamtliches Mitglied und die weiteren organisatorischen und strukturellen Anpassungen bei der Verwaltungsjustiz Unterstützung.

Die im Rahmen der Beratungen zum PBG angestrebte Neuregelung bezüglich der Rekursfrist wird jedoch nicht unterstützt, weil dadurch die Verfahren keineswegs beschleunigt werden. Es soll an der bewährten Praxis festgehalten werden.

**Surber-St.Gallen** spricht für die SP/GRÜNE-Fraktion:



Die Vorlage ist kein grosser Wurf. Es wird im Grundsatz aber begrüsst, dass es zu keinen gewichtigen Systemänderungen kommt und die verwaltungsinterne Rechtspflege erhalten bleibt. Es ist damit sichergestellt, dass die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher Kenntnis von der Arbeit ihrer Ämter hat. Sie sollen jedoch mehr Mut zeigen und Verfügungen auch einmal zurückweisen. Über eine Ausweitung der Kognition des Verwaltungsgerichtes kann dennoch diskutiert werden.

Zur Gerichtsorganisation ist festzuhalten, dass eine Zusammenlegung von Verwaltungsgericht und Kantonsgericht zu einem Obergericht mit strafrechtlicher, zivilrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Abteilung begrüsst würde. Da aber nach der Vernehmlassung klar ist, dass die Schaffung eines Obergerichts keine Chancen hat, wird diese Idee nicht weiterverfolgt. Bei Beibehaltung der bisherigen Organisation mit eigenständigem Verwaltungsgericht stellt sich die Frage nach der Anzahl vollamtlicher Richter an diesem Gericht. Es wird aber erst nach erfolgter Diskussion in der Kommission entschieden, welche Variante mitgetragen wird.

**Wicki-Andwil** spricht sich namens der GLP/BDP-Fraktion für Eintreten auf die Vorlage aus, führt jedoch aus, dass die Vorlage durchaus mutiger hätte sein können. Alternativen wurden zu wenig geprüft.

**Regierungsrat Fredy Fässler** möchte auf einzelne vorgetragene Argumente eingehen:

Die bisher geäusserten Voten lassen den Eindruck entstehen, dass sich die Haltung zur Verwaltungsjustiz zumindest bei zwei Fraktionen seit der Vernehmlassung nochmals modifiziert hat. Bei der verwaltungsinternen Rechtspflege ist die Regierung in der Vorlage davon ausgegangen, dass diese nach den Berichten der StawiKo und RPK vom Grundsatz her als richtig und gut erachtet wird. Die Anregungen der beiden Kommissionen wurden nicht «tel quel» in die Vorlage aufgenommen, da kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestand und auch auf andere Art und Weise umgesetzt werden können. Die Regierung wird, wie von Stawiko und RPK erwartet, demnächst zum Bericht der beiden Kommissionen Stellung nehmen.

Zur Kritik der FDP-Delegation wird festgehalten, dass die Gesamtregierung als Rekursinstanz nicht wie ein Gericht funktioniert und sie nicht Rechtsfrage für Rechtsfrage diskutiert und abwägt. In den einzelnen Departementen geht dies anders, so wird beispielsweise jeder Entscheid des SJD nicht nur durch den Mitarbeiter des Rechtsdienstes, sondern auch durch den Leiter des Rechtsdienstes, den Generalsekretär und den Vorsteher, mithin im 8-Augenprinzip überprüft. Die Entscheidwürfe werden kritisch beurteilt und bei heiklen Entscheiden auch Vorabsprachen durchgeführt. Das Ermessen wird ausgeschöpft und die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher übernimmt die Verantwortung.

Eine Erweiterung der Kognition beim Verwaltungsgericht ist zwar theoretisch möglich, aber systemwidrig. Wenn der Regierung das Ermessen zugestanden wird und sie mit den Berichten StawiKo und RPK aufgefordert wird, dieses verstärkt auszuüben, ist es widersprüchlich, dem Verwaltungsgericht volle Kognition zuzugestehen.

Bei den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern wurde das bewährte System beibehalten mit dem Hinweis, dass das Bundesgericht dieses allenfalls einmal aufheben könnte.



Die Regierung orientiert sich nicht nur an Kostenüberlegungen, da das Kostenargument vor allem im Justizbereich nicht oberster Gradmesser ist. Die Regierung will eine qualitativ gute Justiz und trägt allfällige Mehrkosten selbstverständlich mit.

Bei der Ausgestaltung des Verwaltungsgerichtes gibt es verschiedene Modelle, welche die Regierung zur Diskussion stellte. Die Regierung ist zur Auffassung gelangt, dass das Verwaltungsgericht um ein bis zwei nebenamtliche Mitglieder zu erweitern ist. Wenn ein zweites vollamtliches Mitglied angedacht wird, so ist dies denkbar. Dieses zusätzliche Mitglied müsste aber als Magistratsperson ausgestaltet werden. Um die Dynamik im Spruchkörper aufrechtzuerhalten, können gar drei hauptamtliche Richter eingesetzt werden.

**Der Kommissionspräsident** gibt den Vertretern der Justiz Gelegenheit, sich im Rahmen der allgemeinen Diskussion über die Vorlage zu äussern.

**Kantonsgerichtspräsident Scherrer** nimmt Stellung zur Zusammenlegung von Kantons- und Verwaltungsgericht und betont, dass auf Stufe der oberen Gerichte eine Spezialisierung unbedingt nötig ist. Die organisatorischen Umwälzungen und Raumprobleme bei einer Zusammenlegung wären immens. Auch ohne Zusammenlegung arbeiten die beiden Gerichte namentlich im Personal- und Informatikbereich sowie im Budgetprozess bereits jetzt in bewährter Art und Weise zusammen.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** äussert sich dahingehend, dass das bisherige System der verwaltungsinternen Rechtspflege keine so gravierenden Mängel aufweist, dass eine grundsätzliche Umwälzung erforderlich wäre. Das Verwaltungsgericht stellt an den Entscheiden der verwaltungsinternen Vorinstanzen keine gravierenden Mängel fest. Auch gibt es in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Anhaltspunkte dafür, dass das heutige System der verwaltungsinternen Rechtspflege bundesrechtswidrig ist und die Rechtsweggarantie verletzt. Von Bundesrechts wegen muss im Verwaltungsverfahren nur eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz bestehen. Am bisherigen System kann daher grundsätzlich festgehalten werden. Über eine Erweiterung der Kognition kann allerdings diskutiert werden, wobei es heute schweizweit kein Verwaltungsgericht gibt, das generell über umfassende Kognition verfügt. Sollte eine Anpassung bei der Kognition des Verwaltungsgerichtes näher ins Auge gefasst werden, müssen die massiven Auswirkungen hinsichtlich Novenrecht, Verfahrensgang und Personal allerdings sehr genau überprüft werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsgericht bei einer vollständigen Ermessensüberprüfung in politische Fragen eingreift und nahe an die Grenze der Gewaltenteilung kommt.

Das Verwaltungsgericht unterstützt das Vorbringen der CVP/EVP-Fraktion, dass das zweistufige Rechtsmittelsystem bei der Anfechtung erstinstanzlicher Verfügungen der Departemente, namentlich betreffend Berufsausübungsbewilligungen und Personalwesen, konsequent durchgesetzt wird. Dies hätte beim Verwaltungsgericht auch gewisse Entlastungseffekte zur Folge.

Das Versicherungsgericht ist zu verselbständigen und aus der Aufsicht durch das Verwaltungsgericht zu entlassen. Dabei soll auch die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes als Rechtsmittelinstanz für die wenigen Bereiche des kantonalen Sozialrechts aufgehoben werden.



Die Vorlage der Regierung basiert bei der Organisation des Verwaltungsgerichtes auf der Vernehmlassung des Verwaltungsgerichtes. Ein zweiter hauptamtlicher Richter wäre grundsätzlich denkbar, das System mit teilamtlichen Mitgliedern erscheint jedoch flexibler. Aufgrund einer Vorumfrage bestand reges Interesse an einer solchen Funktion. Organisatorisch ist beides machbar, wobei sich die Bedeutung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter insbesondere bei einem zweiten hauptamtlichen Richter verschmälern wird. Der Einbezug sollte aber unbedingt beibehalten werden, da deren Tätigkeit zu politisch und rechtlich besser ausgewogenen Entscheidungen führt. Die nebenamtlichen Richter sind auch ein Gegenpol zur negativ besetzten Gerichtsschreiberjustiz.

**Güntzel-St.Gallen** bemerkt, dass bei der Organisation des Verwaltungsgerichtes abzuklären gilt, inwiefern zwei gleichwertigen Richterinnen und Richtern allenfalls noch ein oder zwei teilamtliche Mitglieder beiseitegestellt werden können.

