

FDP St.Gallen, Harfenbergstrasse 2, 9000 St.Gallen

Sicherheits- und Justizdepartement
des Kantons St.Gallen
Herr Regierungsrat Fredy Fässler
Oberer Graben 32
9001 St.Gallen

St.Gallen, 2. Dezember 2014

Bericht betreffend VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege; Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

In der oben erwähnten Angelegenheit dankt Ihnen die FDP des Kantons St. Gallen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung zu diesem Bericht, über den eine Vernehmlassung durchgeführt wird, bevor dem Kantonsrat ein Vorschlag über die künftigen Strukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsrechtspflege zugeleitet werden.

Generell erlauben wir uns den Hinweis, dass wir das von Ihnen gewählte Vorgehen (zuerst grundsätzlicher Entscheid über die Systemwahl, anschliessend Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage) als zweckmässig erachten.

Das System der st.gallischen Verwaltungsrechtspflege hat sich nach Auffassung der FDP über weite Teile bewährt, obwohl die Zuständigkeiten seit 1965 (seit Erschaffung des Verwaltungsgerichtes) laufend verändert wurden. Insbesondere sind die Zuständigkeiten der Regierung im Rahmen der internen Verwaltungsrechtspflege mehrmals reduziert worden.

Zu den gestellten Fragen antworten wir wie folgt:

1. Die Frage einer Zusammenführung von Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht (Frage 1) lehnen wir ab. Die Zusammenführung in ein „vereinigtes Verwaltungsgericht“ bringt keine sichtbaren Synergien.
2. Auch die Frage 2 beantworten wir mit ja. Es sind keine Synergien ersichtlich, welche eine Zusammenlegung des Verwaltungsgerichtes und des Kantonsgerichtes als sinnvoll erscheinen lassen. Allfällige organisatorische Zusammenlegungen zur Kostenoptimierung (Belastungsausgleich



auf der Stufe Gerichtsschreiber; gemeinsame Bibliotheks- und Informatiklösungen) können deswegen trotzdem realisiert werden.

3. Wir sind im Grundsatz damit einverstanden, dass die verwaltungsinterne Rechtspflege aufrechterhalten wird (Frage 3a). Wir sind allerdings der Auffassung, dass ein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf besteht. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Ausführungen unter Ziff. 8 zu verweisen.
- Wir betrachten es als Fehler, dass die Regierung auch noch die verbleibenden Zuständigkeiten als Rechtsmittelinstanz abgibt. Gerade im Bereich der Zonenplanung wäre eine der Verwaltung übergeordnete politische Instanz als Rekursinstanz wünschbar, auch vor dem Hintergrund des geänderten Raumplanungsgesetzes (vgl. insbesondere Art. 8a RPG).
 - Da die Regierung als Kollegialgremium keine Funktion mehr im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege mehr ausübt, fehlt die früher vorhandene departementsübergreifende Qualitätskontrolle. Früher wurde diese einerseits durch die anderen Mitglieder der Regierung ausgeübt, andererseits durch die Staatskanzlei (insbesondere formelle Gesichtspunkte). Ebenso fehlt heute eine gesamtheitliche Beurteilung von Rekursentscheiden, weil die Entscheide nur noch durch ein einziges Departement gefällt werden.
 - Auch die Departementsvorsteher haben sich von der verwaltungsinternen Rechtspflege sehr stark zurückgezogen. Mit der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.11, abgekürzt EmV) hat die Regierung unter anderem entschieden, dass weder die Regierungsräte (früher) noch die Departementsvorsteher (bisher) beispielsweise
 - Vernehmlassungen im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht prüfen und unterzeichnen;
 - Vernehmlassungen in Verfahren vor dem Bundesgericht prüfen und unterzeichnen;
 - Rekursverfahren erledigen, wenn (nur) noch über die Kostenverlegung zu entscheiden ist;
 - kantonale Genehmigungsprüfungen und Entscheide unterzeichnen (beispielsweise nach dem Gemeindegesetz, nach dem Baugesetz, nach dem Strassengesetz).

Die Mitglieder der Regierung und Departementsvorsteher haben somit praktisch kaum mehr Einblick in die Entscheide, die im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege getroffen werden. Dasselbe gilt für die Auswirkungen der Genehmigungsgeschäfte, die aufgrund von Bundesgesetzen oder kantonalen Vorschriften zu ihrer Rechtsgültigkeit einer Genehmigung bedürfen.

Weil die Mitglieder der Regierung und Departementsvorsteher keinerlei Einblick in die Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Bundesgericht haben, fehlt ihnen jegliche Qualitäts-

Kontrolle über die von ihren Mitarbeitenden geleistete Arbeit im Bereich der verwaltungsinternen Rechtspflege. Nur wenn sich die Mitglieder der Regierung und Departementsvorsteher darum kümmern würden, könnten sie feststellen, ob die von ihnen, auf Antrag der Mitarbeitenden, getroffenen Entscheide sachgerecht, richtig und im Interesse des Kantons St. Gallen waren.

Die vorgeschlagene Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission für Rekurse gegen Verfügungen der Departemente (Frage 3c) lehnen wir ab; eine solche Ausweitung der Zuständigkeit würde nur zu zusätzlichen personellen Erweiterungen führen.

4. Eine Reorganisation des Verwaltungsgerichtes drängt sich aus unserer Sicht nicht auf; das Verwaltungsgericht hat sich als Spruchkörper in der vorliegenden Form grundsätzlich bewährt, wobei insbesondere anzumerken ist, dass die derzeitigen Pendenzen wesentlich eine Folge personeller Wechsel und nicht eine Folge der Aufbau- oder Ablauforganisation des Verwaltungsgerichtes sind (Frage 4a).

