



## PROTOKOLL

**der vorberatenden Kommission  
betreffend "V. und VI. Nachtrag zum Gesetz über die  
Verwaltungsrechtspflege"  
22.06.03 / 22.06.04**

**Sitzung vom 28. August 2006**

**Ort:** Sitzungszimmer des Baudepartementes, Lämmli Brunnenstr. 54,  
St.Gallen (Parterre, Nr. 007/008)

**Zeit:** 08.15 Uhr bis 15.00 Uhr

**Anwesend:** Stefan Schmid, SP, Gossau, **Präsident**  
Marianne Aguilera-Friedli, SP, Jona  
Ruedi Blumer, SP, Gossau  
Dr.iur. Christoph Bürgi, FDP, St.Gallen  
Dipl.Ing ETH Maurus Candrian, CVP, St.Gallen  
dipl. Elektroing. HTL Ernst Dobler, CVP, Oberuzwil  
lic.iur. Helena Falk, SP, St.Gallen  
Kulturingenieur ETH Robert Furrer, GRÜ, St.Gallen  
Michael Götte, SVP, Tübach  
lic.iur. Jürg Grämiger, CVP, Wil  
Heinz Güntensperger, SVP, Dreien  
lic.iur. Karl Güntzel, SVP, St.Gallen  
Dipl.Ing. Agr. ETH Markus Hobi, CVP, Neu St.Johann  
Dr.iur. Remi Kaufmann, CVP, St.Gallen  
Dr.iur. Walter Locher, FDP, St.Gallen  
Hans Pfäffli, FDP, Rheineck  
Dr.iur. Werner Ritter, CVP, Hinterforst  
Urs Roth, CVP, Amden  
Dipl.Ing. ETH et lic.iur. Hansruedi Spiess, FDP, Jona  
Bruno Stump, SVP, Engelburg  
Peter Weder, SVP, Widnau

Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin JPD  
Prof.Dr. Ulrich Cavelti, Präsident des Verwaltungsgerichtes (als Experte für  
die Beratung des V. Nachtrags zum VRP, bis 10.40 Uhr)  
lic.iur. Christof Gämperle, Generalsekretär BD (als Fachperson für die Bera-  
tung des VI. Nachtrags zum VRP, ab 10.45 Uhr)  
Dr. iur. Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär JPD  
lic.iur. Max Schlanser, Generalsekretär-Stv., Leiter Rechtsdienst

**Entschuldigt:** ---

**Protokoll:** lic.iur. René Frei, juristischer Mitarbeiter Rechtsdienst JPD

- Traktanden:**
1. Begrüssung und Informationen zu den Kommissionsberatungen
  2. Protokoll der Sitzung vom 24. Mai 2006
  3. Fortsetzung Beratung des V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.03)
    - a) Spezialdiskussion (Fortsetzung mit Art. 49 VRP)
    - b) Gesamtabstimmung zu Handen des Kantonsrates
  4. Fortsetzung Beratung des VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.04)
    - a) Beschlussfassung über das Eintreten
      - aa) Fortsetzung der Eintretensdiskussion (Diskussion der ergänzenden Ausführungen des Justiz- und Polizeidepartementes zum Verbandsbeschwerderecht; Beantwortung von weiteren Fragen)
      - bb) Abstimmung über Eintreten
    - b) Spezialdiskussion
    - c) Gesamtabstimmung zu Handen des Kantonsrates
  5. Bestimmung der Kommissionssprecherin bzw. des Kommissionssprechers (für beide Vorlagen)
  6. Medieninformation (betreffend beide Vorlagen)
  7. Allgemeine Umfrage

## 1. Begrüssung und Informationen zu den Kommissionsberatungen

Der Präsident **S. Schmid** begrüsst die Kommissionsmitglieder zur zweiten Sitzung und heisst namentlich den Präsidenten des Verwaltungsgerichtes Prof. Dr. Ulrich Cavelti, Regierungsrätin Karin Keller-Sutter sowie Generalsekretär Dr. Hans-Rudolf Arta willkommen.

In formeller Hinsicht stellt **S. Schmid** fest, dass der Termin für die Kommissionssitzung frühzeitig festgelegt wurde. Die Kommission ist beratungs- und beschlussfähig. Gemäss Traktandenliste soll nach dem Protokoll der Sitzung vom 24. Mai 2006 mit der Spezialdiskussion zu Art. 49 VRP des V. Nachtrags fortgefahren werden. Mit der Einladung zur heutigen Sitzung sind den Anwesenden die Beilagen Nrn. 1 bis 5 zugestellt worden. Es ist vorgesehen, die Vorschläge und Erläuterungen des Justiz- und Polizeidepartementes zu Art. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, zu Art. 238, 243 und 244 des Gemeindegesetzes sowie zu Art. 16 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch gemäss Beilagen Nrn. 1 bis 3 vorab zur Diskussion zu stellen. Der Vorschlag des Justiz- und Polizeidepartementes für eine Anpassung an Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes, welcher bereits früher zugestellt wurde, soll bei der Spezialdiskussion zu Art. 59 beraten werden. Nach der Gesamtabstimmung über den V. Nachtrag soll die Eintretensdiskussion über den VI. Nachtrag fortgesetzt werden. **S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission dieser Vorgehensweise stillschweigend zustimmt.

Des Weiteren stellt **S. Schmid** fest, dass U. Roth einstimmig zum Stimmzähler bestimmt wurde.

## 2. Protokoll der Sitzung vom 24. Mai 2006

**S. Schmid** eröffnet die Diskussion über das Protokoll der Sitzung vom 24. Mai 2006, stellt fest, dass das Wort nicht ergriffen wird, und verdankt das Protokoll.

## 3. Fortsetzung Beratung des V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.03)

### a) Spezialdiskussion

#### Vorschlag des JPD für die Änderung von Art. 2 VRP:

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

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

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

**H. Arta** erläutert, dass anlässlich der ersten Sitzung der vorberatenden Kommission K. Güntzel die Frage aufgeworfen hat, ob der Kantonsrat rechtsetzende Staatsverträge im Sinn von Art. 2 Abs. 3 VRP abschliessen kann bzw. ob sich die diesbezügliche Zuständigkeit auf die Genehmigung des Abschlusses von Staatsverträgen beschränkt. Mit der Inkraftsetzung der geltenden Kantonsverfassung wurde die Gestaltung der Aussenbeziehungen des Kantons vom Kantonsrat auf die Regierung übertragen. Der Abschluss rechtsetzender Staatsverträge obliegt nicht mehr dem Kantonsrat. Dieser ist jedoch für die Genehmigung des Abschlusses und der Kündigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang zuständig.

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission den Vorschlag des JPD stillschweigend genehmigt.

#### Vorschlag des Departementes des Innern und des JPD für eine Änderung von Art. 238, 243 und 244 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) zur Einfügung als Ziff. 2bis unter Abschnitt II des Entwurfs zum V. Nachtrag:

##### *"Massnahmen*

**Art. 238. Das zuständige Departement** trifft angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung.

**Es** kann insbesondere:

- a) anstelle eines Gemeindeorgans handeln;
- b) Ersatzvornahmen anordnen;
- c) Reglemente erlassen;
- d) Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss beschliessen;
- e) im öffentlichen Interesse Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen, wenn keine Vereinbarung zustande gekommen ist.

##### **Abstimmungsbeschwerde** a) \_\_\_ wegen Rechtswidrigkeit

**Art. 243.** Beschlüsse der Bürgerschaft sowie referendumpflichtige Beschlüsse können von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung **des Beschlusses** ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, wegen Rechtswidrigkeit mit **Abstimmungsbeschwerde** beim zuständigen Departement angefochten werden.

Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses oder seit unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist einzureichen.

**Das zuständige Departement kann:**

- a) **den Beschluss der Bürgerschaft oder den referendumpflichtigen Beschluss aufheben;**

- b) **angemessene Massnahmen treffen. Art. 238 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.**

b) *\_\_\_ wegen Verfahrensmängeln*

Art. 244. **Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen** können von Stimmberechtigten wegen Verfahrensmängeln \_\_\_ angefochten werden.

Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung gelten als **Beschwerdegründe** nur, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn der Beschwerdeführer nachweist, dass es ihm trotz zutunmöglicher Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen.

Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit **Bekanntwerden des Beschwerdegrundes, spätestens** innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen.

Das zuständige Departement **sagt die Abstimmung ab oder** hebt sie auf, wenn der Verfahrensmangel von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis \_\_\_ **sein könnte**, gewesen ist oder hätte sein können."

**H. Arta** weist darauf hin, dass der Vorschlag auf eine anlässlich der letzten Sitzung aufgeworfene Frage von W. Ritter zurückgeht. Gegen Vorbereitungshandlungen im Rahmen von Gemeindeabstimmungen steht kein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung. Nach der Rechtsprechung sind nämlich nur zustande gekommene Beschlüsse mit Kassationsbeschwerde anfechtbar. Mit dem Vorschlag soll ein möglicher Konflikt zu Art. 88 des Bundesgerichtsgesetzes entschärft werden, welcher ein kantonales Rechtsmittel gegen behördliche Akte betreffend politische Rechte verlangt. Inskünftig soll die Beschwerdefrist nicht erst mit erfolgter Abstimmung, sondern bereits mit Eintreten bzw. Kenntnis eines allfälligen Verfahrensmangels zu laufen beginnen. Des Weiteren ist als Rechtsfolge der Gutheissung einer Beschwerde nicht mehr nur die Kassation der Abstimmung vorzusehen. Die Beschwerdeinstanz soll auch andere Massnahmen anordnen können.

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission den Vorschlag stillschweigend genehmigt.

**Vorschlag des JPD für eine Änderung von Art. 16 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1) zur Einfügung unter Abschnitt II.24 des Entwurfs zum V. Nachtrag:**

"Art. 16. Der Ausstand richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften von Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.

Für Zeugen und die übrigen mitwirkenden Personen gelten die gleichen Ausstandsgründe wie für die Urkundsperson.

Büropartner- und Angestelltenverhältnis in der Kanzlei der Urkundsperson **sowie Anwaltsmandat zwischen einer Partei und der Urkundsperson bilden** keinen Ausstandsgrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965."

**H. Arta** erklärt, mit dem Vorschlag, welcher auf einen anlässlich der letzten Sitzung seitens W. Ritter geäusserten Wunsch zurückgeht, soll eine bereits geltende Praxis im Kanton St.Gallen rechtlich abgesichert werden. Danach soll ein Anwalt, der für einen Klienten eine Beurkundung vornehmen will, nicht in den Ausstand treten müssen, weil er ihn beraten hat.

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission den Vorschlag des JPD stillschweigend genehmigt.

**Art. 49:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 51:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 51bis:**

**C. Bürgi** fragt sich, ob und welche Rechtsmittel gegen Teilrechtskrafterklärungen der zuständigen Rekursinstanz gegeben sind.

**U. Cavelti** antwortet, dass dem Rekurs von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zukommt. Der neue Art. 51bis räumt einem Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit ein, den Umfang der aufschiebenden Wirkung durch die zuständige Rechtsmittelinstanz feststellen zu lassen. Ein sachlicher Grund, ein besonderes Rechtsmittel gegen eine solche Feststellungsverfügung gesetzlich vorzusehen, besteht nicht. Massgebend ist somit das in der Hauptsache gegebene Rechtsmittel.

**W. Locher** ist der Auffassung, Voraussetzung für die Erhebung eines solchen Rechtsmittels muss das Vorliegen aktueller und schwer wieder gutzumachender schutzwürdiger Interessen sein.

**Art. 53:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 57:**

Keine Wortmeldungen.