**Rehli-Walenstadt** findet die Diskussion vor allem in Bezug auf die Kognition sehr interessant. Er wird sich vorbehalten, bei der Spezialdiskussion die Sichtweise der «Fraktion der Nicht-Anwälte» einzubringen.

### 3 Spezialdiskussion

#### a) VIII. Nachtrag zum VRP

**Der Kommissionspräsident** eröffnet die Spezialdiskussion zur Botschaft der Regierung vom 13. Oktober 2015, wobei vorab die einzelnen Ziffern der Botschaft besprochen und Fragen gestellt werden können.

Zusammenfassung  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 1  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 1.1  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 1.2  
**Güntzel-St.Gallen** hält fest, dass sich seine Beurteilung zur verwaltungsinternen Rechtspflege durchaus relativiert hat. Es ist nicht alles falsch, aber die Unabhängigkeit ist im Vergleich zur verwaltungsexternen Rechtspflege deutlich kleiner.

**Locher-St.Gallen** findet es stossend, dass die Erkenntnisse aus den Berichten Stawiko und RPK heute nicht vorliegen. Dieses Vorgehen zeigt, dass diese von der Regierung nicht zur Kenntnis genommen wurden.

**Surber-St.Gallen** äussert sich ergänzend zu den Ausführungen im Eintretensvotum und sieht bei einer Ausweitung der Kognition beim Verwaltungsgericht noch Klärungsbedarf.



**Güntzel-St.Gallen** betont, dass das Ermessen auch zugunsten der Betroffenen ausgeübt werden soll.

Ziffer 1.3  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 2  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 3  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 3.1, bestehend aus Ziffern 3.1.1 bis 3.1.3

**Locher-St.Gallen** fragt, ob es zutrifft, dass die Vernehmlassung bei Beschwerden gegen einen departementalen Entscheid durch die jeweilige Leiterin oder Leiter des Rechtsdienstes unterzeichnet wird und die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher keine Kenntnis von einem Weiterzug hat.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet auf den ersten Teil der Frage und gibt an, dass dies in der Regel zutrefte. Unklar ist, ob die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher eine Vernehmlassung departementsintern zumindest zur Kenntnis erhält.

**Locher-St.Gallen** ergänzt, dass die Praxis bei den Departementen sehr uneinheitlich ist.

**Regierungsrat Fredy Fässler** nimmt Stellung und bemerkt, dass die Vernehmlassungen durch die jeweilige Leiterin oder Leiter des Rechtsdienstes unterzeichnet werden. Die Rechtsgrundlage findet sich in der Ermächtungsverordnung (sGS 141.41) und ist folgerichtig. Für den Fall, dass im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens komplett neue Ausführungen gemacht werden, die eine politische Dimension haben, wird die Angelegenheit beim SJD intern besprochen.

**Locher-St.Gallen** ergänzt mit Nachdruck, dass das System einheitlich funktionieren muss auch wenn kein Jurist involviert ist.

**Ritter-Altstätten** sieht in der Unterzeichnung von Vernehmlassungen durch die Leiterin oder den Leiter Rechtsdienst und in der in gewissen Bereichen teils unterschiedlichen Praxis der Departemente kein Problem. Vorsteherinnen und Vorsteher, die nicht Juristen sind, können sich durch den Rechtsdienst beraten lassen.

Ziffer 3.2, bestehend aus Ziffern 3.2.1 bis 3.2.5  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 3.3, bestehend aus Ziffern 3.3.1 und 3.3.2

**Güntzel-St.Gallen** macht den Hinweis, dass hier über die Frage der Kognition des Verwaltungsgerichtes diskutiert werden muss.

Ziffer 3.4, bestehend aus Ziffern 3.4.1 bis 3.4.3



Keine Bemerkungen.

Ziffer 4  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 4.1  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 4.2  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 4.3  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 5  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 5.1  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 5.2  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 5.3  
**Locher-St.Gallen** beanstandet die ausstehende Stellungnahme der Regierung zum Bericht der Stawiko und der RPK.

Ziffer 5.4  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 5.5, bestehend aus Ziffern 5.5.1 bis 5.5.3  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 5.6  
**Kühne-Flawil** weist darauf hin, dass im Bereich der Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente ein Antrag gestellt wird.

Ziffer 6  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 6.1, bestehend aus Ziffern 6.1.1 bis 6.1.4  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 6.2, bestehend aus Ziffern 6.2.1 bis 6.2.4  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 6.3, bestehend aus Ziffern 6.3.1 bis 6.3.5  
Keine Bemerkungen.



Ziffer 7  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 7.1  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 7.2  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 7.3, bestehend aus Ziffern 7.3.1 und 7.3.2  
**Rehli-Walenstadt** erkundigt sich, wo die Gutachtertätigkeit anzusiedeln und wie die Befangenheit von Gutachtern geregelt ist.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass den Gutachten im versicherungsgerichtlichen Verfahren eine sehr grosse Bedeutung zukommt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Gutachten nicht mehr nur durch die Vorinstanz erstellt, sondern müssen seit neuerer Zeit im Rahmen der Sachverhaltsabklärung auch durch die gerichtlichen Instanzen eingeholt werden. Bei der Einleitung eines Beweisverfahrens wird die vorgeschlagene Gutachterperson den Parteien zur Stellungnahme unterbreitet. Die Parteien können dabei die ordentlichen Ausstandsgründe geltend machen.

**Güntzel-St.Gallen** weist auf Art. 77 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) hin und bemerkt, dass deren Ziel, wonach der Gesetzgeber gewährleistet, dass rasch und zuverlässig Recht gesprochen wird, ein hehres Ziel ist.

Ziffer 7.4  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 8  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 8.1  
**Güntzel-St.Gallen** möchte, dass die Frage der Erteilung der aufschiebenden Wirkung bei Vergabeangelegenheiten durch das Gesamtgericht entschieden wird, weil diesem Entscheid grundlegende Bedeutung für den Fortgang des Verfahrens zukommt.

Ziffer 8.2, bestehend aus Ziffern 8.2.1 bis 8.2.3  
**Locher-St.Gallen** kündigt an, dass die Mitwirkung von Personen bei der Vorinstanz im Rahmen des Ausstands generell beschränkt werden soll.

Ziffer 8.3  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 8.4, bestehend aus Ziffern 8.4.1 bis 8.4.3  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 8.5



Keine Bemerkungen.

Ziffer 8.6

**Der Kommissionspräsident** macht den Hinweis, dass dieser Punkt nicht mehr Bestandteil der Beratung sein wird und stellt für die vorberatende Kommission fest, dass der Zustellnachweis mit «A-Post-Plus» nicht erbracht werden kann.

**Kühne-Flawil** schlägt vor, dass dieser Punkt in der Berichterstattung an den Kantonsrat erwähnt wird, um in die Materialien aufgenommen zu werden.

Ziffer 8.7

**Wicki-Andwil** erkundigt sich, wer denn bestimmt, ob etwas querulatorisch ist oder nicht.

**Güntzel-St.Gallen** ergänzt die Frage Wicki, wie der Anwendungsbereich aussieht.

**Kantonsgerichtspräsident Scherrer** antwortet, dass die Prüfung, ob eine Eingabe querulatorisch ist oder nicht, durch den Richter unter Berücksichtigung des Einzelfalls erfolgt. Querulatorische Eingaben sind häufig und liegen hauptsächlich bei wirren Begehren vor. Die Eingaben werden insofern behandelt, als die Betroffenen in jedem Fall Anspruch auf eine Antwort haben.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass Hintergrund eine analoge Regelung im Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110; abgekürzt BGG) ist. Beim Verwaltungsgericht machen querulatorische Eingaben pro Jahr rund eine Hand voll aus und betreffen vor allem Fälle des Migrationsrechts.

Ziffer 8.8, bestehend aus Ziffern 8.8.1 und 8.8.2

**Güntzel-St.Gallen** fragt, wie die trölerische Verfahrensführung in der Praxis beurteilt wird.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass das Verwaltungsgericht während der letzten rund 3¼ Jahre nur in zwei Fällen Entscheide fällen musste.

Ziffer 9

Keine Bemerkungen.

Ziffer 10

**Güntzel-St.Gallen** bemerkt, dass die Kostenfolgen von den Beschlüssen des Kantonsrates abhängen.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** stellt klar, dass das Verwaltungsgericht gegenüber der Finanzkommission bereits kundgetan hat, dass die Kosten im Zusammenhang mit der personellen Aufstockung des Verwaltungsgerichtes durch ein teilamtliches Mitglied in der Vorlage der Regierung zu vorsichtig bzw. zu tief geschätzt wurden. Abklärungen sind derzeit am Laufen.

**Locher-St.Gallen** bemerkt in seiner Funktion als RPK-Präsident, dass die Vorlage bis Ende Jahr durchberaten werden sollte und kann, damit die Erneuerungswahlen der Richter ordnungsgemäss durch die RPK vorberaten und vom Kantonsrat durchgeführt werden können.



Ziffer 11  
Keine Bemerkungen.

Ziffer 12  
Keine Bemerkungen.

Anhänge  
Keine Bemerkungen.

**Der Kommissionspräsident** schlägt vor, die Beratung über die in Art. 44<sup>bis</sup> GerG vorgesehene Konferenz der Gerichte vorzuziehen, damit sowohl der Kantonsgerichtspräsident als auch der Generalsekretär des Kantonsgerichtes in der Folge zeitlich wieder verfügen können.

#### **Art. 44<sup>bis</sup> GerG**

**Güntzel-St.Gallen** fragt, welche personellen und finanziellen Auswirkungen mit der Schaffung dieser Konferenz der Gerichte verbunden sind und wie die Verantwortlichkeiten aussehen.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** sagt, dass das Versicherungsgericht bei einer Ver selbständigung in die bestehende Organisation der Gerichte integriert wird. Zwar besteht zwischen den Präsidien des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes bereits heute eine eingespielte Praxis, dieser «status quo» sollte aber gesetzlich geregelt werden. Die Konferenz der Gerichte hat keine personellen Mehrkosten zu Folge. Begrifflich kann Art. 44<sup>bis</sup> Abs. 2 zweiter Satz GerG aber gegebenenfalls inhaltlich durch die Formulierung: «Geschäftsstelle ist das Generalsekretariat Gerichte» angepasst werden.

**Kantonsgerichtspräsident Scherrer** bemerkt ergänzend, dass die Bestimmung nur Nachvollzug von Bisherigem darstellt und damit keine Mehrkosten verbunden sind. Die Absprachen unter den betroffenen Gerichten sollen auf eine solide und klare Basis gelegt werden.

**Bühler-Bad Ragaz** ist der Auffassung, dass mit der Konferenz der Gerichte lediglich organisatorische Tätigkeiten geregelt werden, und stellt den Antrag, die Bestimmung ersatzlos zu streichen.

**Ritter-Altstätten** hält dem Antrag entgegen, dass Regelungen über die Zusammenarbeit unter den obersten kantonalen Gerichten in ein Gesetz gehören, da die Gerichte Teil der Staatsorganisation sind. Die Funktion dieser Konferenz ist in der Bestimmung im Übrigen klar definiert. Es wird im Sinn der Ausführungen von Verwaltungsgerichtspräsident Eugster der Antrag gestellt, dass Art. 44<sup>bis</sup> Abs. 2 zweiter Satz GerG durch die Formulierung: «Geschäftsstelle ist das Generalsekretariat Gerichte» geändert wird.

**Locher-St.Gallen** regt ebenfalls an, auf die Bestimmung zu verzichten, denn eine solche verkompliziert und verbürokratisiert die bewährte Praxis unter diesen Gerichten.

**Surber-St.Gallen** möchte die Konferenz der Gerichte im Gesetz verankert wissen.



**Regierungsrat Fredy Fässler** führt aus, dass diese Bestimmung erst zu einem relativ späten Zeitpunkt seitens der Gerichte eingebracht wurde. Die Regelung macht Sinn, auch für den Fall, dass unter den Gerichten Unstimmigkeiten auftauchen.

**Michael Balmelli** findet, dass die Regelung eine formale Grundlage für die Zusammenarbeit unter den Gerichten schafft.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** weist darauf hin, dass Art. 44<sup>bis</sup> Abs. 1 GerG insofern angepasst werden kann, dass sich die Gerichte in allen sie betreffenden Belangen im Rahmen einer Konferenz absprechen. Er fügt an, dass entgegen den Vorbringen keine Bürokratie entsteht. Der Entwurf des Reglements zu dieser Konferenz besteht aus vier bis fünf Artikeln und umfasst rund eine A4-Seite.

**Kühne-Flawil** hält dafür, dass die Stellung der Gerichte eine Aufnahme dieser Konferenz im Gesetz verdient und stellt sodann den Antrag, dass Abs. 1 der Bestimmung im Sinne der Ausführungen von Verwaltungsgerichtspräsident Eugster geändert wird.

Die Abänderungsanträge **Ritter-Altstätten** bezüglich des Wortlauts von Art. 44<sup>bis</sup> Abs. 2 zweiter Satz GerG («Geschäftsstelle ist das Generalsekretariat Gerichte») und **Kühne-Flawil** bezüglich des Wortlauts von Art. 44<sup>bis</sup> Abs. 1 GerG («Die Gerichte sprechen sich in allen sie betreffenden Belangen im Rahmen einer Konferenz ab»), werden mit 15:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

Der Antrag **Bühler-Bad Ragaz**, Art. 44<sup>bis</sup> GerG ersatzlos zu streichen, wird mit 8:7 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

**Der Kommissionspräsident** verabschiedet den Kantonsgerichtspräsidenten und den Generalsekretär des Kantonsgerichtes aus der Sitzung und fährt fort mit der Spezialdiskussion.

I.

### **Art. 7 VRP**

**Locher-St.Gallen** will den Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP wie angekündigt präzisieren und stellt den Antrag, diesen wie folgt abzuändern: «Behördenmitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige haben von sich aus in Ausstand zu treten: wenn sie in einer Streitsache oder sonstwie in irgendeiner Weise bei einer Vorinstanz mitgewirkt haben.» Damit soll auch eine informelle Mitwirkung vom Ausstand erfasst sein, insbesondere die Mitwirkung im Rahmen verwaltungsinterner Mit- und Amtsberichte.

**Kühne-Flawil** bemerkt, dass Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP im Sinn des Antrags von Locher der Einfachheit halber auch lauten könnte: «wenn sie in einer Angelegenheit mitgewirkt haben.»

**Locher-St.Gallen** zieht seinen Antrag unter Verweis auf den Antrag Kühne-Flawil zurück.

**Wicki-Andwil** möchte diese Bestimmung im Sinn des Antrags Kühne ebenfalls vereinfachen.



**Surber-St.Gallen** fragt sich, wo die betroffene Person denn mitgewirkt haben soll, wenn nicht in einer Streitsache.

**Locher-St.Gallen** führt aus, dass sich vor allem im Planungs- und Baurecht Probleme ergeben, wenn kantonale Fachstellen die Gemeindebehörden im Hinblick auf den Erlass eines Zonen- oder Sondernutzungsplans beraten und im Rahmen eines späteren Rechtsmittelverfahrens einen Antrag auf Abweisung des Rekurses stellen. Mit der Anpassung dieser Ausstandsregel ist ebenfalls eine Korrektur der verwaltungsinternen Rechtspflege verbunden.

**Ritter-Altstätten** bringt vor, dass die Vorinstanz zwingend in Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP gehört und mit einer guten Formulierung auch die Ausstandsprobleme im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege entschärft und gelöst werden können.

**Regierungsrat Fredy Fässler** antwortet, dass Ausgangspunkt von Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP eigentlich Art. 7 Abs. 2 VRP war, der im Licht neuerer Rechtsprechung klare Abgrenzungen vermissen liess und darum aufgehoben werden soll. Konkret war es einem Regierungsmitglied bei einem Geschäft seines Departementes zwar erlaubt, anwesend zu sein und mitzuwirken, aber nicht abzustimmen. Die Diskussion über die Befangenheit geht aber am Thema vorbei. Es kann nicht sein, dass jeder, welcher im Rahmen eines Verfahrens einmal etwas gesagt hat, in den Ausstand treten muss. Die Ausstandspraxis in den Rechtsdiensten wurde im Übrigen mittlerweile gelöst.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** weist auf den Bericht Bereuter und die Empfehlungen der Stawiko und RPK betreffend die verwaltungsinterne Rechtspflege hin und betont, dass die Anregungen beim Ausstand durch die Departemente bereits umgesetzt wurden. Sodann hält er fest, dass der Antrag Kühne nicht sinnvoll ist und macht beliebt, bei Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP lediglich die Formulierung «in einer Streitsache» zu streichen. Entscheidend ist diesfalls nur die Mitwirkung und nicht die beratende oder verfügende Rolle einer Behörde.

**Ritter-Altstätten** sieht das Problem damit nicht als gelöst. Wenn kantonale Fachstellen erstinstanzlich beigezogen werden und in einer nächsten Instanz einen Amtsbericht abfassen, ist ein Gegenbeweis vor dem Verwaltungsgericht praktisch unmöglich. Das Verwaltungsgericht gelangt in der Praxis vielmehr zur Auffassung, dass die Vorinstanz auf den Amtsbericht abstellen konnte, da dieser durch eine Fachstelle erfolgte und mangels Mitwirkung am Vorentscheid keine Ausstandsgründe vorliegen. Diese Situation ist äusserst unbefriedigend.

**Bereuter-Rorschach** ist der Ansicht, dass die insbesondere von Ritter geschilderten Probleme nicht Thema des Ausstands sind.