**Vorschlag des JPD für eine Änderung von Art. 41, 41bis (neu), 42, 59, 65, 71, 71a und 93ter VRP:*****"b) Verwaltungsrekurskommission als Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes***

Art. 41. Bei der Verwaltungsrekurskommission können mit Rekurs angefochten werden:

- a) Sozialhilfe:  
Verfügungen auf Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe;
- b) Arbeitnehmerschutz:
  - 1. Verfügungen der zum Vollzug des eidgenössischen Arbeitsgesetzes zuständigen Stellen betreffend die Anwendbarkeit des Gesetzes, die Arbeits- und Ruhezeit, den Sonderschutz der jugendlichen und weiblichen Arbeitnehmer und die Betriebsordnung;
  - 2. Verfügungen der zum Vollzug des Bundesgesetzes über die Heimarbeit zuständigen Stelle;
- c) Berufsbildung:  
Verfügungen des Amtes für Berufsbildung gegenüber Lehrbetrieben und Lehrlingen;
- d) Landwirtschaft:
  - 1. Verfügungen und Einspracheentscheide der für den Vollzug des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht zuständigen Behörde;
  - 2. Verfügungen gemäss Art. 80 und 86 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht;
  - 3. Verfügungen der für den Vollzug der Vorschriften über Investitionskredite, Strukturverbesserungsbeiträge und Betriebshilfe in der Landwirtschaft zuständigen Stellen;
  - 4. Einspracheentscheide der Meliorationskommission gemäss Art. 47 des Meliorationsgesetzes;
- e) Schätzungen:
  - 1. Entscheide der zuständigen Gemeindebehörde oder der Schätzungskommission im Kostenverlegungsverfahren nach Strassengesetz;
  - 2. Entscheide der Schätzungskommission oder des Gemeinderates gemäss Art. 8, 13, 21, 22, 29 und 32 des Wasserbaugesetzes;
  - 3. Verfügungen und Entscheide der Schätzungskommission gemäss Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos;

4. Verfügungen und Entscheide der zuständigen Behörde bei Landumlegung und Grenzbe-  
reinigung gemäss Art. 116 Abs. 3 Bst. b und Art. 122 Abs. 2 des Baugesetzes;
  5. Verfügungen und Entscheide der Schätzungskommission gemäss Enteignungsgesetz;
- f) Jagd:  
Entscheide des Wildschadenschätzers;
- g) öffentliche Dienstpflichten:
1. Verfügungen der Feuerschutzkommission betreffend die Feuerwehrdienstpflicht oder die  
Ersatzsteuerpflicht;
  2. Verfügungen der Feuerschutzkommission betreffend die Wind- und Feuerwachpflicht;
  3. Verfügungen der für die Festlegung der Wasserwehrpflicht zuständigen Behörde;
- 
- h) Abgaben:
1. Verfügungen, oder, soweit das Einspracheverfahren vorgesehen ist, Einspracheent-  
scheide der Steuerveranlagungsbehörden, einschliesslich Verfügungen bzw. Einsprache-  
entscheide über Steuerauscheidungen;
  2. Einspracheentscheide des kantonalen Steueramtes betreffend Steuerbezug sowie  
Verzugszinsen;
  3. Entscheide des Gemeinderates betreffend die Veranlagung zum Feuerwehrdienstersatz;
  4. Einspracheentscheide der Militärpflichtersatzverwaltung;
  5. selbstständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer  
öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt  
über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater  
sowie über öffentlich-rechtliche Sicherheitsleistungen und Rückerstattungen Privater;
  6. Verfügungen des zuständigen Departementes über Perimeterbeiträge an das Rheinunter-  
nehmen;
  7. Verfügungen des zuständigen Departementes über die Beiträge der Gemeinden nach  
dem Linthgesetz;
- i) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche  
Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an die Ver-  
waltungsrekurskommission vorsieht.

### **bbis) Verwaltungsrekurskommission als oberes Gericht**

*Art. 41bis (neu).* Die Verwaltungsrekurskommission entscheidet als oberes Gericht über Re-  
kurse gegen Verfügungen der für den Vollzug der Vorschriften der Strassenverkehrsgesetzge-  
bung über Fahrzeuge und Fahrzeugführer zuständigen Behörden.

### *c) Versicherungsgericht*

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

- a) Verfügungen und **Einspracheentscheide, gegen die nach dem Bundesgesetz über den All-  
gemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts<sup>1</sup> Beschwerde** erhoben werden kann;
- a<sup>bis</sup>) **Einspracheentscheide** der Sozialversicherungsanstalt über **ausserordentliche** Ergän-  
zungsleistungen;
- a<sup>ter</sup>) Verfügungen und Entscheide des Gemeinderates über Mutterschaftsbeiträge und Bevorschus-  
sung von Unterhaltsbeiträgen;
- b) \_\_\_\_\_
- b<sup>bis</sup>) \_\_\_\_\_
- b<sup>ter</sup>) Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen über Prämien-  
verbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen;
- c) **Einspracheentscheide** der Durchführungsstellen der Kinderzulagengesetzgebung;
- d) ...
- e) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche  
Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzuges an das Ver-  
sicherungsgericht vorsieht.

**Es ist oberes Gericht, wenn das Bundesrecht eine einzige kantonale Gerichtsinstanz vor-  
schreibt.**

<sup>1</sup> SR 830.1.

*Beschwerden a) gegen Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht*

**Art. 59. Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes. Die Beschwerde ist unzulässig, wenn Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht als obere Gerichte entschieden haben.**

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

*Klagefälle*

Art. 65. Das Versicherungsgericht beurteilt:

- a) Streitigkeiten nach Art. 57 Abs. 3 **und 6** sowie Art. 59 \_\_\_ und 89 **des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung**;
- a<sup>bis</sup>) Streitigkeiten gemäss **Art. 55 und 57** \_\_\_ des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung;
- b) Streitigkeiten gemäss Art. 26 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung;
- c) Streitigkeiten gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung;
- d) Streitigkeiten zwischen Familienausgleichskassen;
- e) Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Versicherungen für Behördemitglieder, Beamte und öffentliche Angestellte;
- e<sup>bis</sup>) **Streitigkeiten nach Art. 73 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge**;
- f) weitere Streitigkeiten, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit der Klage vor dem Versicherungsgericht vorsieht.

**Es ist oberes Gericht, wenn das Bundesrecht eine einzige kantonale Gerichtsinstanz vorschreibt.**

*Rechtsmittel*

Art. 71. Entscheide des Versicherungsgerichtes können innert **dreissig** Tagen mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden \_\_\_\_\_. **Der Weiterzug ist unzulässig, wenn das Versicherungsgericht als oberes Gericht entschieden hat.**

*Klagefälle*

Art. 71a. Die Verwaltungsrekurskommission beurteilt **als oberes Gericht** Anfechtungen:

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

*Verfahren*

Art. 93ter. Der Rechtsschutz gegen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften über den Rekurs. Die Verfahrensvorschriften des Gerichtsgesetzes bleiben vorbehalten.

**Der hauptamtliche Richter oder das Mitglied der Verwaltungsrekurskommission ist oberes Gericht.** Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist unzulässig."

**U. Cavelti** macht deutlich, dass der Vorschlag Folge der bundesrechtlichen Vorschrift ist, obere Gerichte als kantonale Vorinstanzen des Bundesgerichtes vorzusehen. In bestimmten Rechtsbereichen wirken Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichtes. Die Kantonsverfassung sieht vor, dass das Verwaltungsgericht oberstes Gericht im Bereich der Staats- und Verwaltungsrechtspflege ist und daneben weitere gerichtliche Instanzen bestehen. Diese Diskrepanz soll durch die Bezeichnung des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission als oberes Gericht beseitigt

werden. Der Vorschlag des JPD führt zu keiner Mehrbelastung des Verwaltungsgerichtes, weil die bisherigen sachlichen Zuständigkeiten des Versicherungsgerichtes, der Verwaltungskurskommission und des Verwaltungsgerichtes sowie der Instanzenzug unverändert bleiben.

**K. Keller-Sutter** fügt hinzu, die Änderungsvorschläge sind das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit zwischen der Departementsleitung und dem Verwaltungsgericht.

**M. Schlanser** weist darauf hin, dass Art. 71 - entsprechend dem anlässlich der letzten Sitzung beschlossenen Änderungsantrag zu Art. 47/48 VRP - angepasst werden muss, indem weiterhin die Beschwerdefrist von 14 Tagen gelten soll.

**S. Schmid** stimmt dem zu und stellt fest, dass die Kommission den Vorschlag des JPD unter Anpassung der in Art. 71 geregelten Beschwerdefrist stillschweigend genehmigt.

#### **Art. 59bis:**

**U. Cavelti** schlägt vor, Art. 59bis Abs. 2 lit. b Ziff. 1 wie folgt anzupassen:

**"über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in rein kirchlichen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 der Kantonsverfassung;"**

Der im Entwurf verwendete Ausdruck "religiöse Angelegenheiten" ist im Zusammenhang mit der staatskirchenrechtlichen Sprachregelung nicht korrekt. Man unterscheidet zwischen innerkirchlichen bzw. rein kirchlichen Angelegenheiten und solchen nicht rein kirchlicher Natur, d.h. Angelegenheiten, über welche die staatskirchenrechtlichen Organe entscheiden. Ausgeschlossen sollen Beschwerden sein, welche mit dem Selbstverständnis der Religionen im Sinn von Art. 109 Abs. 2 der Kantonsverfassung eng verbunden sind. Soweit vom Staat geschaffene Organe aber in nicht rein innerkirchlichen Angelegenheiten wirken, beispielsweise über die disziplinarische Entlassung eines Angestellten einer Kirchgemeinde entscheiden, gibt es keinen Grund, die Beschwerde an die ordentliche Justiz zu untersagen und die Rechtsweggarantie auszuschliessen

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission den Vorschlag von U. Cavelti stillschweigend genehmigt.

#### **Art. 60:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 65:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 69:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 71:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 71a:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 78:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Klagefrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 78 VRP bei vierzehn Tagen zu belassen.

**Art. 82:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Rechtsmittelfrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 82 Abs. 2 VRP bei vierzehn Tagen zu belassen.

**Art. 95:**

**U. Roth** stellt den Antrag, Art. 95 Abs. 3 in der geltenden Fassung zu belassen. Der Antrag steht im Einklang mit den im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gestellten Anträgen der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie des Verbandes st.gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre.

Wenn die zuständigen Gemeindebehörden bei der Rechtsanwendung stets mit dem Damoklesschwert der Kostenübernahme rechnen müssen, wird der Vollzug wegen des höheren Prozessrisikos erschwert. Die Gemeinden haben vielfältige Aufgaben wahrzunehmen. Die dafür erforderlichen Rechtskenntnisse sind aber nur beschränkt bzw. nicht in jedem Rechtsgebiet gleich gut vorhanden. Deswegen dürfen den Gemeinden keine finanziellen Nachteile aufgebürdet werden. Dies gilt vor allem auch in Bezug auf die Schulgemeinden. Mitarbeiter der Schulgemeinden werden den Rechtsdienst des Erziehungsdepartementes überdies mit Fragen überhäufen. Im Ergebnis führt der Vorschlag der Regierung auch dazu, dass Verfügungen auf rechtlich sehr hohem Niveau gefordert werden, was vermehrt die Anstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit juristischen Kenntnissen oder den Einbezug externer Fachleute wie beispielsweise Anwälte notwendig macht. Eine solche Entwicklung liegt in Anbetracht der damit verbundenen erheblichen finanziellen Konsequenzen nicht im Interesse des Gemeinwohls. Es ist auch nicht einsehbar, weshalb die Gemeinden, zumal sie auch kantonales öffentliches Recht vollziehen, im Vergleich zu den kantonalen Instanzen bei der Kostentragung anders behandelt werden sollen. Dies widerspricht überdies dem in der Botschaft angeführten Grundsatz der Kostenwahrheit. Die bisherige Regelung ist sowohl zweckmässig als auch sinnvoll und hat sich in der Praxis bewährt.