**Kühne-Flawil** zieht seinen Antrag betreffend Anpassung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP zugunsten der Formulierung von Generalsekretär Hans-Rudolf Arta, «in einer Streitsache» zu streichen, zurück.

**Regierungsrat Fredy Fässler** weist nochmals darauf hin, dass der Ausstand ausschliesslich den Spruchkörper betrifft und nicht weitere Behördenmitglieder oder Angestellte umfassen kann. Die Konsequenzen einer Ausschaltung ganzer Ämter sind ebenfalls zu berücksichtigen.



**Locher-St.Gallen** ist der Auffassung, dass die geschilderten Probleme gelöst werden müssen, zumal auch die Kognition des Verwaltungsgerichtes diskutiert werden soll. Das System ist in sich inkonsistent.

**Surber-St.Gallen** findet den Bezug zu einer Streitsache in Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP notwendig.

Der Antrag **Kühne-Flawil**, in Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP die Formulierung: «in einer Streitsache» zu streichen, wird mit 11:4 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

**Regierungsrat Fredy Fässler** fragt nach, ob eine kantonale Fachstelle oder ein ganzes Amt, das bei einem Entscheid mitgewirkt hat, im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens nicht mehr dabei ist und externe Gutachten eingeholt werden müssen.

**Locher-St.Gallen** ist der Ansicht, dass diese Problematik auf eine Pendenzenliste gesetzt werden soll und in der Folge im Rahmen eines Berichts durch die Regierung nochmals näher und separat zu prüfen ist.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** sagt, dass diese Problematik in Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP nicht geregelt ist. Beim Ausstand geht es vielmehr um die Besetzung einer Entscheidungsinstanz und nicht um eine zudienende Instanz, die beispielsweise fachkundige Berichte abliefern.

**Surber-St.Gallen** bemerkt, dass bereits die Vorlage der Regierung eine massive Ausdehnung des Anwendungsbereichs betreffend Ausstand beinhaltet und dieser nunmehr nochmals erweitert wurde. In Art. 7 Abs. 2 VRP war noch die Rede von Behördenmitgliedern, die in einer Streitsache bereits bei der Vorinstanz mitgewirkt haben, derweil Art. 7 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> VRP von Behördenmitgliedern sowie öffentlichen Angestellten und amtlich bestellten Sachverständigen spricht, die in den Ausstand zu treten haben.

**Locher-St.Gallen** ergänzt, dass Art. 7 VRP in sich nicht stimmig ist. Bei Abs. 1 ist die Mitwirkung massgebend, bei Abs. 2 die Entscheidungsbefugnis.

**Ritter-Altstätten** ist entgegen der Auffassung von Verwaltungsgerichtspräsident Eugster der Ansicht, dass die Ausstandsregeln nicht nur bei einer Entscheidungsinstanz, sondern zum Beispiel auch bei einem Rechtsdienst eines Departementes gelten.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** sagt, dass sich die Rechtsdienste dieser Problematik bewusst sind und die Ausstandsregeln wahren. Bei vorgelagerten Beratungen von Gemeinden durch den Rechtsdienst wird die betreffende Person bei einem allfälligen Rekursverfahren in den Ausstand treten.

**Locher-St.Gallen** fordert, dass die Regierung die Auswirkungen der Anpassungen beim Ausstand überprüfen muss.

**Wicki-Andwil** fragt, ob der Begriff Verlobte in Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP rechtsüblich ist, wenn sehr viele Paare zusammenleben, ohne verlobt zu sein.



**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** antwortet, dass bei Paaren, die ohne Verlöbnis zusammenleben, der Auffangtatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. c VRP («aus einem anderen Grund») zur Anwendung gelangt.

#### **Art. 7<sup>bis</sup> VRP**

**Ritter-Altstätten** erkundigt sich, wer nach Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. e VRP über den Ausstand der Gesamtregierung entscheidet, nachdem sich das Präsidium des Kantonsrates in einem konkreten Fall für nicht zuständig erklärte.

**Regierungsrat Fredy Fässler** antwortet, dass der Versuch, diese Frage zu klären, im Gang ist und derzeit Abklärungen laufen.

**Ritter-Altstätten** fragt weiter, ob gemäss Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 3 VRP auch eine Zwischenverfügung über den Ausstand mit einem Rekurs oder einer Beschwerde angefochten werden kann oder der Entscheid in der Hauptsache abzuwarten ist.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** bemerkt, dass diese Frage mit Blick auf die Ausführungen der Regierung auf Seite 46 der Botschaft und unter Hinweis auf ein Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 11. Dezember 2012 beantwortet ist. Demnach ist ein Zwischenentscheid, mit dem ein Ausstandsbegehren abgewiesen wurde, selbständig mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar.

**Surber-St.Gallen** fragt ergänzend, ob der Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren immer vor dem Endentscheid ergeht.

**Regierungsrat Fredy Fässler** antwortet, dass ein Entscheid über ein Ausstandsbegehren auch zusammen mit dem Endentscheid erfolgen kann, wenn der Sachverhalt liquid ist. In der nächsten Instanz würde ein solcher Entscheid dann allenfalls wegen Verletzung des Spruchkörpers zurückgewiesen.

**Locher-St.Gallen** stellt den Antrag, den Wortlaut von Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 3 VRP zu präzisieren, indem die Formulierung: «Der Entscheid (...)» durch die Formulierung: «Ein Zwischenentscheid (...)» geändert wird.

**Surber-St.Gallen** stellt die Anschlussfrage, ob ein Zwischenentscheid über ein Ausstandsbegehren zwingend vorab zu ergehen hat.

**Ritter-St.Gallen** ist der Ansicht, dass die Präzisierung von Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 3 VRP richtig ist.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** erklärt, dass diese Präzisierung der Klarheit dient, aber nicht dazu führt, dass über ein Ausstandsbegehren zwingend vorab in einem Zwischenentscheid zu befinden ist.



Der Antrag **Locher-St.Gallen**, wonach in Art. 7<sup>bis</sup> Abs. 3 VRP die Formulierung: «Der Entscheid (...)» durch die Formulierung: «Ein Zwischenentscheid (...)» zu ersetzen ist, wird mit 15:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

### Art. 27 VRP

**Surber-St.Gallen** erkundigt sich, was bei einem Wiedererwägungsgesuch während eines hängigen Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht passiert.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass streng formell der Devolutiveffekt gilt und die Verfahrensherrschaft beim Verwaltungsgericht liegt. Eine andere Behörde kann damit in dieser Zeit nicht verfügen. In der Praxis wird allerdings aus pragmatischen Gründen zugelassen, dass die Vorinstanz im Hinblick auf einen allfälligen Widerruf der Verfügung mit den Beteiligten Absprachen führen kann und das Beschwerdeverfahren in dieser Zeit sistiert wird. Dies führt in der Folge vielfach zur Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahrens oder zum Rückzug der Beschwerde.

**Ritter-Altstätten** weist daraufhin, dass das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang in gleicher Art und Weise vorgeht.

**Güntzel-St.Gallen** fragt, ob die Betroffenen gemäss Art. 27 Abs. 1 VRP Anspruch auf eine Antwort der Behörde haben.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** antwortet, dass grundsätzlich kein Anspruch auf eine materielle Antwort der Behörde im Sinn einer Neuurteilung besteht, es sei denn, es liegt eine neue Sach- oder Rechtslage vor. In diesem Fall muss die Behörde auf ein Gesuch eintreten und dieses materiell entscheiden. Der Gewinn von Art. 27 Abs. 2 VRP ist, dass Klarheit herrscht, bei wem ein solches Gesuch einzureichen ist.

**Ritter-Altstätten** möchte diesen Punkt von Bundesrechts wegen im Gesetz regeln, ansonsten diese Gesuche bei jeder Behörde eingereicht werden können.

### Art. 30 VRP

Keine Bemerkungen.

### Art. 32 VRP

**Bühler-Bad Ragaz** fragt, ob es sinnvoll ist, die Regierung weiterhin als Rekursinstanz entscheiden zu lassen.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** antwortet, dass die Regierung weitgehend von Rechtsmittelkompetenzen entlastet wurde und wird. Die Regierung kommt in gewissen Teilbereichen, beispielsweise bei Abstimmungsbeschwerden, aber nicht darum herum, als Rekursinstanz zu entscheiden, was der Ingress Verwaltungstreitsachen von Art. 32 VRP sinngemäss zum Ausdruck bringt.

### Art. 39 VRP



Keine Bemerkungen.

#### **Art. 39<sup>bis</sup> VRP**

**Locher-St.Gallen** stellt den Antrag, die bisherige Regelung zu belassen. Die Ziffern 2 und 3 von Art. 39<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a VRP stehen im Widerspruch zum geltenden Recht, insbesondere zur Möglichkeit in Art. 48 Abs. 2 VRP, die Rekursbegründung zu ergänzen. Es wird hier ohne Not eine neue Regelung geschaffen.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** sagt, dass diese Regelung auf Antrag des Verwaltungsgerichtes in die Vorlage aufgenommen wurde. Sinn der Regelung ist die Einführung eines vereinfachten Verfahrens analog Art. 108 BGG, bei dem nur noch der Präsident über offensichtlich verspätete Eingaben, über Eingaben, die offensichtlich keine hinreichende Begründung enthalten oder querulatorisch bzw. rechtsmissbräuchlich sind, entscheidet und nicht wie bis anhin zusätzlich das Gesamtgericht. Der Rechtsschutz wird dabei nur marginal verschmälert.

**Der Kommissionspräsident** ergänzt, dass die Regelung wohl für Fälle geschaffen wurde, in denen keine Beratung durch das Gesamtgericht erfolgen muss.

**Bereuter-Rorschach** möchte vom Verwaltungsgerichtspräsidenten Eugster eine Klarstellung seiner Ausführungen und fragt, in welchen Konstellationen künftig ein Entscheid durch das Gesamtgericht erfolgt.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass der klassische Fall die Einreichung einer Beschwerdeerklärung voraussetzt, in der eine Nachfrist zur Begründung verlangt wird. Wenn innert angesetzter Frist keine Eingabe eingereicht wird, erfolgt ein Nichteintretentscheid durch den Präsidenten. Im Fall, wo eine vorläufige Kurzbegründung eingereicht wird, die Begründung allerdings zu spät eingereicht wurde, wird zu prüfen sein, ob die Kurzbegründung genügt. Das Verwaltungsgericht wird in diesen Konstellationen weiterhin einen Entscheid durch das Gesamtgericht fällen.

**Locher-St.Gallen** gibt zu bedenken, dass das derzeitige Instrumentarium, insbesondere Art. 48 Abs. 2 VRP genügt.

Der Antrag **Locher-St.Gallen**, die bisherige Regelung von Art. 39<sup>bis</sup> VRP zu belassen, wird mit 2:12 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

#### **Art. 41 VRP**

**Ritter-Altstätten** ist der Ansicht, dass gewisse erstinstanzliche Entscheide nicht direkt beim Verwaltungsgericht als eigentlicher Kontrollinstanz von Rechtsmittelentscheiden anfechtbar sein sollen, sondern die Verwaltungsrekurskommission als Rechtsmittelinstanz dazwischenschalten ist. Er stellt den Antrag, die Kompetenz der Verwaltungsrekurskommission in den Angelegenheiten des öffentlichen Personalrechts im Anschluss an das Verfahren vor der Schlichtungsstelle (b<sup>bis</sup>), bei Verfügungen des Gesundheitsdepartementes betreffend die Berufsausübungsbewilligungen und Disziplinarverfahren von Medizinalpersonen (h<sup>bis</sup>) und bei



Verfügungen betreffend das Öffentlichkeitsgesetz (h<sup>ter</sup>) auszudehnen. Diese Änderungen machen Sinn, weil den Betroffenen in diesen Bereichen im Widerspruch zum Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens nur ein Rechtsmittel mit beschränkter Kognition offensteht.

**Locher-St.Gallen** unterstützt den Antrag und behält sich vor, im Rahmen der Diskussion betreffend Ausdehnung der Kognition des Verwaltungsgerichtes auf den Artikel zurückzukommen.

Für **Güntzel-St.Gallen** macht der Antrag grundsätzlich Sinn.

**Surber-St.Gallen** hält fest, dass der Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens zu berücksichtigen ist. Es bestehen allerdings noch weitere Angelegenheiten, in denen sich dasselbe Problem stellt und die genauer betrachtet werden müssen. Sie weist darauf hin, dass das Personalgesetz anzupassen wäre und den Auswirkungen für die Verwaltungsrekurskommission Rechnung zu tragen ist.

**Rehli-Walenstadt** hält fest, dass es für einen Entzug der Berufsausübungsbewilligung ohnehin sehr viel braucht, der Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens aber eingehalten werden soll.

**Bereuter-Rorschach** fragt, ob die Verwaltungsrekurskommission auch bei Verfügungen betreffend das Öffentlichkeitsgesetz einer Gemeinde zuständige Rechtsmittelbehörde sein soll.

**Ritter-Altstätten** äussert sich, dass diese Ansicht zutreffe.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** hält zum Antrag Ritter fest, dass die Einschaltung der Verwaltungsrekurskommission den Rechtsweg verlängert und den Beschleunigungsbestrebungen der Vorlage widerspricht. Der Kantonsrat hat im Personalgesetz einen modernen Rechtsschutz geschaffen. Die Schlichtungsstelle bewährt sich und erzielt in 75% und mehr Prozent der Fälle eine Einigung. Wird die Verwaltungsrekurskommission dazwischengeschaltet, verlängert sich das arbeitsrechtliche Verfahren bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen. Die Berufsausübungsbewilligungen und Disziplinarverfahren von Medizinalpersonen erscheinen mehr oder weniger zufällig herausgenommen, obwohl es noch weitere erstinstanzliche Verfügungen der Departemente gibt. Sollten diese erstinstanzlichen Verfügungen bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden können, ist sodann zu berücksichtigen, dass es sich für die Verwaltungsrekurskommission um neue Rechtsgebiete handelt, die zwischen 50 bis 100 Verfahren betreffen. Bei der Verwaltungsrekurskommission besteht derzeit allerdings kein Fachwissen. Die Mehrbelastung kann durch das bestehende Personal nicht aufgefangen werden. Verfügungen betreffend das Öffentlichkeitsgesetz von kantonalen Behörden und von Gemeindebehörden können heute verwaltungsintern beim zuständigen Departement angefochten werden und mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Eine Zwischenschaltung der Verwaltungsrekurskommission macht den Rechtsweg nicht schneller. Auch ist fraglich, ob Verfügungen des Kantonsrates durch die Verwaltungsrekurskommission beurteilt werden sollen.

**Der Kommissionspräsident** erkundigt sich, ob das Öffentlichkeitsgesetz auch auf Akte des Kantonsrates anwendbar ist.



**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** verneint und sagt, dass im bestehenden Gesetz wohl eine echte Gesetzeslücke besteht, die gefüllt werden muss.

**Der Kommissionspräsident** ist hingegen der Ansicht, dass es sich hierbei um eine unechte Lücke handelt.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** bemerkt, dass das Verwaltungsgericht bereits in der Vernehmlassung darauf hinwies, den Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens flächendeckend und konsequent durchzusetzen. Die gestellten Anträge laufen in dieselbe Richtung. Es spricht nichts gegen den Einschub der Verwaltungsrekurskommission bei den erwähnten Beispielen, wobei es noch weitere Beispiele gibt. Zwar verlängert sich der Rechtsweg, jedoch erhält der Betroffene früher und schneller einen Gerichtsentscheid. Bei den Angelegenheiten betreffend die Berufsausübungsbewilligungen und Disziplinarverfahren von Medizinalpersonen handelt es sich um Eingriffe von existenzieller Bedeutung, weshalb eine Verstärkung des Rechtsschutzes verhältnismässig erscheint. Beim öffentlich-rechtlichen Personalrecht ist im Vergleich zum privaten Personalrecht nicht recht einsichtig, weshalb der Schlichtungsstelle nicht zwei gerichtliche Instanzen folgen sollen. Im Zusammenhang mit den Verfügungen betreffend das Öffentlichkeitsgesetz stellt sich die Frage, ob die Verwaltungsrekurskommission auch bei Entscheiden der Departemente dem Verwaltungsgericht vorzuschalten ist.

**Bühler-Bad Ragaz** fehlt die Ausgangslage für einen so wichtigen und weitreichenden Entscheid. Es mangelt an Ausführungen zu den konkret betroffenen Sachbereichen, den entsprechenden Fallzahlen und die Überlegungen des Präsidenten der Verwaltungsrekurskommission. Diese Informationen sind im Hinblick auf eine nächste Sitzung aufzubereiten.

**Locher-St.Gallen** kündigt den Antrag an, Art. 41 VRP im Rahmen der Gesamtabstimmung zur Abklärung an die Regierung zurückzuweisen.

**Güntzel-St.Gallen** hält fest, dass es sinnvoll ist, die Meinungen der Beteiligten einzuholen, jedoch handelt es sich letztlich um einen politischen Entscheid.

**Eggenberger-Rüthi** findet, dass der Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens konsequent durchgesetzt werden soll und dem Verwaltungsgericht soweit erforderlich die Verwaltungsrekurskommission vorzuschalten ist.