**K. Güntzel** hat Verständnis, dass das Augenmerk vermehrt auf das Verursacherprinzip gelenkt wird und im Fall des Unterliegens nicht bloss der Bürger, sondern auch das Gemeinwesen kostenpflichtig sein soll. Der Vorschlag der Regierung ist jedoch mehrfach inkonsequent. So ist offen, mit welchen finanziellen Konsequenzen die Gemeinden zu rechnen haben. Unklar ist aber auch das Ausmass des Spareffekts auf kantonalen Ebene. Möglicherweise zeigt der Vorschlag der Regierung auch eine gewisse Tendenz auf, Organe der Rechtsprechung in der Zivilrechtspflege ebenfalls ein höheres Prozessrisiko tragen zu lassen.

**K. Keller-Sutter** erinnert daran, dass der Kantonsrat im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts die Regierung beauftragt hat, u.a. zu prüfen, ob vom Grundsatz abzuweichen ist, wonach von Gemeinwesen in der Regel keine Kosten erhoben werden. Zusammen mit den weiter zu prüfenden Massnahmen der Einführung der Dreierbesetzung und der Ausdehnung der einzelrichterlichen Befugnisse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie der Verkürzung des Instanzenzugs soll eine Entlastung des Staatshaushalts um wenigstens 0,1 Mio. Franken bewirkt werden, wobei dieser Betrag auf der Grundlage einer mehr oder weniger seriösen Schätzung eingesetzt wurde. Konkrete Zahlen über das mit der Aufhebung des Kostenprivilegs der Gemeinden zu erzielende Sparpotential liegen nicht vor.

Für **W. Locher** ist die Argumentation des Antragstellers nachvollziehbar. Auf Stufe Gemeinde ist mit nicht unerheblichen finanziellen Mehraufwendungen zu rechnen. Die seitens K. Güntzel geäußerte Befürchtung ist jedoch unbegründet. Das zivilprozessuale ist mit dem verwaltungsrechtlichen Verfahren allein schon wegen der Rolle der Verfahrensbeteiligten und der unterschiedlichen Verfahrensgegenstände nicht vergleichbar.

**H. Arta** verweist ebenfalls auf den im Massnahmenpaket 2004 enthaltenen Sparauftrag des Kantonsrates. Die Regierung sei beauftragt worden, eine Entlastung des Staatshaushaltes um wenigstens Fr. 100'000.-- zu bewirken. Der mit der Aufhebung des bisherigen Kostenprivilegs der Gemeinden zu erwartende Spareffekt ist in seiner Höhe nicht ermittelt worden. Die Zahlen sind nicht bekannt unter anderem auch deshalb, weil beispielsweise das Justiz- und Polizeidepartement - im Gegensatz zum Verwaltungsgericht - auf die Festlegung der Höhe der amtlichen Kosten im Entscheid regelmässig verzichtet, wenn ein Gemeinwesen unterliegt und gestützt auf Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten erhoben werden. Des Weiteren drängt sich der Vorschlag, von Organen des gleichen Gemeinwesens keine amtlichen Kosten zu erheben, aus Gründen der ökonomischen Verwaltungsführung auf. Wenn beispielsweise Entscheidkosten des Verwaltungsgerichtes zu Lasten eines Departementes eingezogen würden, führte dies zu keiner Entlastung des Staatshaushaltes und wäre mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Es ist auch keine Tendenz erkennbar, wonach inskünftig Kreisgerichte kostenpflichtig werden könnten, auch deshalb, weil es sich hierbei um kantonale Rechtspflegeinstanzen handelt.

Für **U. Cavelti** ist der zu erwartende Spareffekt auf Stufe Verwaltungsgericht in Höhe von rund 20'000 Franken gering. Im Bereich des Bauwesens werden die amtlichen Kosten gemäss Praxis schon heute in der Regel nicht dem erstverfügenden Gemeinwesen, sondern der unterliegenden Gegenpartei auferlegt, weil die privaten Beteiligten ein persönliches und direktes Interesse am Verfahrensausgang haben, während das Gemeinwesen grundsätzlich nur öffentliche Interessen wahrt. Auch im Bereich des Schulwesens werden den Schulgemeinden amtliche Kosten in der Regel nicht auferlegt. Eine andere Praxis im Sinn des Verursacherprinzips verfolgt das Verwaltungsgericht im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. Hier werden die amtlichen Kosten bei Obsiegen der beschwerdeführenden Partei grundsätzlich der Vorinstanz auferlegt. Der Grund dafür liegt darin, dass die Gutheissung in der Regel auf verfahrensmässige Fehler der Vergabebehörde zurückzuführen ist, die oft das einheimische Gewerbe unrechtmässig begünstigen will.

**W. Ritter** will die Sicht des rechtsunterworfenen Bürgers in den Vordergrund stellen. Der Vorschlag zeigt einmal mehr viel Verständnis für die Anliegen der Verwaltung. Es wurde argumentiert, dass auf Stufe erstinstanzlicher Behörden aufgrund fehlenden Fachwissens oft Fehler passieren. Der Botschaft kann entnommen werden, dass die Qualität der Verfahren und der Verfügungen insbesondere der Gemeinden teilweise mangelhaft ist. Gleichwohl tragen diese nur ein beschränktes Prozessrisiko. Des Weiteren dürfte die grosszügige Rechtsprechungspraxis des Bundesgerichtes in Bezug auf die Heilung von verfahrensrechtlichen Fehlern durch obere Instanzen wie beispielsweise in Bezug auf die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör bekannt sein. Wenn demgegenüber der Bürger Fehler macht, bekommt er auch in Bezug auf die Kostentragung die volle Strenge des Gesetzes zu spüren.

**K. Güntzel** gibt zu bedenken, dass gerade im Baubereich die Aufhebung einer angefochtenen Verfügung im Rechtsmittelverfahren nicht stets auf ein Fehlverhalten der erstinstanzlich zuständigen Behörde zurückzuführen ist. Es kann auch das Ergebnis einer unterschiedlichen Gewichtung entgegengesetzter Interessen im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung sein. Allerdings ist entgegen dem Votum U. Roth nicht zu erwarten, dass allein wegen der Aufhebung des Kostenprivilegs Forderungen nach einer Qualitätssteigerung von Verfügungen auf Stufe Gemeinde laut werden bzw. deswegen zusätzlich juristisch ausgebildetes Personal mit entsprechenden Kostenfolgen angestellt werden muss.

Für **R. Blumer** ist ausschlaggebend, dass U. Cavelti von minimalen Kosteneinsparungen ausgeht, das tatsächliche Einsparungspotential aber nicht bekannt ist.

**H. Falk** wirft die Frage auf, ob mit der Neuregelung von der Sozialversicherungsanstalt amtliche Kosten erhoben werden können.

**H. Arta** antwortet, dass es sich bei der Sozialversicherungsanstalt als selbständiger öffentlich-rechtlicher juristischer Person gemäss geltendem Recht um ein Gemeinwesen "gleicher Stufe" im Sinn von Art. 95 Abs. 3 VRP handelt. Der Vorschlag der Regierung würde daran nichts ändern.

**S. Schmid** lässt über den Antrag U. Roth abstimmen.

<b>Mit 16:3 Stimmen bei 2 Enthaltungen heisst die Kommission den Antrag U. Roth gut.</b>
--

## II.

### Art. 8bis des Bürgerrechtsgesetzes:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 91 und 94 des Staatsverwaltungsgesetzes:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 129 und 130 des Volksschulgesetzes:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 5, 79 und 80 des Mittelschulgesetzes:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 44 des Gesetzes über die Universität St.Gallen:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 62, 62bis und 63 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 3, 5 und 9 des Gesundheitsgesetzes:

Keine Wortmeldungen.

### Art. 16 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung:

Keine Wortmeldungen.

**Art. 11bis und 13 des Ergänzungsleistungsgesetzes:**

**S. Schmid** stellt fest, die Kommission ist der einhelligen Auffassung, dass die Rechtsmittelfrist im Bereich des kantonalen Sozialversicherungsrechts einheitlich dreissig Tage betragen und dies insbesondere in Bezug auf die in Art. 11bis des Ergänzungsleistungsgesetzes geregelten Einsprachefrist gelten soll.

**Art. 1, 45 und 47 des Kinderzulagengesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 2 und 3 des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 18 des Sozialhilfegesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 41 und 42 des Polizeigesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 27 des Landwirtschaftsgesetzes:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Einsprachefrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 27 des Landwirtschaftsgesetzes bei vierzehn Tagen zu belassen.

**Art. 47 des Meliorationsgesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 9, 15 und 26 des Gesetzes über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Auflagefrist bzw. die Rekursfrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 15 Abs. 1 bzw. Art. 26 Abs. 4 des Gesetzes über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos bei vierzehn Tagen zu belassen.

**Art. 17 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 17bis des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben:**

**C. Bürgi** ortet Vollzugsprobleme, weil der Ausdruck "Anzeichen für Zahlungsunwillen" insbesondere in Bezug auf den Nachweis auslegungsbedürftig ist. Ausserdem wird dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (StVA) ein ungerechtfertigt weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Er stellt deshalb den Antrag, den Ausdruck "oder Zahlungsunwillen" zu streichen.

**M. Schlanser** weist darauf hin, dass der Vorschlag einem Anliegen des StVA entspricht. Es kommt immer wieder vor, dass die Verantwortlichen von in Konkurs gegangenen juristischen Personen eine neue Auffanggesellschaft gründen und unter diesem Namen die Wiederinver-

kehrsetzung von Fahrzeugen verlangen, für die sie die frühere Motorfahrzeugsteuer nicht entrichtet haben. Dies kann als ein Anzeichen für Zahlungsunwillen verstanden werden. Das StVA muss deswegen Abschreibungen in grösserem Umfang vornehmen. Solche Abschreibungen sollen inskünftig reduziert werden, indem die Fahrzeugeinlösung bei solchen Fahrzeughaltern von der vorgängigen Bezahlung der Motorfahrzeugsteuern abhängig gemacht werden kann.

**H. Arta** ist sich sicher, dass das StVA von dieser Bestimmung nicht leichtfertig Gebrauch machen wird. Die Vorausbezahlung der Motorfahrzeugsteuer beinhaltet eine Sicherungsmassregel, die sich aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber Nichtsäumigen aufdrängt und die nur in Ausnahmefällen angewendet werden soll. Im Normalfall wird die Steuer auch weiterhin nach Einlösung des Fahrzeugs erhoben.

**K. Güntzel** ist der Auffassung, dass sich bei der Auslegung des Ausdrucks "Anzeichen von Zahlungsunwillen" Schwierigkeiten ergeben werden. Zudem ist nicht einsichtig, weshalb der Erhebung der Motorfahrzeugsteuer im Vergleich zu anderen öffentlichen Abgaben eine Vorzugsstellung eingeräumt werden soll.

**J. Grämiger** weist darauf hin, dass die Bestimmung auch bei Annahme des Streichungsantrags offen formuliert bleibt und Ermessen einräumt.

**C. Bürgi** zieht seinen Antrag zurück.

#### **Art. 30bis des Baugesetzes:**

**W. Locher** weist darauf hin, dass die Kommission im Verlauf der letzten Sitzung seinen Antrag auf Änderung von Art. 43 VRP abgelehnt hat und an dieser Stelle auf eine entsprechende Antragstellung verzichtet wird. Die FDP ist mit der ersatzlosen Streichung der Zuständigkeitsbestimmung von Art. 43 VRP nicht einverstanden, welche die Regierung als Rekursinstanz für das Baureglement, den Zonenplan und die Schutzverordnung in Zukunft nicht mehr Recht sprechen lassen will. Im Sinn einer Vorankündigung teilt **W. Locher** mit, dass ein entsprechender Antrag möglicherweise im Plenum nochmals eingebracht wird.

#### **Art. 31 des Baugesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 82 und 82bis des Baugesetzes:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Auflagefrist bzw. die Einsprachefrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 82 Abs. 3 bzw. Art. 82bis Abs. 2 des Baugesetzes bei vierzehn Tagen zu belassen.

#### **Art. 84 des Baugesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 8 des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen:**

Keine Wortmeldungen.

#### **Art. 11 des Gesetzes über die Gewässernutzung:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Einsprachefrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 11 des Gesetzes über die Gewässernutzung bei vierzehn Tagen zu belassen.

**Art. 15 Abs. 3 und Art. 16 Abs. 5 des Gesetzes über den Bergbau:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 37 und 38 des Gesetzes über den Feuerschutz:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 54, 55 und 57 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung:**

**S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission stillschweigend beschlossen hat, die Rekursfrist weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 55 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung bei vierzehn Tagen zu belassen.

**Art. 7bis, 12, 18, 67, 75b und 82 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 1, 4bis und 4ter des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 16 des Gerichtsgesetzes:**

**W. Locher** beantragt, den letzten Satz von Art. 16 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes zu streichen. Es ist nicht klar, was unter "einfachen Fällen" zu verstehen ist. Die Zuständigkeit muss aus Gründen der Rechtssicherheit einfach und klar formuliert sein. Dies gilt übrigens auch für das Versicherungsgericht.

Gemäss **K. Güntzel** äusserte sich die SVP bereits in ihrer Vernehmlassung kritisch zur Ausdehnung der einzelrichterlichen Kompetenz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zudem fehlen konkrete Angaben über das zu erzielende Sparpotential bzw. die finanziellen Auswirkungen sind nicht klar fassbar. Der Kantonsrat hat der Regierung im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 insbesondere in Bezug auf die Ausdehnung der einzelrichterlichen Befugnisse einen Prüfungsauftrag und nicht einen Auftrag zur Umsetzung von entsprechenden Massnahmen erteilt. Die Verwaltungsrekurskommission soll daher auch weiterhin in der Besetzung von drei Richtern Recht sprechen.

**J. Grämiger** erinnert daran, dass auf Stufe Versicherungsgericht die einzelrichterliche Zuständigkeit für einfache Fälle seit Langem geltendes Recht ist und sich die Anwendung der diesbezüglichen Bestimmung in der Praxis bewährt hat. Die Pendenzen beim Versicherungsgericht konnten durch Anwendung dieser Bestimmung erheblich abgebaut werden.

Für **U. Cavelti** ist die Ausdehnung der einzelrichterlichen Entscheidbefugnis auf die Verwaltungsrekurskommission trotzdem problematisch, zumal die Kosteneinsparung geringfügig sein dürfte. Das Argument der Kosteneinsparung tritt ohnehin immer dann in den Hintergrund, wenn ein Einzelrichterentscheid für die Verfahrensbeteiligten von erheblicher Relevanz ist. Dies kann auch bei "einfachen Fällen" der Fall sein. Überdies hat das Verwaltungsgericht in der Vergangenheit seinen Willen zur Kosteneinsparung unabhängig von konkreten Sparaufträgen durch verschiedene Massnahmen klar zum Ausdruck gebracht. So hat das Verwaltungsgericht gegenüber der Verwaltungsrekurskommission und dem Versicherungsgericht Standards gesetzt, die - ohne Erledigung durch Nichtbezahlen des Kostenvorschusses, Rückzug, Vergleich oder

Widerruf - von 60 bis 65 Fallerledigungen pro Jahr und Gerichtsschreiberstelle ausgehen. Zu beachten ist auch, dass ein Streit darüber, ob ein einfacher Fall vorliegt, mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann.

**J. Grämiger** meint, genauso wie das Versicherungsgericht verfügt die Verwaltungsrekurskommission über genügend Augenmass, um einen einfachen Fall in Dreierbesetzung zu beurteilen, wenn der Entscheid für den Betroffenen von einer gewissen Relevanz ist. Überdies kann der Einzelrichterentscheid gegebenenfalls beim Verwaltungsgericht angefochten werden, welches den Fall im Kollegium beurteilt. Des Weiteren werden sowohl in zivil- als auch in strafrechtlichen Angelegenheiten Einzelrichterentscheide mit erheblicher Tragweite gefällt. Einzelrichterliche Entscheide über die Kinderzuteilung oder das Besuchsrecht haben für die Betroffenen in aller Regel weiter reichende Konsequenzen als Entscheide des Versicherungsgerichtes.

**R. Kaufmann** schliesst sich den Ausführungen von J. Grämiger an. Zwischen unterer und oberer Verwaltungsgerichtsbarkeit muss auch in der Frage der Gerichtsbesetzung unterschieden werden. Im Zivil- und Strafprozessrecht besteht zudem die Tendenz, Gerichtsschreiber mit einzelrichterlichen Befugnissen auszustatten. Um der Rechtssicherheit genüge zu tun, kann durch Zusammenstellung eines Katalogs gesetzlich konkretisiert werden, was unter einfachen Fällen zu verstehen ist.

Was seit einigen Jahren beim Versicherungsgericht gilt und sich bewährt hat, kann gemäss **H. Arta** durchaus auf die Verwaltungsrekurskommission übertragen werden. Der Begriff "einfache Fälle" kann - wie schon beim Versicherungsgericht - auf Verordnungsstufe beispielsweise für Fälle mit klarer Rechtslage oder feststehender Gerichtspraxis näher konkretisiert werden. Die Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit in der Verwaltungsrechtspflege führt überdies zu einer Beschleunigung der Verfahren auf Stufe Verwaltungsrekurskommission.

Unter Hinweis auf seine als Mitglied der Anklagekammer gemachten Erfahrungen setzt **W. Locher** entgegen, in einfachen Fällen kann auch in Dreierbesetzung im Sinn der Verfahrensökonomie einfach und rasch entschieden werden. In Anbetracht der bisherigen Sparanstrengungen in der Justiz wird mit dem Vorschlag der Abbau an der Qualität des Rechtsstaates weiter vorangetrieben.

Weil die Regierung mit der vorgeschlagenen Neuregelung einen Auftrag des Kantonsrates aus dem Massnahmenpaket 2004 erfüllt hat und dabei eine Entlastung des Staatshaushalts erwartet wurde, ist für **K. Keller-Sutter** die Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit auf die Verwaltungsrekurskommission gerechtfertigt, auch wenn das Sparvolumen gering sein mag. Ausserdem geht die eidgenössische Strafprozess- und Zivilprozessgesetzgebung in Richtung Ausdehnung der Einzelrichterzuständigkeit. Im Entwurf der Schweizerischen Strafprozessordnung ist beispielsweise vorgesehen, dass der Einzelrichter Strafen bis zu zwei Jahren Gefängnis aussprechen kann. Auch im Zivilrecht gibt es einzelrichterliche Entscheide mit weit reichenden Folgen für die persönliche Situation der Betroffenen. Der Vorschlag der Regierung hat vor allem Massengeschäftsfälle der Verwaltungsrekurskommission im Auge.

**K. Güntzel** findet, die Tendenz auf Bundesebene, einzelrichterliche Entscheidbefugnisse auszuweiten, kann auch falsch sein.

**W. Ritter** ist der Ansicht, dass der Vorschlag der Regierung nicht mit einer Beeinträchtigung der Rechtssicherheit verbunden ist. Dies stellt allein schon der gut ausgebaute Rechtsweg sicher. Zudem setzt sich im zuständigen Gerichtskollegium in der Regel nicht jeder, sondern der für das Referat verantwortliche Richter mit dem Fall im Einzelnen bzw. vertieft auseinander.

**S. Schmid** lässt über den Antrag W. Locher abstimmen.

**Die Kommission stimmt dem Antrag von W. Locher mit 10 : 10 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten bei 1 Enthaltung zu.**

**Art. 17 des Gerichtsgesetzes:**

**W. Locher** stellt den Antrag, Art. 17 Abs. 2 letzter Satz zu streichen.

**Die Kommission stimmt dem Antrag von W. Locher mit 10 : 10 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten bei 1 Enthaltung zu.**

**Art. 18 des Gerichtsgesetzes:**

**U. Cavelti** schlägt die Beibehaltung der Fünferbesetzung vor und stellt klar, dass es sich bei der Frage, ob das Verwaltungsgericht grundsätzlich in Fünfer- oder Dreierbesetzung urteilen soll, um die einzige Diskrepanz zwischen der Regierung und dem Verwaltungsgericht handelt. Das Verwaltungsgericht hat sich einstimmig für die Beibehaltung der Fünferbesetzung ausgesprochen.

Von 1992 bis 2005 hat sich die Zahl der Plenarfälle von 100 auf 250 erhöht. Nur die Gerichtsschreiberstellen sind in dieser Zeit aufgestockt worden. Das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen ist schweizweit das einzige Gericht mit nur einem vollamtlichen Richter. Bei einer Dreierbesetzung würde der Präsident als einziger Berufsrichter gegenüber den nebenamtlichen Mitrichtern ein weit grösseres Gewicht erhalten. Die Dominanz des Präsidenten und die Gefahr, diese auszunutzen, sind bei einer Fünferbesetzung kleiner. Auch weil die Heterogenität der Rechtsgebiete in der Verwaltungsrechtspflege zugenommen hat, sind eine breite Abstützung und ein breites, auf verschiedene Fachrichter verteiltes Fachwissen erforderlich. Die Entscheidungsfindung im Fünfergremium ist ausgewogener. Die Einflussmöglichkeiten des Präsidenten, welche sich insbesondere aus seiner Kenntnis über die parteipolitische Grundhaltung der Mitrichter ergibt, sind bei der Zusammensetzung eines fünfköpfigen Gerichtes geringer. Dies gilt vor allem dort, wo Ermessen gesellschaftspolitischen Einflüssen unterworfen ist.

Das Verwaltungsgericht hat die zu erwartende Einsparung bei Einführung der Dreierbesetzung auf rund 50'000 bis 80'000 Franken hochgerechnet. Dies ist in Anbetracht des Umstands sekundär, dass das Verwaltungsgericht in sehr vielen Fällen über Angelegenheiten entscheidet, die politisch und finanziell von erheblicher Bedeutung sind. In 85 Prozent aller Fälle fällt das Verwaltungsgericht innert sechs Monaten einen Entscheid. Die Einführung der Dreierbesetzung wird keine Effizienzsteigerung zur Folge haben. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Verwaltungsrichter auch solche Entscheide des Verwaltungsgerichtes zur Kenntnis nehmen bzw. lesen müssen, an denen sie nicht mitgewirkt haben. Das Verwaltungsgericht spricht ausserdem Recht in wechselnder Besetzung. Der Präsident muss für eine ausgewogene Belastung der Richter sorgen. Eine Reduktion des Verwaltungsgerichtes auf einen Spruchkörper von drei Richtern kompliziert diese organisatorischen Abläufe.

**J. Grämiger** ist der Meinung, dass die seitens U. Cavelti geäusserten Bedenken in Bezug auf die politische Tragweite gewisser Verwaltungsgerichtsentscheide nach dem Entwurf über die Anordnung der Fünferbesetzung im Ausnahmefall aufgefangen werden kann. Da aber der Präsident des Verwaltungsgerichtes selbst befürchtet, seine Stellung könnte zu stark werden, sollte die Fünferbesetzung belassen werden. **J. Grämiger** stellt daher den Antrag, Art. 18 in der geltenden Fassung zu belassen.

**K. Güntzel** schliesst sich den Überlegungen von U. Cavelti im Wesentlichen an. Wichtig ist, dass der Entscheid möglichst breit und auf das Fachwissen der nebenamtlichen Richter abgestützt werden kann. Zudem führt die Dreierbesetzung offenbar nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung. Indes ist die parteipolitische Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes als Argument für den Beibehalt der Fünferbesetzung nicht relevant.

**W. Locher** verweist auf seine diesbezüglichen Ausführungen im Eintretensvotum und fasst zusammen, aus staatspolitischen, rechtspolitischen und finanziellen Gründen sei an der Fünferbesetzung festzuhalten.

**H. Falk** unterstützt unter Hinweis auf die diesbezüglichen Ausführungen in ihrem Eintretensvotum und in der Vernehmlassung der SP den Antrag von J. Grämiger.