**Ritter-Altstätten** betont, dass unklar ist, weshalb bei den erwähnten Angelegenheiten nur ein Rechtsmittel besteht und bei anderen Bereichen deren zwei. Die Rechtsmittelwege müssen nochmals überarbeitet werden.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** sagt, dass die Regierung sowohl Ausgangslage als auch Problemstellung unter Ziffer 5.6 auf Seite 28 der Botschaft erläutert und im Vernehmlassungsbericht gar selbst vorgeschlagen hat, die Verwaltungsrekurskommission dazwischenzuschalten. Die SVP machte in der Vernehmlassung diesbezüglich keine Bemerkungen und die FDP wollte keine Erweiterung der Zuständigkeit. Bei einem allfälligen Grundsatzentscheid, die erstinstanzlichen Verfügungen der Departemente bei der Verwaltungsrekurskommission anfecht-



bar zu machen, ist die Regierung aber bereit, der Kommission im Rahmen der nächsten Sitzung einen konkreten Formulierungsvorschlag zu unterbreiten.

**Der Kommissionspräsident** fasst kurz zusammen und hält fest, dass zum einen ein Antrag Ritter vorliegt, der in drei Bereichen eine Ergänzung von Art. 41 verlangt. Zum anderen wurde im Rahmen der Gesamtabstimmung bereits ein Antrag angekündigt, der dem Kantonsrat als Zusatzauftrag eine Rückweisung zur Abklärung diverser Fragen vorschlägt.

**Locher-St.Gallen** fragt sich, was das pragmatische Vorgehen ist. Ein Gang über den Kantonsrat ist unnötig, wenn eine Abklärung im Rahmen der Kommissionsberatungen möglich ist.

**Bühler-Bad Ragaz** betont nochmals, dass die Ausgangslage für die Grundsatzentscheide betreffend den Einschub der Verwaltungsrekurskommission fehlt und die Ausführungen unter Ziffer 5.6 der Botschaft daher nochmals aufzuarbeiten sind. Der Kantonsrat muss diesfalls nicht über einen Zusatzauftrag entscheiden.

**Regierungsrat Fredy Fässler** sagt, dass die fehlenden Informationen geliefert werden können. Es kann eine Zusammenstellung erstellt werden, welche Verfahren betroffen sind.

**Der Kommissionspräsident** stellt klar, dass die Frage über einen allfälligen Zusatzantrag an den Kantonsrat zur Abklärung – im Sinn eines Auftrags an die Regierung nach Art. 95 GeschKR) erst Bestandteil der Gesamtabstimmung ist.

**Eggenberger-Rüthi** ist der Ansicht, dass alle erstinstanzlichen Verfügungen der Departemente umfasst sind, so wie es die Regierung einst vorgeschlagen hat.

**Ritter-Altstätten** zieht seinen Antrag betreffend die Anpassung von Art. 41 VRP zugunsten des Antrags zurück, wonach eine Erweiterung der Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission als Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes grundsätzlich zu prüfen ist. Der Antrag wird mit 15:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen.

#### **Art. 59 VRP**

**Güntzel-St.Gallen** stellt im Namen der SVP den Antrag für ein zweites hauptamtliches Mitglied beim Verwaltungsgericht anstelle von teileamtlichen Mitgliedern.

**Der Kommissionspräsident** weist darauf hin, dass über die Zahl der Richter beim Verwaltungsgericht erst im Rahmen des Traktandums 3c (VIII. Nachtrag zum KRB über die Zahl der Richter) beraten wird. Bei der Änderung in Art. 59 VRP handelt es sich demnach lediglich um eine Folgeänderung.

**Surber-St.Gallen** fragt, ob das Versicherungsgericht in allen Fragen oberes Gericht sein soll und das Rechtsmittel vom Versicherungsgericht an das Verwaltungsgericht überhaupt beizubehalten ist.

**Wicki-Andwil** erkundigt sich, ob anstelle des teileamtlichen Richters auch das Wort «Stellvertreter» eingefügt werden kann.



**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass der Stellvertreter oder die Stellvertreterin des Präsidenten ohnehin über die gleichen Kompetenzen verfügt. Die Formulierung in Art. 59 Abs. 2 VRP gibt jedoch im Sinn einer Flexibilisierung zusätzlich die Möglichkeit, diese Kompetenzen auch dem teilsamtlichen Mitglied zu übertragen.

Die Ausführungen von Surber decken sich mit den Vernehmlassungen des Verwaltungsgerichtes und des Versicherungsgerichtes zu diesem Punkt. Durch die Verselbständigung des Versicherungsgerichtes und der Entlassung aus der Aufsicht des Verwaltungsgerichtes soll der kantonale Rechtsmittelweg vom Versicherungsgericht an das Verwaltungsgericht aufgehoben werden. Es handelt sich rein theoretisch um 0.7% der Fälle des Versicherungsgerichtes bzw. effektiv um 2 bis 3 Fälle pro Jahr beim Verwaltungsgericht. Wenn das Versicherungsgericht verselbständigt oberes Gericht ist, kann auch eine Beschränkung des Rechtsmittelwegs hingenommen werden.

**Surber-St.Gallen** weist darauf hin, dass mit einer möglichen Abschaffung der Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgericht der doppelte Instanzenzug aufgehoben wird, was in Widerspruch zum Grundsatz der Zweistufigkeit des Rechtsmittelverfahrens steht.

**Güntzel-St.Gallen** unterstützt einen allfälligen Antrag, die wenigen Bereiche von der Beschwerde an das Verwaltungsgericht auszunehmen.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** sagt, dass es möglich ist, den Weiterzug dieser ganz wenigen Fälle an das Verwaltungsgericht im Bereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts abzuschaffen. Dies würde die Streichung des Versicherungsgerichtes in Art. 59 Abs. 1 und 2 VRP sowie die ersatzlose Streichung von Art. 71 VRP bedingen und letztlich zu einer Verkürzung des Rechtsmittelwegs führen. Die Regierung kam auf Seite 31 der Botschaft zur Überzeugung, die Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgericht im Bereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts zu belassen, weil bei einer Abschaffung dieser Möglichkeit vor dem Bundesgericht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde eingereicht werden könnte.

**Der Kommissionspräsident** fragt nach, ob Surber einen Antrag stellt.

**Surber-St.Gallen** möchte wissen, ob die Verwaltungsrekurskommission als Vorinstanz des Versicherungsgerichtes als zuständig erklärt werden könnte.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** verneint und sagt, dass das Versicherungsgericht seine Zuständigkeiten sowohl im Bundessozialversicherungsgericht als auch im kantonalen Sozialversicherungsrecht behalten muss. Die Verwaltungsrekurskommission könnte die Zuständigkeit für letzteres Teilgebiet ebenso wenig übernehmen wie Beschwerden gegen Entscheide des Versicherungsgerichtes entscheiden. Die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht sind gleichgestellte, erstinstanzliche Verwaltungsgerichte.

**Der Kommissionspräsident** stellt fest, dass kein entsprechender Antrag gestellt wurde, ein solcher aber im Rahmen der vertieften Prüfung allenfalls wieder vorgebracht werden kann.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** stellt klar, dass zu diesem Thema mangels Antrags kein Papier erstellt wird.



#### **Art. 59<sup>bis</sup> VRP**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 51 und 60 VRP**

**Locher-St.Gallen** stellt den Antrag, Art. 60 Abs. 1 Bst. b VRP zu streichen, da die aufschiebende Wirkung systematisch bereits in Art. 51 VRP geregelt ist. Zusätzlich ist in Art. 51 Abs. 2 VRP zu regeln, dass die Rekursinstanz die aufschiebende Wirkung auch von Amtes wegen erteilen und entziehen kann.

**Güntzel-St.Gallen** stellt den Antrag, dass in Vergabeangelegenheiten nicht der Präsident, sondern das Gesamtgericht entscheidet, und erkundigt sich, ob die Rekursinstanz die aufschiebende Wirkung im Sinn des Antrags Locher nach geltendem Recht von Amtes wegen erteilen und entziehen kann.

**Der Kommissionspräsident** hält fest, dass Art. 51 VRP die aufschiebende Wirkung beim Rekurs regelt. Die aufschiebende Wirkung bei der Beschwerde nach Art. 60 VRP richtet sich nach Art. 64 VRP sinngemäss nach den Vorschriften über den Rekurs.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** hält fest, dass Art. 51 VRP gestützt auf Art. 64 VRP sinngemäss auch bei Beschwerden angewendet wird. Das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde von Amtes wegen noch nie entzogen, derweil dies beispielsweise bei Verfahren betreffend Berufsausübungsbewilligung von Medizinalpersonen durch das Gesundheitsdepartement gelegentlich geschieht. Bei Anordnungen über die aufschiebende Wirkung, mitunter auch in Vergabesachen, muss es schnell gehen, weshalb der Einzelrichter und nicht das Gesamtgericht zuständig sein soll.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** stellt klar, dass mit der beantragten Regelung betreffend aufschiebende Wirkung nur die Zuständigkeit vom Gesamtgericht auf den Einzelrichter übertragen wird.

**Ritter-Altstätten** sagt, dass der Zeitfaktor wichtig ist. Es muss innert vernünftiger Frist entschieden werden, was nur mit einem Entscheid des Einzelrichters erfolgen kann.