**K. Keller-Sutter** erwähnt, dass sich die neue Regelung an der Quorumsregelung für das Bundesgericht orientiert und seine Grundlage im Sparauftrag des Kantonsrates aus dem Massnahmenpaket 2004 hat. Das Verwaltungsgericht kann gemäss Entwurf weiterhin in der Besetzung von fünf Richtern Recht sprechen, wenn sich Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen oder wenn es der Präsident - beispielsweise aus Gründen der politischen Tragweite - anordnet. Fälle mit erheblicher politischer Tragweite sind allerdings die Ausnahme. Die Grosszahl der Fälle des Verwaltungsgerichtes betreffen das Bau-, Planungs- und Umweltrecht, das Ausländerrecht sowie das öffentliche Beschaffungswesen.

Für **R. Kaufmann** ist entscheidend, dass das Verwaltungsgericht nur einen vollamtlichen Richter hat. Erst wenn später zusätzliche vollamtliche Richterstellen geschaffen würden, sollte die Diskussion über die Dreierbesetzung wieder aufgenommen werden.

**S. Schmid** lässt über den Antrag J. Grämiger abstimmen.

<b>Mit 21 : 0 Stimmen stimmt die Kommission dem Antrag von J. Grämiger einstimmig zu.</b>
---

**Art. 33, 55, 60 und 92bis des Gerichtsgesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

**Art. 8bis, 126, 141, 184, 186, 191, 195, 197, 198, 210, 218, 224, 233, 238, 246, 277 und 306 des Zivilprozessgesetzes:**

Keine Wortmeldungen.

**U. Cavelti** ergreift das Wort und schlägt vor, entweder die Schätzungskommission für Enteignungen oder die Verwaltungsrekurskommission als Rechtsmittelinstanz in Schätzungssachen gemäss Enteignungsgesetz aufzuheben. Obgleich das zu erzielende Sparpotential gering ist, drängt sich dies aus Gründen der Effizienz auf und dient der Verwesentlichung des Instanzenzugs ohne Nachteile für den Rechtsschutz. Im Bereich der Enteignungen ist der Rechtsmittelweg zu weit ausgebaut. Sowohl gegen die Zulässigkeit der Enteignung als auch gegen die Festlegung der Entschädigung kann gesondert der Rechtsmittelweg beschritten werden. Gegen die Zulässigkeit der Enteignung kann bei der Regierung Einsprache und gegen den Einspracheentscheid beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Erst wenn die Zulässigkeit der Enteignung feststeht, kann bei der Schätzungskommission für Enteignungen ein Entscheid über die Entschädigung erwirkt, gegen diesen Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission und hiergegen wiederum Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Der letztinstanzliche kantonale Beschwerdeentscheid ist sowohl betreffend Enteignung als auch betreffend Entschädigung beim Bundesgericht anfechtbar. Mit der Verwaltungsrekurskommission besteht eine zweite Instanz mit voller Ermessensüberprüfungsbefugnis.

**K. Güntzel** stellt den Antrag, die Verwaltungsrekurskommission als Rechtsmittelinstanz in Enteignungssachen aufzuheben und die massgebenden Bestimmungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz als auch im Enteignungsgesetz entsprechend anzupassen. Die Schätzungskommission für Enteignungen verfügt über ausreichend Fachwissen.

**Mit 21:0 heisst die Kommission den Antrag von K. Güntzel einstimmig gut.**

**S. Schmid** gibt den Kommissionsmitgliedern Gelegenheit, Rückkommensanträge zu stellen.

**K. Güntzel** verzichtet auf die Stellung eines Rückkommensantrags, möchte aber eine Frage in Zusammenhang mit der Praxis der Verwaltungsrekurskommission aufwerfen, die diese bei der Frage der Wiederherstellung von verpassten Fristen zur Leistung eines Kostenvorschusses entwickelt hat. Art. 96 VRP räumt doppeltes Ermessen ein. Zum einen kann ein Kostenvorschuss erhoben werden. Für den betroffenen Bürger ist dies von Vorteil, dass er nach Einleitung des Verfahrens mit einer möglichen Kostenfolge konfrontiert wird und gegebenenfalls vom Verfahren Abstand nehmen kann. Zum anderen kann das Verfahren im Fall der Säumnis abgeschrieben werden oder die angebehrte Amtshandlung kann unterbleiben. Im Fall der Säumnis kann die Frist wiederhergestellt werden. Gemäss neuerer Rechtsprechung der Verwaltungsrekurskommission wird ein solches Gesuch abgewiesen, wenn ein Rechtsanwalt sein Büro nicht so organisiert hat, dass eine Frist zur Leistung eines Kostenvorschusses beispielsweise auch bei Krankheit oder Unfall des Rechtsanwalts eingehalten werden kann. Dies ist für den betroffenen Bürger problematisch. Es fragt sich, ob der Gesetzgeber im Rahmen der vorliegenden Revision der Verwaltungsrechtspflege eine Korrektur dieser verschärften Praxis vornehmen soll.

**H. Arta** macht deutlich, die Wiederherstellung versäumter Fristen ist in Art. 85 ff. des Gerichtsgesetzes geregelt. Besteht ein Verschulden des Säumigen, muss dieses leicht sein, damit eine Wiederherstellung gerechtfertigt ist. Dazu hat sich eine reichhaltige Rechtsprechungspraxis auch auf Bundesebene entwickelt. Sollte im Vergleich dazu die diesbezügliche Praxis der Verwaltungsrekurskommission als zu streng erachtet werden, ist sie gegebenenfalls der nächsthöheren Instanz im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens zur Prüfung vorzulegen.

Nach Auffassung von **W. Ritter** muss der Rechtsanwalt selbst kontrollieren, ob der Kostenvorschuss bezahlt wurde. In der Regel bezahlt der Rechtsvertreter den Kostenvorschuss nicht selbst, sondern er fordert seinen Mandanten auf, dies zu tun. Zur Kontrolle kann er einen Beleg über die Bezahlung anfordern. Falls der Beleg nicht vorgelegt wird, kann der Rechtsvertreter entweder den Kostenvorschuss selbst bezahlen oder bei der zuständigen Rechtsmittelinstanz um Erstreckung der Frist zur Leistung des Kostenvorschusses ersuchen. Einem solchen Gesuch wird in der Regel entsprochen.

**W. Locher** meint, dem Gesuch wird nicht entsprochen, wenn es sich bereits um eine angesetzte Notfrist handelt. Um die Frage von K. Güntzel seriös beantworten zu können, sind zusätzliche Erhebungen notwendig. Ohne diese kann dem Plenum ein ausformulierter Antrag nicht unterbreitet werden.

### **III. und IV.:**

Keine Wortmeldungen.

### **b) Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates**

**Der Präsident** nimmt die Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates vor.

**Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 21 : 0 Stimmen einstimmig, auf den bereinigten V. Nachtrag einzutreten.**

## 4. Fortsetzung Beratung des VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.04)

### a) Beschlussfassung über das Eintreten

#### aa) Fortsetzung der Eintretensdiskussion

**S. Schmid** eröffnet die Diskussion über die ergänzenden Ausführungen des JPD zum Verbandsbeschwerderecht sowie zum Fragenkatalog von Remi Kaufmann vom 27. Juni 2006.

Für **W. Locher** haben die ergänzenden Ausführungen des JPD das Ausmass eines Postulatsberichts angenommen. Das Instrument der Befragung ist damit in erheblichem Mass strapaziert worden. Der Inhalt der ergänzenden Ausführungen des JPD ist klar, umfassend und zweckdienlich. Des Weiteren ist vorgesehen, dass der Generalsekretär des Baudepartementes im Verlauf dieser Sitzung die offen gebliebenen Fragen des Fragenkatalogs vom Remi Kaufmann beantwortet. In Anbetracht dessen ist zu erwarten, dass die Kommissionsmitglieder heute zu klaren Auffassungen gelangen und die Diskussion über den VI. Nachtrag zum VRP abgeschlossen werden kann.

**J. Grämiger** kann sich der Auffassung des Vorredners nicht anschliessen. Er bedankt sich bei den Vertretern des JPD für die ergänzenden Ausführungen, zumal dafür in Anbetracht der dazwischenliegenden Sommerferien relativ wenig Zeit zu Verfügung gestanden hat. Die in Zusammenhang mit der Beratung der Motion der FDP-Fraktion "Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften" aufgeworfenen Fragen sind in den ergänzenden Ausführungen zum Teil beantwortet. Diese Fragen hätten allerdings bereits in der Botschaft der Regierung beantwortet werden müssen. Für die Verzögerung zeichnet somit nicht die CVP-Delegation verantwortlich. In den ergänzenden Ausführungen sind gewisse Fragen nicht seriös beantwortet worden. Zudem sind keine Alternativen zur vollständigen Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts aufgezeigt worden. Unter diesen Umständen kann auf die Vorlage nicht eingetreten werden. Sollte die Kommission dennoch Eintreten beschliessen, wird die CVP-Delegation im Rahmen der Spezialdiskussion einen ausformulierten Antrag auf Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts einreichen.

**K. Güntzel** ist weiterhin für Eintreten auf die Vorlage und Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts. Die umfangreichen Zusatzabklärungen des JPD lassen insoweit keinen anderen Schluss zu. Bereits in Zusammenhang mit der parlamentarischen Diskussion zur Motion der FDP-Fraktion "Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften", welche protokollarisch immerhin rund 18 Seiten umfasste, wäre eine Meinungsbildung ohne Zusatzabklärungen möglich gewesen.

**R. Kaufmann** dankt der Regierungsrätin und dem JPD für die ergänzenden Ausführungen. Es fällt auf, dass diese in ihrem seitenmässigen Umfang ein Mehrfaches der diesbezüglichen Ausführungen in der Botschaft erreicht haben. Im Vergleich zur Botschaft haben sich die Entscheidungsgrundlagen wesentlich verbessert. Die offen gebliebenen Fragen sind mehrheitlich beantwortet. Insgesamt sind die Ausführungen jedoch nicht zufriedenstellend. Die Antworten im Zusatzbericht erwecken den Eindruck, dass man einfach den Druckversuchen der Wirtschaft nachgeben und nicht näher prüfen wollte, ob die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts überhaupt notwendig ist. Für die Wirtschaft sind primär sowohl die heute zu beachtenden baurechtlichen Vorschriften als auch die Verfahrensdauer bis zur Realisation eines Bauvorhabens störend. Zur Behebung dieses Zustandes sind in den ergänzenden Ausführungen jedoch keine Vorschläge unterbreitet worden. Des Weiteren wird als Grund für die Einführung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts die fehlende Erfahrung der Gemeinderäte auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes angeführt. Dies ist heute nicht grundlegend anders. Des Weiteren ist im Bericht nicht reflektiert worden, dass dem Amt für Kultur, wo das Fachwissen für Anliegen des Heimatschutzes vorhanden ist, die Rekurslegitimation fehlt, und die Rekurslegitimation der

Verbände im Vergleich dazu für den Kanton wohl die kostengünstigere Lösung ist. Der mit dem Verbandsbeschwerderecht einhergehende Überwachungs- und Kontrolleffekt geht bei dessen Abschaffung ersatzlos verloren.

Im Bericht wird ausgeführt, dass die Verbände grossmehrheitlich nicht rechtsmissbräuchlich Rechtsmittel erheben und verantwortungsbewusst mit dem Verbandsbeschwerderecht umgehen. Als typische Fallbeispiele, welche für eine Abschaffung sprechen sollen, werden die Villa Wiesental und die Villa Chrüzacker in St.Gallen sowie das Heberlein-Areal in Wattwil angeführt. Die Argumente in Zusammenhang mit der Villa Wiesental sind sehr fadenscheinig bzw. dürftig. So trifft es nicht zu, wenn behauptet wird, der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell habe beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Der Verband hat gegen die seitens der Baupolizeikommission erteilte Abbruchbewilligung bzw. den abweisenden Einspracheentscheid beim Baudepartement Rekurs erhoben. Gegen den Rekursentscheid des Baudepartementes, worin die Abbruchbewilligung aufgehoben wurde, hat der Milchverband beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht hat diese Beschwerde abgewiesen. Dieser Fall zeigt gerade, dass der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell zu Recht Einsprache erhoben hat.

Auch im Fall der Villa Chrüzacker wird dem Verband nicht rechtsmissbräuchliches Verhalten vorgeworfen. Der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell hat nicht einmal Einsprache erhoben. Sowohl der städtische als auch der kantonale Denkmalpfleger erachten die Villa Chrüzacker als schutzwürdig. Ursache der im Bericht angeführten Vorwirkung war also nicht die mögliche Einsprache des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell, sondern die Beurteilung der Schutzwürdigkeit durch die zuständigen Behörden.

Im Fall des ehemaligen Heberlein-Areals in Wattwil hat die Regierung selbst beschlossen, dass eine Expertise über die Schutzwürdigkeit der diesbezüglichen Anlagen zu erstellen ist. Wenn der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell in seiner Einsprache gerade dies verlangte und auch in den daran anschliessenden Verhandlungen darauf bestand, kann ihm dies keinesfalls als missbräuchliches Verhalten vorgeworfen werden. Es ist im Grunde genommen nicht das Verbandsbeschwerderecht, welches auf Investoren eine abschreckende Wirkung hat, sondern es sind die im Baugesetz enthaltenen Bestimmungen über das Verunstaltungsverbot und die Schutzgegenstände sowie die Zonen-, Überbauungs- und Gestaltungspläne, die Schutzverordnungen und Unterschutzstellungen, welche einen hemmenden Einfluss auf die Wirtschaft haben. Hier und nicht beim Verbandsbeschwerderecht muss denn auch der Hebel angesetzt werden.

Unter Hinweis auf die dargelegten Gründe beantragt **R. Kaufmann** Nichteintreten auf die Vorlage.

Für **H. Spiess** geht es um eine Grundsatzfrage politischer Natur, weshalb sich eine Diskussion über Details erübrigt. Er betont, dass es nicht um die vollständige Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts, sondern um eine Reduktion auf den bundesrechtlichen Standard geht. Fest steht, dass das Verbandsbeschwerderecht Einfluss auf die Verfahrensdauer hat und sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Die Kosthäuser in Uznach sind auf Druck des Heimatschutzes unter Schutz gestellt worden. Die Häuser sind weder einer sinnvollen schulischen Nutzung zugänglich noch können sie verkauft werden. Dies hat das Budget der Schulgemeinde in Höhe einer siebenstelligen Zahl belastet.

**R. Blumer** bedankt sich für den Zusatzbericht des JPD und spricht sich für Nichteintreten auf die Vorlage aus. Im Zusatzbericht wird bestätigt, dass vom Verbandsbeschwerderecht zurückhaltend und erfolgreich Gebrauch gemacht wird. In Zusammenhang mit den angeführten Fallbeispielen wird teilweise mit Unterstellungen argumentiert. Überhaupt hinterlässt die Argumentation den Eindruck, dass auf Regierungsebene die Meinung vorgefasst ist, diese beliebt gemacht werden soll und deshalb eine brauchbare Auslegeordnung mit fairen Fakten nicht vorgelegt wurde. Was der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen in seiner Antwort auf eine

parlamentarische Anfrage nach den Auswirkungen des Verbandsbeschwerderechts und nach den Möglichkeiten zur Beschränkung desselben ausgeführt hat, muss auch für den Kanton St.Gallen gelten. Danach bezweckt das Baubewilligungsverfahren die Wahrung der Interessen der Nachbarn, welche eine Überprüfung der Baubewilligung im Rechtsmittelverfahren verlangen können. Der stummen Natur bzw. den Vertretern des Umwelt- und Heimatschutzes sind die gleichen Verfahrensrechte eingeräumt worden. Verbandsbeschwerden sind zahlenmässig marginal und ihre Erfolgsquote ist hoch. Sie bewirken daher mehrheitlich positive Effekte für Natur und Landschaft. Dies gilt umso mehr bei den Fällen, bei denen ein früher Einbezug der Verbände zu Projektverbesserungen führt. Diese Fälle erscheinen jedoch in keiner Statistik und werden medial auch nicht beachtet.

**R. Furrer** spricht sich im Namen der Grünen und der EVP für Nichteintreten auf die Vorlage aus. Die Ausgangslage stellt sich praktisch gleich dar wie im Zeitpunkt der letzten Sitzung vom Mai 2006. Der Zusatzbericht ist zwar umfangreich, die gestellten Fragen sind im Grunde genommen jedoch nicht nach objektiven Gesichtspunkten und weder vollständig noch seriös beantwortet worden.

Den Verbänden wird nicht Rechtsmissbrauch, dafür u.a. mangelndes Verständnis für marktwirtschaftliche Zusammenhänge und fehlende Bereitschaft, sich mit der Interessenlage des Verhandlungspartners auseinanderzusetzen, vorgeworfen. Dies ist nicht nur falsch, sondern - gelinde gesagt - beleidigend. Des Weiteren wird angeführt, dass Bauherren bzw. Investoren im Hinblick auf ein Einvernehmen unter Druck gesetzt und zu ungerechtfertigten Leistungen gezwungen werden könnten. Möglich sei auch, dass sich Bauherren einen Rechtsmittelverzicht oder ein anderes prozessuales Verhalten der Verbände erkaufen. Es wird auch erwähnt, dass ein Verband sein Einverständnis zu einem Vorhaben erklären und dann im Baubewilligungsverfahren gegen das Projekt trotzdem Einsprache erheben könne. Ob das beschriebene Verhalten in der Praxis überhaupt oder zumindest in einem signifikanten Mass auch tatsächlich vorkommt, ob und inwieweit dies auch bei Privaten feststellbar ist, lässt der Zusatzbericht aber offen. Des Weiteren wird im Zusatzbericht darauf hingewiesen, dass die Erhebung aussagekräftiger Zahlen zur Ermittlung des Anteils der Verbandsbeschwerden am Gesamttotal der eingelegten Rechtsmittel auf Stufe der Gemeinden mit einem unverhältnismässigen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden ist. Gleichzeitig wird auf der Grundlage von Mutmassungen die Vorwirkung des Verbandsbeschwerderechts betont. Ausserdem sind die statistischen Angaben auf Seite 10 des Zusatzberichts nach wie vor nicht ganz korrekt. An prominenter Stelle wird auch ausgeführt, dass 90% der befragten KMU eine Reformierung des Verbandsbeschwerderechts und 62% dessen Abschaffung fordern. Es wurde jedoch ausser Acht gelassen, dass sich gemäss der dort erwähnten Studie 69% der befragten KMU für die Aufhebung der Bestimmungen über den Umweltschutz aussprechen, etwas was breite Bevölkerungskreise sicher nicht verstehen würden. Bedenklich ist auch, wenn in Zusammenhang mit der Vorlage von Reduktion der Rechtsmittelberechtigung auf den vom Bundesrecht vorgeschriebenen Umfang gesprochen wird und gleichzeitig auf Bundesebene eine Initiative hängig ist, mit welcher die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts verfolgt wird. In anderen Bereichen - wie beispielsweise dem Finanzausgleich - wird auf kantonaler Ebene ebenfalls zugewartet, bis Klarheit über die bundesrechtliche Regelung besteht. Schliesslich trifft es in Anbetracht der vorhandenen finanziellen Mittel der Verbände - wie im Zusatzbericht unterstellt - nicht zu, dass die Verbände ein geringes Kostenrisiko tragen.

**M. Hobi** ist für Eintreten auf die Vorlage. Er weist darauf hin, dass sich das ehemalige Heberlein-Areal in Wattwil sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch in Bezug auf Anliegen des Natur- und Heimatschutzes positiv weiterentwickelt hat. Damals hätte ein Investor in Anbetracht des Verhaltens des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell sein Interesse wahrscheinlich zurückgezogen, weil Kriterien wie Rechtssicherheit und Zeitfaktor beim Investitionsentscheid ausschlaggebend sind.

Für **K. Güntzel** ist klar, dass eine widerspruchsfreie Gesetzgebung dann nicht möglich ist, wenn den Vollzugsbehörden Ermessensspielraum eingeräumt und im Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Dabei sind neben anderen öffentlichen Interessen wie dem Natur- und Heimatschutz auch wirtschaftliche Interessen massgebend und können sogar ausschlaggebend sein. Eine als schützenswert eingestufte Baute muss daher im konkreten Einzelfall nicht zwingend erhalten werden. Es ist zwar grundsätzlich denkbar, dass dem Amt für Kultur zur Erhaltung schützenswerter Bauten eine Legitimation zur Anfechtung von Bau- bzw. Abbruchbewilligungen zugestanden wird. Es gibt jedoch zahlreiche stumme Interessen, deren Bedeutung für die Bevölkerung im Vergleich zu den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nicht per se geringer einzustufen ist und die nicht durch ein speziell ausgestaltetes Beschwerderecht geschützt sind. Zahlen über den Anteil der Verbandsbeschwerden und die Erfolgsquoten sowie Vergleiche mit den von privater Seite erhobenen Rechtsmitteln sind nicht aussagekräftig, wenn man zur Kenntnis nimmt, dass Verbände schon vor einer formellen Verfahrensbeteiligung Einfluss auf Bauprojekte nehmen.

**W. Locher** beurteilt den Zusatzbericht des JPD als ausgewogen. Sämtliche Vor- und Nachteile sind darin aufgeführt und die gestellten Fragen beantwortet. Wenn der Bericht Antworten enthält, die der eigenen politischen Haltung widersprechen, ist dies kein Grund, die Qualität des Zusatzberichts in Frage zu stellen. Im Zusatzbericht wurde auch der Stand der parlamentarischen Beratung der derzeit laufenden eidgenössischen Revisionsbestrebungen dargelegt. Darin zeigt sich, dass das Verbandsbeschwerderecht auf Bundesebene nicht eingeschränkt, sondern ausgedehnt werden soll. Ein Zuwarten auf kantonaler Ebene ist deshalb und in Anbetracht des Umstands, dass der Nationalrat die Vorlage in der kommenden Herbstsession als Zweitrat beraten wird, nicht erforderlich. Des Weiteren ist in Wirtschaftskreisen allgemein bekannt, dass sich im konkreten Einzelfall allein schon die Möglichkeit einer Verbandsbeschwerde hemmend auf einen Investitionsentscheid auswirkt. Am Beispiel des Heberlein-Areals hat sich die negative Vorwirkung des Verbandsbeschwerderechts gezeigt. Mit der Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts wird die Weiterentwicklung des ehemaligen Heberlein-Areals erleichtert.

**C. Gämperle** ist der Meinung, dass die Mitglieder der vorberatenden Kommission einen Grundsatzentscheid politischer Natur zu treffen haben, welcher von statistischen Angaben zum Anteil und zu den Erfolgsquoten der Verbandsbeschwerden unabhängig ist. Im Wesentlichen geht es um die Frage, ob - ausgehend von der Funktion des Verbandsbeschwerderechts - der Fortbestand dieses Kontrollmechanismus gerechtfertigt ist oder nicht. Dabei ist zu beachten, dass andere Rechtsbereiche ausserhalb des Natur- und Heimatschutzrechtes in verfahrensrechtlicher Hinsicht nicht über eine gesetzlich besonders geregelte Rechtsmittelbefugnis verfügen. Die Beeinträchtigung solcher Interessen öffentlich-rechtlicher Natur kann im Wesentlichen bloss über das aufsichtsrechtliche Verfahren eingebracht werden.

Rechtsunsicherheit löst letztlich der Umstand aus, dass nicht im Voraus bestimmt ist, welche Gebäude unter Schutz stehen und inwieweit sich diese Unterschützstellung konkret auswirkt. Der Kanton hat hier noch eine Pendezenz offen, weil er die erforderlichen Grundlagen zu beschaffen hat, um die Schutzwürdigkeit von verschiedenen Bauten beurteilen zu können, die sich auf historischen Industriebrachen befinden.