**Locher-St.Gallen** präzisiert seinen Antrag betreffend Art. 51 Abs. 2 erster Satz VRP, indem dieser wie folgt zu formulieren ist: «Die Rekursinstanz kann die aufschiebende Wirkung wiederherstellen und entziehen.» Der Antrag wird mit 5:7 Stimmen bei 1 Enthaltung und 2 Abwesenheiten abgelehnt.

**Der Kommissionspräsident** weist darauf hin, dass zu Art. 60 VRP noch ein Antrag Güntzel besteht, dieser aber bislang noch nicht ausformuliert ist.

**Güntzel-St.Gallen** nimmt Stellung und sagt, dass es sich um keinen Antrag handelt, der auszuformulieren ist. Es stellt sich lediglich die Grundsatzfrage, ob insbesondere im Vergaberecht der Präsident oder ein teilamtliches Mitglied als Einzelrichter oder das Gesamtgericht über die aufschiebende Wirkung entscheiden soll oder nicht.



**Bühler-Bad Ragaz** beantragt den Antrag Güntzel abzulehnen und Art. 60 VRP entsprechend der Vorlage der Regierung zu belassen.

**Güntzel-St.Gallen** betont, dass kein Antrag ausformuliert wurde, sondern nur über die Grundsatfrage abzustimmen ist, ob insbesondere im Vergabebereich an der Zuständigkeit des Präsidenten festgehalten wird oder die Kompetenz an das Gesamtgericht übergehen soll.

Der Grundsatzentscheid **Güntzel-St.Gallen**, wonach insbesondere im Vergaberecht das Gesamtgericht anstelle des Präsidenten über die aufschiebende Wirkung entscheiden soll, wird mit 3:11 Stimmen bei 1 Abwesenheit abgelehnt.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** hält fest, dass derzeit eine Revision des interkantonalen Konkordats über das Beschaffungswesen läuft. Im Rahmen der Umsetzung im kantonalen Einführungsgesetz zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1) könnte unter dem Titel «Haftung» in Art. 4 zugunsten von Beschwerdeführenden die Möglichkeit eingeräumt werden, auch den entgangenen Gewinn einzufordern. Damit würde dem Anliegen Güntzel etwas entgegengewirkt.

**Ritter-Altstätten** wendet ein, dass ein entgangener Gewinn substantiiert behauptet und mit einem riesigen Aufwand nachgewiesen werden muss. Der Betreffende wird gegenüber den anderen Beteiligten zudem Geschäftsgeheimnisse offenlegen müssen. Die Auswirkungen einer solchen Lösung wären prozessual verheerend.

**Eggenberger-Rüthi** bemerkt, dass es nicht zielführend sein kann, wenn der Steuerzahler einen allfälligen entgangenen Gewinn trägt.

**Der Kommissionspräsident** teilt mit, dass die nächste Sitzung am Mittwoch, 11. Mai 2016, stattfindet und wiederum um 07.00 Uhr beginnt.

#### **Art. 61 VRP**

**Der Kommissionspräsident** führt ins Thema Kognition ein und nimmt kurz Bezug auf die diesbezüglichen Beratungen der vorberatenden Kommission im Rahmen des V. und VI. Nachtrags zum VRP.

**Locher-St.Gallen** ist der Ansicht, dass die Rechtsweggarantie heute nicht mehr eingehalten ist und das Verfahren verbessert werden muss. Primär soll die Kognition des Verwaltungsgerichtes ausgedehnt werden oder als Variante dem Baudepartement zumindest im Bau- und Planungsrecht beispielsweise die Verwaltungsrekurskommission nachgeschaltet werden. Es wird der Antrag gestellt, dass mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht auch die Unangemessenheit geltend gemacht werden kann. Dabei sollen entsprechende Abklärungen über die Möglichkeiten und praktischen Auswirkungen gemacht werden.

**Kühne-Flawil** beantragt die Abweisung dieses Antrags, weil das Verwaltungsgericht bei einer Ausweitung der Kognition zu einer «Oberregierung» wird, hält aber wie bereits erwähnt dafür, dass das zweistufige Rechtsmittelsystem bei den erstinstanzlichen Verfügungen der Depar-



temente mit der Einschaltung der Verwaltungsrekurskommission systematisch und umfassend zur Anwendung gelangen soll.

**Güntzel-St.Gallen** sieht die Zeit für gewisse Einschnitte gekommen. So sollen Entscheide der verwaltungsinternen Rechtspflege in Teilbereichen bei der Verwaltungsrekurskommission angefochten werden können.

**Surber-St.Gallen** findet eine erweiterte Kognition des Verwaltungsgerichtes grundsätzlich prüfenswert und begrüsst diesbezüglich einen Prüfungsauftrag.

**Ritter-Altstätten** sieht das Grunddärgernis in der Rechtsprechung des Baudepartementes und regt für Angelegenheiten des Hoch- und Tiefbaus die Einführung einer Baurekurskommission bei der Verwaltungsrekurskommission an.

**Surber-St.Gallen** sagt, dass zu einer «Lex-Baudepartement» keine Hand geboten wird und die Erweiterung der Kognition umfassend zu prüfen ist.

**Locher-St.Gallen** betont, dass eine Prüfung in Auftrag gegeben werden muss, in welcher die Regierung im Hinblick auf eine allenfalls auch teilweise Erweiterung der Kognition des Verwaltungsgerichtes genauere Abklärungen trifft.

**Der Kommissionspräsident** weist mit Blick auf die Beratungen zum V. Nachtrag zum VRP darauf hin, dass von der Erweiterung der Kognition des Verwaltungsgerichtes damals Abstand genommen wurde, weil das Verwaltungsgericht damit als «Oberregierung» nicht nur die Rechtskontrolle, sondern auch die politische Ermessenskontrolle übernimmt.

**Regierungsrat Fredy Fässler** führt aus, dass die Regierung das Ermessen korrekt ausübt und dieses nicht durch eine gerichtliche Instanz nochmals umfassend überprüft werden muss. Falls eine Erweiterung der Kognition des Verwaltungsgerichtes in Betracht gezogen wird, werden grundlegende Umwälzungen und Konsequenzen einhergehen und sich die grundsätzliche Frage über die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege stellen.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** erläutert, dass bei einer Erweiterung der Kognition ein Spannungsfeld entsteht, weil das Verwaltungsgericht politische Entscheide der Regierung umfassend überprüfen kann. Die Rechtsweggarantie schreibt von Bundesrechts wegen aber weder eine gerichtliche Ermessenskontrolle noch eine solche durch ein oberes kantonales Gericht vor.

Bei einer Erweiterung der Kognition werden die Verfahren aufwändiger, teurer und komplexer. Das Verwaltungsgericht muss umfassende Abklärungen vornehmen, wobei neue Behauptungen und Begründungen zugelassen werden müssen und nur in seltenen Fällen auf Augenschein verzichtet werden kann.

Im Kanton Zürich besteht in § 50 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2; abgekürzt VRG) eine Rechtgrundlage, wonach die Rüge der Unangemessenheit zulässig ist. Allerdings besteht diese Möglichkeit nur, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Von dieser Kompetenznorm ist laut neuestem Kommentar zum VRG bislang kein Gebrauch gemacht worden.



**Der Kommissionspräsident** hält fest, dass ein allfälliger Prüfungsauftrag wie bei Art. 41 VRP innerhalb der Kommission verbleibt und dieser insofern intern erteilt wird.

**Locher-St.Gallen** präzisiert seinen Antrag dahingehend, dass geprüft werden soll, inwieweit entweder durch eine Änderung der Kognition des Verwaltungsgerichtes (Ausdehnung der Kognition auf die Überprüfung der Unangemessenheit in Einzelfällen und Erweiterung des Novenrechts) oder durch Verschieben einer Gerichtsinstanz in speziellen Fällen die Rechtsweggarantie allenfalls verbessert werden kann.

Der Antrag **Locher-St.Gallen**, wird mit 9:0 Stimmen bei 5 Enthaltungen und 1 Abwesenheit angenommen.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** betont, dass die Rechtsweggarantie nach Überzeugung der Regierung und auch aufgrund der Ausführungen des Verwaltungsgerichtspräsidenten Eugster eingehalten ist. Der Bericht wird insbesondere unter Bezugnahme auf Art. 41 und 61 VRP die Möglichkeiten und die daraus resultierenden Konsequenzen aufzeigen.

#### **Art. 71e (neu) VRP**

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** weist darauf hin, dass diese Bestimmung in Umsetzung des Prüfungsauftrags Ritter zu Art. 41 VRP betreffend personalrechtliche Klagen gegebenenfalls noch anpasst wird.

#### **Art. 71f (neu) VRP**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 71g (neu) VRP**

Keine Bemerkungen.