Zu den ergänzenden Fragen von Remi Kaufmann: Die Projekte, bei denen einzig eine Verbandsbeschwerde nach kantonalem Recht geführt werden kann, sind selten. Hinzu kommt, dass für diese Vorhaben erstinstanzlich grossmehrheitlich die Gemeinden zuständig sind. Somit ist die Zuständigkeit des Baudepartementes erst gegeben, wenn die erstinstanzlichen Entscheide mit Rekurs angefochten werden. Die vom Baudepartement bearbeiteten Fälle sind jedoch zahlenmässig derart beschränkt, dass daraus keine allgemein gültigen Schlüsse gewonnen werden können. Des Weiteren kann festgehalten werden, dass sich die Verbände in der Regel durch ein fundiertes Fachwissen in ihrem Bereich auszeichnen. Dementsprechend sind auch die von ihnen eingereichten Rechtsmittel fundiert. Ein Vergleich mit privaten Einspre-

chern bzw. Rechtsmittelklägern ist aber nicht zielführend, da hier grosse Unterschiede bestehen, abhängig davon, ob die Begründung von Laien oder von Rechtsanwälten stammt. In Bezug auf Verfahrensaufwand, -dauer und -kosten lassen sich keine relevanten Unterschiede zu privaten Rechtsmitteln ausmachen. Sowohl in Bezug auf Private als auch Verbände bestehen Unterschiede bei der Frage der Kompromissbereitschaft. Gemäss Statistik des Baudepartementes wurde von 243 privaten Einsprachen in Strassenplanverfahren eine teilweise gutgeheissen und elf wurden abgewiesen. In den übrigen Verfahren wurden Einigungen erzielt oder die Einsprachen wurden zurückgezogen. Von 98 privaten Einsprachen gegen Wasserbauprojekte wurden zehn abgewiesen. In den übrigen Fällen wurden Einigungen erzielt oder die Einsprachen wurden zurückgezogen. In insgesamt 31 Gewässernutzungsverfahren gingen fünf private Einsprachen ein, die nicht durch Entscheid erledigt werden mussten. Über erstinstanzliche, durch private Einsprecher auf Gemeindeebene eingeleitete Verfahren liegen dem Baudepartement keine Daten vor. Rund 80 Prozent aller Rekursverfahren vor dem Baudepartement werden nicht durch Entscheid, sondern durch Rückzug des Rechtsmittels oder des Baugesuchs oder durch Vergleich erledigt. Des Weiteren verfügt das Baudepartement auch über keine Daten betreffend Anzahl Baugesuche, da nicht der Kanton, sondern die Gemeinden Baubewilligungsbehörde sind. Frage 27 kann daher nicht beantwortet werden. Nach Art. 86 BauG sind privatrechtliche Einsprachegründe nur insoweit im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu beurteilen, als sie übermässige Immissionen nach Art. 684 ZGB betreffen. Alle übrigen Einsprachegründe, die im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu beurteilen sind, sind öffentlich-rechtlicher Natur. Mit Ausnahme von Verfahren betreffend die Anwendung der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung können Private öffentliche Interessen nur sehr beschränkt geltend machen, nämlich nur, wenn mit der Verletzung öffentlicher Interessen zugleich eine Beeinträchtigung ihrer privaten Interessen einhergeht, und sie mehr als die Allgemeinheit oder irgendwelche Dritte betroffen sind. Entsprechend selten werden denn auch rein öffentliche Interessen vorgebracht. Sodann haben in 243 von 245 Strassenplanverfahren, in 98 von 100 Wasserbauverfahren und in drei von neun Gewässernutzungsverfahren einzig Private Einsprache erhoben. Zur Anzahl rein privater Baueinsprachen auf Gemeindeebene kann das Baudepartement ebenfalls keine Angaben machen.

**H. Pfäffli** wiederholt, eine Umfrage bei verschiedenen Gemeinden des Rheintals hat ergeben, dass allein die Möglichkeit der Verbandseinsprache bei Baugesuchstellern und Investoren zu Projektanpassungen und Projektrückzügen ausserhalb eines förmlichen Verfahrens geführt hat. Die Gemeinde Rheineck hat ihre Hausaufgaben gemacht und unter Mitarbeit ausgewiesener Fachkräfte eine Schutzverordnung über den Ortskern erlassen. Trotzdem pflegt der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell bei Bauvorhaben auch dann Einsprache zu erheben, wenn sich dieses ausserhalb des von der Schutzverordnung erfassten Gebiets befindet, mit der Begründung, das fragliche Objekt gehöre ebenfalls in die Schutzverordnung. Auch bei Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung - wie beispielsweise ein Glasvordach für einen Hauseingang - wird seitens des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell vorsorglich Einsprache erhoben mit der Begründung, der Verband hätte vorgängig angehört werden müssen. Die im Bericht erwähnten Nachteile in Zusammenhang mit der Vorwirkung des Verbandsbeschwerderechts gelten grundsätzlich auch für Bauprojekte ausserhalb von Industriebrachen.

**R. Blumer** entgegnet, dass das Vorgehen des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell wahrscheinlich auf einer ungenügenden Kommunikation zwischen der Gemeinde und dem Verband beruht.

**K. Keller-Sutter** nimmt vorweg, dass der Zusatzbericht des JPD im Wesentlichen unter sachkundiger Mitarbeit des Baudepartementes sowie des Volkswirtschaftsdepartementes erarbeitet worden ist. Allein schon deswegen geht der Vorwurf der vorgefassten Meinung fehl. Zudem sind die gestellten Fragen weitgehend ebenfalls Ausdruck einer politischen Werthaltung. Wenn entgegengehalten wird, dass der Zusatzbericht nicht weiterführend sei, mag dies allenfalls auch damit zusammenhängen, dass die eigene Meinung bereits gemacht ist. Mit der überwiesenen Motion „Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vor-

schriften“ ist die Regierung beauftragt worden, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, wonach die Rechtsmittelberechtigung von Verbänden auf den vom Bundesrecht vorgeschriebenen Umfang reduziert wird. Mit der hier zur Diskussion stehenden Vorlage ist dieser Auftrag erfüllt und sind die damals aufgeworfenen Fragen beantwortet. Nicht Gegenstand der Diskussion und des Motionsauftrags war dagegen, ob die materiellen Vorschriften generell gelockert werden sollen. Es stellt sich lediglich die Frage, ob mit der Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts auf eine zusätzliche Kontrolle durch die Verbände verzichtet werden kann.

## bb) Abstimmung über Eintreten

**S. Schmid** lässt über das Eintreten auf den VI. Nachtrag abstimmen:

**Mit 15 : 6 Stimmen beschliesst die Kommission, auf den VI. Nachtrag einzutreten.**

## b) Spezialdiskussion

### I.

#### **Art. 45 VRP:**

Namens der CVP-Delegation stellt **W. Ritter** im Sinn eines Kompromissvorschlags den Antrag, Art. 45 Abs. 3 und 4 - wie von der Regierung vorgeschlagen - zu streichen, den Randtitel von Art. 45 mit der Formulierung "a) allgemein" zu ergänzen und folgenden Art 45bis mit Randtitel neu einzufügen:

" b) Rekursberechtigung von Vereinigungen

*Art. 45bis (neu).* Vereinigungen, die sich in ideeller Weise dem Natur- und Heimatschutz widmen und seit mindestens 10 Jahren bestehen, stehen die gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel bei Verfahren zu, welche Schutzobjekte gemäss Zonenplan, Schutzverordnung oder Schutzvereinbarung sowie die Unterschutzstellung und die Aufhebung einer Unterschutzstellung betreffen.

Vereinigungen von kantonaler Bedeutung, die sich in ideeller Weise den Fuss-, Wander- und Radwegen widmen, stehen in Angelegenheiten der Fuss-, Wander- und Radwege die gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel zu.

Wurden Auflagen betreffend Natur- und Heimatschutz oder Fuss-, Wander- und Radwege in einem Sondernutzungsplan oder durch Verfügung festgelegt, besteht keine Rekursberechtigung der Vereinigungen in anschliessenden Bewilligungsverfahren. Davon ausgenommen ist die Erteilung von Ausnahmegewilligungen, welche Schutzbestimmungen einschränken oder aufheben."

Dem Zusatzbericht kann entnommen werden, dass für den Investor die Rechtssicherheit im Vordergrund steht, dass die diesbezüglichen Unwägbarkeiten häufig in der Anwendung von Art. 98 BauG begründet liegen bzw. der Begriff der Schutzwürdigkeit ein unbestimmter Gesetzesbegriff ist, welcher der Verwaltungsbehörde bei der Anwendung und Auslegung einen weiten Beurteilungsspielraum einräumt. Zur Beseitigung dieser Problematik sollen für die Beschwerdelegitimation der Verbände zusätzliche Erfordernisse in einschränkendem Sinn gesetzlich festgelegt werden. Das Beschwerderecht eines Verbands soll zunächst von einer Mindestfrist seiner Existenz abhängig gemacht werden. So lässt sich verhindern, dass Verbände ad hoc mit dem Ziel gegründet werden, gegen konkrete Bauvorhaben Rechtsmittel zu erheben.

Im Weiteren sollen den Verbänden die gesetzlichen Rechtsbehelfe und Rechtsmittel nur noch bei Verfahren zustehen, welche Schutzobjekte gemäss Zonenplan, Schutzverordnung oder Schutzvereinbarung sowie die Unterschutzstellung und die Aufhebung einer Unterschutzstellung betreffen. Dies bedeutet, dass in dem von H. Pfäffli angeführten Beispiel der Heimatschutz

St.Gallen-Appenzell nicht mehr gegen Bauvorhaben ausserhalb des von der Schutzverordnung erfassten Gebiets einsprachelegitimiert wäre. Praktisch alle Gemeinden des Kantons St.Gallen haben ihre Schutzobjekte ausgeschieden bzw. bezeichnet.

Des Weiteren hat das Beschwerderecht von Vereinigungen von kantonaler Bedeutung, die sich in ideeller Weise den Fuss-, Rad- und Wanderwegen widmen, zu keinen Problemen geführt. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb das diesbezügliche Beschwerderecht abgeschafft werden soll.

Die erforderliche Rechtssicherheit in Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von Industriebranchen kann dadurch hergestellt werden, dass bereits in einem Sondernutzungsplanverfahren oder durch Verfügung Auflagen betreffend den Natur- und Heimatschutz festgelegt werden. Im Rahmen dieses Verfahrens soll die Rekurslegitimation der Verbände erhalten bleiben. Nach Abschluss desselben sind dem Investor die Bedingungen bekannt bzw. er kann die Frage beantworten, ob sich das Projekt auf dem in Frage kommenden Areal verwirklichen lässt. Zudem muss er nicht mehr mit einer Verbandsbeschwerde rechnen. Vom daran anschliessenden Baubewilligungsverfahren sollen die Verbände als Verfahrensbeteiligte nämlich von vornherein ausgeschlossen werden, es sei denn, es werde eine Ausnahmbewilligung erteilt, welche die zuvor festgelegten Schutzbestimmungen einschränkt oder aufhebt.

**M. Aguilera-Friedli** fragt sich, wie in Fällen vorzugehen ist, in denen eine Gemeinde ihre Schutzgegenstände nicht bezeichnet hat.

**W. Ritter** antwortet, dass die Gemeinde gemäss geltendem Recht dazu verpflichtet ist. Allenfalls müssen säumige Gemeinden angehalten werden, ihre Schutzobjekte auszuscheiden.

**K. Güntzel** bezweifelt, dass der Vorschlag der CVP-Delegation zu einer Verbesserung führt. Vielmehr ist mit zusätzlichen Vollzugsproblemen und Verzögerungsmöglichkeiten zu rechnen. Rechtssicherheit lässt sich mit dem Vorschlag jedenfalls nicht herstellen. Zudem wird der für Investoren wichtige Faktor Zeit im Vergleich zur geltenden Regelung oder dem Vorschlag der Regierung nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert. Fraglich ist auch, weshalb an der Rechtsmittelberechtigung von Verbänden, die sich in ideeller Weise den Fuss-, Wander- und Radwegen widmen, festgehalten werden soll, wenn solche in der Praxis selten vorkommen. Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit die Rekursberechtigung der Natur- und Heimatschutzverbände im Sinn von Art. 45bis Abs. 3 gegeben wäre, wenn nicht nur Einzelobjekte, sondern ganze Ensembles unter Schutz gestellt sind. Der Vorschlag lässt völlig ausser Acht, dass die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes auf einen speziellen verfahrensrechtlichen Schutz nicht angewiesen sind.

**H. Spiess** will wissen, was unter dem in Absatz 3 erwähnten Sondernutzungsplan zu verstehen ist.

**W. Ritter** weist darauf hin, dass - bei gegebenen Voraussetzungen – die zuständige Gemeindebehörde von Amtes wegen und gegebenenfalls unter Beizug des Fachwissens der kantonalen Denkmalpflege sowohl Einzelobjekte als auch Ortsbilder als Schutzgegenstände im Sinn von Art. 98 BauG in einem rechtsstaatlichen Verfahren auszuscheiden hat. In diesem Bereich und nur innerhalb solcher Verfahren soll der Natur- und Heimatschutz rekursberechtigt sein. Ausserhalb solcher Verfahren ist die Legitimation zu verneinen, selbst wenn ein Schutzgegenstand im Sinn von 98 BauG vorliegt. Was unter einem Sondernutzungsplan zu verstehen ist, ergibt sich aus Art. 22 ff. BauG. Dementsprechend können die interessierten Gemeinden bereits über das Sondernutzungsplanverfahren die gebotenen Schutzmassnahmen festlegen und so Rechtssicherheit herstellen. Da im daran anschliessenden Bewilligungsverfahren die Legitimation der Verbände entfällt, werden diese gezwungen, ihre Interessen bereits frühzeitig im Planverfahren einzubringen.

**W. Locher** zeigt sich vom Vorschlag der CVP-Delegation überrascht, hat aber den Eindruck, dass damit das Verbandsbeschwerderecht ausgeweitet wird.

**W. Ritter** ist der Auffassung, dass die Abs. 1 und 3 eine Einschränkung des geltenden Verbandsbeschwerderechts zur Folge haben. Die Rekursberechtigung ist gemäss Abs. 1 ausgeschlossen bei ad hoc-Verbänden sowie bei Objekten, welche nicht gemäss Zonenplan, Schutzverordnung, Schutzvereinbarung oder Unterschutzstellung ausgeschieden sind, selbst wenn sie Schutzqualität im Sinn von Art. 98 BauG haben. Es ist aber festzuhalten, dass ein gesetzlicher Anspruch auf Überprüfung von Zonen- und Sondernutzungsplänen besteht.

**M. Candrian** ergänzt, bildlich gesprochen handelt es sich bei Art. 98 BauG um eine Gefäss, mit welchem die unter Schutz zu stellenden Objekte durch die zuständige kommunale Behörde erfasst werden können. Art. 45bis ist quasi als Teilmenge davon zu verstehen. Ausschliesslich in Bezug auf diese Teilmenge soll den Verbänden die Rekurslegitimation zugesprochen werden. Des Weiteren hätte mit dem Vorschlag im Fall des Heberlein-Areals in Wattwil über den Erlass eines Sondernutzungsplans verbindlich definiert werden können, ob und inwieweit sich darauf befindliche Objekte zu erhalten sind bzw. abgebrochen werden dürfen.

Für **W. Locher** ist fraglich, ob der Natur- und Heimatschutzverband überhaupt ein Antragsrecht auf Abänderung von Zonen- und Sondernutzungsplänen im Sinn des Baugesetzes hat. Des Weiteren wird nicht verhindert, dass der Verband in Zusammenhang mit einem konkreten Bau-gesuch eine Unterschutzstellung des betreffenden Objekts verlangen kann.

Für **W. Ritter** ist klar, dass der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell kein Antragsrecht auf Abänderung von Zonen- und Sondernutzungsplänen hat. Auf ein entsprechendes Gesuch würde nicht eingetreten. Der Verband kann eine Änderung höchstens anregen. Ist die Schutzwürdigkeit behördlich nicht festgelegt, ist auch die Einsprachelegitimation des Verbandes gegen ein konkretes Abbruchgesuch nicht gegeben.

**H. Pfäffli** gibt zu bedenken, dass in Rheineck das ganze Ortsbild unter Schutz gestellt ist, mithin der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell in Bezug auf ein grösseres zusammenhängendes Gebiet mit Art. 45bis VRP einsprachelegitimiert bleibt.

**W. Ritter** zieht einen Vergleich zu den Naturschutzverbänden, die in Bezug auf schutzwürdige Landschaften sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen einsprachelegitimiert sind.

Für **C. Bürgi** besteht die Gefahr, dass der Vorschlag zu regelrechten Masseneinsprachen der Natur- und Heimatschutzverbände führen könnte, da diese nicht ohne weitere Abklärungen erkennen können, ob im konkreten Einzelfall eine Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 45bis Abs. 3 erteilt worden ist.

**K. Keller-Sutter** sind keine Fälle bekannt, in denen Verbände ad hoc mit dem Ziel gegründet wurden, gegen konkrete Bauvorhaben Rechtsmittel zu erheben. Insoweit ist die Einführung eines entsprechenden Legitimationserfordernisses nicht zielführend. Ausserdem können Auflagen in einem Sondernutzungsplan oder in einer Verfügung erst auf der Grundlage eines konkreten Bauprojekts erlassen werden, weshalb mit dem Vorschlag Rechtsunsicherheit und Zeitverzögerungen weiterhin in Kauf genommen werden müssten und das Problem der abschreckenden Wirkung des Verbandsbeschwerderechts für Investoren nicht entschärft wird. So hätte der Vorschlag beispielsweise in Bezug auf die Problematik im Fall der Villa Chrüzacker zu keiner Lösung beigetragen. Im Gegenteil: die Verbände erhalten mit Art. 45bis Abs. 1 zusätzliche Anfechtungsmöglichkeiten, indem auf Gemeindeebene unabhängig von einem konkreten Bau-gesuch die Unterschutzstellung eines bestimmten Objekts verlangt werden kann.

**C. Gämperle** teilt die Auffassung, dass der Vorschlag der CVP-Delegation im Vergleich zur geltenden Regelung zu einer Ausweitung der Rechtsmittelmöglichkeiten führen kann. So könnte beispielsweise bei einer Baute die Verfügung über die Unterschutzstellung und später gegebenenfalls auch die Abbruchbewilligung angefochten werden. In beiden Verfahren müsste die zuständige Gemeindebehörde eine Gesamtinteressenabwägung vornehmen. Hinzu kommt, dass die in Art. 98 Abs. 1 BauG aufgelisteten Schutzgegenstände von Gesetzes wegen geschützt sind. Zonenplan, Sondernutzungsplan, Schutzverordnung, Schutzvereinbarungen und Verfügungen sind Massnahmen zur Erhaltung solcher Schutzgegenstände. Ein Verband kann sich also unabhängig von den getroffenen Massnahmen stets darauf berufen, dass ein Schutzgegenstand im Sinn von Art. 98 Abs. 1 BauG vorliegt. Insoweit ist Art. 45bis möglicherweise ergänzungsbedürftig. Der Vorschlag ist auch insoweit kritisch, als die Verbände von verfügbaren Auflagen keine Kenntnis erhalten. Möglicherweise müssten diese - wie die spätere Baubewilligung - zusätzlich öffentlich aufgelegt werden. Des Weiteren können Auflagen nicht nur in einem Sondernutzungsplan oder einer Verfügung, sondern auch in einer Schutzvereinbarung festgelegt werden. Zudem besteht die Gefahr, dass Schutzgegenstände ohne die erforderliche Interessenabwägung beseitigt oder beeinträchtigt werden, wenn Gemeinden ihrer gesetzlichen Pflicht zur Ausscheidung von Schutzgegenständen, welche sich aus Art. 101 BauG ergibt, nicht nachkommen. Es steht fest, dass gewisse Gemeinden dieser Pflicht bis heute nicht nachgekommen sind.

Für **R. Furrer** sind Angaben über die Anzahl Gemeinden erforderlich, die dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sind bzw. ihre Schutzgegenstände nicht ausgeschieden haben. Des Weiteren muss abgeklärt werden, welches der minimale Standard für einen vernünftigen Schutz von erhaltungswürdigen Objekten auf Stufe Gemeinde sein muss. Mit dem Vorschlag der CVP-Delegation wären die Gemeinden - auch wenn dies zu einem Mehraufwand führen mag - zu einer langfristigen und umfassenden Planung im Hinblick auf Natur- und Heimatschutzanliegen aufgerufen, was begrüssenswert ist.

**U. Roth** möchte wissen, ob und inwieweit Schutzobjekte in Gemeinden ohne rechtskräftige Schutzverordnung geschützt werden können.

**W. Ritter** wiederholt, dass die meisten Gemeinden ihre Schutzobjekte ausgeschieden bzw. bezeichnet haben und dazu auch verpflichtet sind. Die erforderliche Rechtssicherheit lässt sich insoweit herstellen, als mittels Sondernutzungsplan oder Feststellungsverfügung entschieden werden kann, ob schützenswerte Häuser abgebrochen werden dürfen oder nicht.

**W. Locher** weist darauf hin, dass diese Auffassung dem Entscheid des Verwaltungsgerichtes widersprechen würde, wonach ein Schutzobjekt nicht auf Vorrat abgebrochen werden darf.

**R. Kaufmann** nimmt zur Verdeutlichung Bezug auf das Fallbeispiel Villa Chrüzacker und erläutert, dass der Heimatschutz St.Gallen-Appenzell mit Art. 45bis in Bezug auf die Abbruchbewilligung nicht einsprachelegitimiert gewesen wäre, wenn die Villa nicht über einen Sondernutzungsplan oder eine Verfügung als schutzwürdig eingestuft gewesen wäre.

**S. Schmid** lässt über den Antrag der CVP-Delegation abstimmen.

**Mit 12 : 9 Stimmen heisst die Kommission den Antrag der CVP-Delegation gut.**

**H. Falk** fragt sich, ob in Bezug auf Gemeinden ohne Schutzverordnung eine Übergangsbestimmung eingeführt werden soll.

**J. Grämiger** schlägt vor, dass für Gemeinden, die keine Schutzregelung kennen, in Bezug auf die Rekurslegitimation das bisherige Recht gilt.

**K. Keller-Sutter** meint, eine Übergangsbestimmung kann zwischen den beiden Lesungen ausformuliert werden.

## **II. III. und IV.:**

Keine Wortmeldungen.

### **c) Gesamtabstimmung zu Handen des Kantonsrates**

**S. Schmid** stellt fest, dass keine Rückkommensanträge gestellt werden und nimmt die Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates vor.

**Die Kommission beantragt mit 12 : 9 Stimmen dem Kantonsrat, auf den bereinigten VI. Nachtrag einzutreten.**

## **5. Bestimmung der Kommissionssprecherin bzw. des Kommissionssprechers**

**S. Schmid** stellt sich als Präsident der Kommission für die Berichterstattung zur Verfügung und stellt fest, dass ihn die Kommissionsmitglieder stillschweigend als Kommissionssprecher bestimmen.

## **6. Medieninformation**

**S. Schmid** erachtet eine Medienmitteilung für sinnvoll und stellt fest, dass die Kommission stillschweigend damit einverstanden ist, dass dem Departement der Auftrag erteilt wird, eine Medienmitteilung zu formulieren.

## **7. Allgemeine Umfrage**

Keine Wortmeldungen.

Gossau, 7. September 2006

St.Gallen, 8. September 2006

Der Präsident:

Der Protokollführer:

Stefan Schmid

lic.iur. René Frei