#### **Aufhebung Art. 76-78 VRP**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 79 VRP**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 89 VRP**

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** bemerkt, dass das Verwaltungsgericht aufgrund des Wegfalls der Aufsicht über das Versicherungsgericht nach Abs. 1 Bst. c VRP keine Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen das Versicherungsgericht mehr beurteilen darf.

#### **Art. 95 VRP**

**Ritter-Altstätten** erkundigt sich über das Vorgehen, wenn eine Behörde durch Trölerie, Verletzung von wesentlichen Verfahrensvorschriften oder materiellen Vorschriften Kosten verursacht hat.



**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** antwortet, dass Art. 95 Abs. 2 VRP vom Verwaltungsgericht in Einzelfällen angewendet wird, wenn Behörden wesentliche Verfahrensfehler begangen haben.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** ergänzt, dass im Übrigen das Verantwortlichkeitsgesetz gilt, wobei die Aufhebung eines Urteils für sich alleine keine Schadenersatzansprüche auslöst.

#### **Art. 97<sup>bis</sup> VRP**

**Güntzel-St.Gallen** fragt nach, ob Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung mit der Änderung inhaltlich der privatrechtlichen Regelung entspricht.

**Der Kommissionspräsident** bejaht dies.

#### **Art. 99 VRP**

**Locher-St.Gallen** stellt den Antrag, Abs. 3 zweiter Satz der Bestimmung ersatzlos zu streichen, weil der Grundsatz gilt, dass diejenige Behörde, welche verfügt, auch die entsprechenden Kosten trägt. Die Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden ist klar systemfremd.

**Surber-St.Gallen** erkundigt sich, welche finanziellen Konsequenzen diese Änderung für die Gemeinden zeitigt.

**Regierungsrat Fredy Fässler** führt aus, dass Anstoss für die beantragte Änderung ein konkreter Fall war, der ausserkantonale Gutachterkosten betraf, die je nach Auslegung vom Sicherheits- und Justizdepartement zu tragen waren.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** ergänzt, dass es sich um einen Fall im Kindes- und Erwachsenenschutz handelte und Gutachterkosten aufgelaufen waren. Bis heute gibt es keine Regelung, wer die Kosten aus unentgeltlicher Rechtspflege und Rechtsverbeiständung trägt. Es kann die Meinung vertreten werden, dass jene Behörde, welche die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung gewährt, auch die Kosten trägt, was derzeit immer der Kanton ist. Die Regierung ist aber der Ansicht, dass es nicht immer und in jedem Fall die kantonale Rechnung belasten soll.

**Bühler-Bad Ragaz** beantragt den Antrag Locher zu unterstützen und die Kosten nicht systemwidrig den Gemeinden zu überbinden.

**Locher-St.Gallen** bemerkt, dass das SJD die Gesuche um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung sorgfältig prüft und bei der Voraussetzung der Ausichtslosigkeit durchaus Spielräume bestehen, um die Kosten unter Kontrolle zu halten.

**Regierungsrat Fredy Fässler** führt aus, dass durch die gewährte unentgeltliche Rechtspflege im erwähnten Fall Gutachterkosten von mehr als Fr. 10'000.-- zu tragen waren.



Der Antrag **Locher-St.Gallen**, Art. 99 Abs. 3 zweiter Satz VRP zu streichen, wird mit 7:6 Stimmen bei 1 Enthaltung und 1 Abwesenheit angenommen.

#### **Art. 10<sup>bis</sup> VRP**

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** fragt, ob es möglich ist, Mitteilungen nach Art. 10<sup>bis</sup> Abs. 2 VRP in Fällen, bei denen der Betroffene keine Zustelladresse in der Schweiz angibt, der Einfachheit halber und aus Kostengründen auf der gerichtlichen Homepage anstatt im kantonalen Amtsblatt aufzuschalten.

**Ritter-Altstätten** bemerkt, dass das kantonale Amtsblatt aus Gründen des Datenschutzes per Internet rückwirkend nur während drei Jahren abrufbar ist, Publikationen über das Internet aber weltweit und zeitlich unbeschränkt publiziert werden. Die Möglichkeiten und Konsequenzen eines solchen Vorgehens müssten abgeklärt werden.

**Louis-Nessler** in der Auffassung, dass eine analoge Frist von drei Jahren auch bei einer Veröffentlichung auf der gerichtlichen Homepage möglich ist.

**Hasler-St.Gallen** teilt die Bedenken von Ritter.

#### **Art. 98 VRP**

**Bereuter-Rorschach** bemerkt, dass trotz vergleichbarer Komplexität nur in Rekursverfahren ausseramtliche Kosten zugesprochen werden und nicht auch in erstinstanzlichen Verfahren und Einspracheverfahren.

**Regierungsrat Fredy Fässler** sagt, dass in erstinstanzlichen Verfahren und Einspracheverfahren im Grundsatz keine Rechtsvertretung notwendig ist.

II.

#### **Art. 7 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles (sGS 171.1)**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 25 StVG**

**Ritter-Altstätten** gibt zu bedenken, dass mit dieser Änderung der Rechtsdienst der Vorsteherin oder des Vorstehers, die bzw. der befangen ist, den Rekurs bearbeitet und der Rechtsdienst hierbei in einem Loyalitätskonflikt zum Vorgesetzten stehen kann.

**Der Kommissionspräsident** fügt an, dass der Vorsteher zwar befangen ist, sein Rechtsdienst den Rekurs aber dennoch behandeln kann.



**Regierungsrat Fredy Fässler** sagt, dass die befangene Vorsteherin oder der befangene Vorsteher beim entsprechenden Fall keinerlei Vorgaben oder Weisungsbefugnisse hat und dies in den Departementen auch so praktiziert wird.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** weist darauf hin, dass der Ausstand immer auf die Person bezogen ist und nicht ein gesamtes Departement betreffen kann. Mit der Änderung wird sichergestellt, dass die befangene Vorsteherin oder der befangene Vorsteher in einem solchen Fall keine Weisungen erteilt und der Rechtsdienst des jeweiligen Departementes den Fall – in der Regel in enger Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär – der stellvertretenden Vorsteherin oder dem stellvertretenden Vorsteher zum Entscheid unterbreitet.

**Der Kommissionspräsident** erkundigt sich, ob mit der Änderung kein ganzes Departement mehr im Ausstand sein kann.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** antwortet, dass ein ganzes Departement nur im Ausstand sein kann, wenn alle Personen des Departementes, welche mit dem Fall befasst sind, im Ausstand sind. Dies ist theoretisch möglich.

**Güntzel-St.Gallen** beantragt, über die Änderung abzustimmen, weil keine Probleme bestehen. Ein stellvertretendes Departement kann einen solchen Rekursfall ohne weiteres selbst beurteilen.

**Verwaltungsgerichtspräsident Eugster** stellt klar, dass eine Befangenheit auch gemäss Praxis des Verwaltungsgerichtes und des Bundesgerichtes bei Einzelpersonen vorliegen kann, nicht aber bei ganzen Ämtern oder Departementen. Die Praxis des Bundesgerichtes in Ausstandsfragen in der Verwaltung ist zudem nicht so streng wie bei den Gerichten. Beim Verwaltungsgericht gilt der Präsident in der Hauptsache beispielsweise nicht als befangen, wenn Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung oder vorsorgliche Massnahmen durch ihn abgewiesen wurden.

**Regierungsrat Fredy Fässler** führt aus, dass die Rechtsanwendung in verschiedenen Bereichen, insbesondere im Baubereich, mittlerweile sehr komplex ist und die Qualität der Entscheide durch ein stellvertretendes Departement ohne fachliche Unterstützung des jeweiligen Fach-Departementes abnehmen könnte.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** ergänzt, dass die Tatsache, wonach eine Vorsteherin oder ein Vorsteher im Ausstand ist, nicht dazu führt, dass auch das gesamte Departement im Ausstand ist. Das Know-how des jeweiligen «Fach-Departementes» soll weiterhin zur Verfügung stehen.

**Ritter-Altstätten** weist auf eine Problematik hin, wonach in Fällen, bei denen beispielsweise das kantonale Hochbauamt als Bauherrin auftritt, sowohl die rechtliche Vertretung als auch die Beurteilung eines allfälligen Rechtsmittels durch denselben Rechtsdienst erfolgt.

**Der Kommissionspräsident** fragt, ob diese Problematik in Art. 7 VRP geregelt ist.

**Generalsekretär Hans-Rudolf Arta** antwortet, dass es hierzu wenig Praxis gibt und im Zusammenhang mit Art. 7 VRP noch Abklärungen getroffen werden.



**Der Kommissionspräsident** schliesst die Sitzung um 17.04 Uhr.

St.Gallen, 29. April 2016

Der Präsident der vorberatenden  
Kommission:

Der Protokollführer:

Michael Schöbi

Marco Regli

**Geht an:**

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

**Kopie an:**

Staatskanzlei (RATSD / en/si)