Falls eine Veränderung erfolgen müsste, so würden wir der von Ihnen vorgeschlagenen Variante A (zwei vollamtliche Verwaltungsgerichtspräsidenten) den Vorzug geben; der Spruchkörper sollte jedoch in der bisherigen Grösse (vier nebenamtliche Richter) belassen werden (vgl. nachfolgend 5).

5. Eine Verkleinerung des Spruchkörpers beim Verwaltungsgericht betrachten wir als Schritt in die falsche Richtung; angesichts der grossen Bedeutung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes in Fragen des Bau- und Planungsrechtes sowie des Steuerrechtes, aber auch bei der Überprüfung von Entscheidungen der Gemeinde (Verweis auf den Kopftuchentscheid vom November 2014) ist eine Dreierbesetzung unzweckmässig; eine Fünferbesetzung (mit vier nebenamtlichen Richtern) erlaubt es besser, eine breitere fachliche Abstützung weiterhin zu gewährleisten (vgl. Frage 5a).

Die Beantwortung der Frage 5b erübrigt sich damit.

Eine Ausweitung der Einzelrichterzuständigkeit am Verwaltungsgericht lehnen wir ab (Frage 5c). Wir sind der Auffassung, dass in den vergangenen Jahren generell in der Justiz zuviele Entscheide auf die Ebene von Einzelrichtern verlagert wurden; die Akzeptanz von Entscheiden wird durch mehrköpfige Richterghremien erhöht.

6. Die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten der Verwaltungsrekurskommission sowie des Versicherungsgerichtes auf Amtsdauer durch den Kantonsrat macht keinen Sinn (Frage 6). Die jetzige Regelung mit der Selbstkonstituierung der Verwaltungsrekurskommission hat sich bewährt.

7. Die Aufsicht des Verwaltungsgerichtes über das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission sollte aufgegeben werden; zumindest beim Versicherungsgericht, nicht zuletzt wegen der Frage, ob dieses Gericht aufgrund der Bundesgesetzgebung als obere kantonale Instanz angesehen werden kann, wenn gleichzeitig eine Aufsicht des Verwaltungsgerichtes besteht.

8. Die Frage 8a (Rechtsmittel beim Entzug der aufschiebenden Wirkung) kann mit ja beantwortet werden. Nicht einverstanden sind wir hingegen mit dem Vorschlag, die Geltung der Gerichtsferien aufzuheben. Bei dringlichen Massnahmen haben Behörden und Gerichte bereits heute die Möglichkeit, die aufschiebende Wirkung des Rekurses zu entziehen. Es ist bekannt, dass die Anfechtung eines solchen Zwischenentscheides die Vollstreckbarkeit nicht hemmt.

Entscheide über den Ausstand (Frage 8b) sollen angefochten werden können.

Die Reduktion der Instanz bei der öffentlichen Klage (Frage 8c) macht Sinn, weil das bisherige Klageverfahren vor der Verwaltungsrekurskommission bereits heute ein Anfechtungsverfahren ist.

Die Neuregelung des Ausstands der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers in der Verwaltungsrechtspflege (Frage 8d) lehnen wir ab. Es ist bekannt, dass die Entscheide der Departementsvorsteher durch die vorgelagerten Verwaltungsbehörden vorbereitet werden. Eine Befangenheit des Vorstehers des Departementes ist daher regelmässig auch eine Befangenheit der unterstellten Rechtsabteilung. Die bisherige Regelung mit dem Wechsel des Departementes hat sich bewährt und sollte nicht aufgegeben werden.

Wenn die verwaltungsinterne Rechtspflege beibehalten werden soll, ist die Regelung über den Ausstand dem tatsächlichen Ablauf der Verfahren anzupassen. Insbesondere im Bereich des Bau- und Planungsrechts sind die verwaltungsinternen Ämter und Abteilungen regelmässig bereits in das Verfahren vor den Gemeindebehörden involviert. Selbst die Regierung hat im Rahmen der Stellenbegehren für das Baudepartement für das Budget 2015 darauf hingewiesen, dass immer mehr Vorprüfungen von kommunalen Planungserlassen durchzuführen seien. Damit ist regelmässig eine Vorbefassung gegeben; dennoch treten die genau gleichen Stellen und Ämter im Rekursverfahren erneut, als „Fachstelle der Rekursinstanz“ auf.

Das Gleiche gilt für die heute geltende Regelung, wonach Verfügungen von kantonalen Ämtern vom gleichen Departement im Rekursverfahren überprüft und entschieden werden, dem die Ämter angehören. Die Akzeptanz eines solchen Instanzenzuges ist nicht gegeben und führt automa-

tisch dazu, dass viel mehr Fälle an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, als wenn eine andere gesetzliche Regelung vorgesehen würde.

Diese Unzulänglichkeiten sind zu beheben. Bei Verfahren, bei denen kantonale Ämter und/oder Amtsstellen mitwirken, muss das Rekursverfahren von einem Departement instruiert und entschieden werden, dem keines dieser Ämter und/oder Amtsstellen angehört. Haben Ämter und/oder Amtsstellen von mehreren Departementen im erstinstanzlichen Verfahren mitgewirkt, so für die Verfahrensleitung ein nicht betroffenes Departement als zuständig zu bezeichnen; der Sachentscheid ist durch die übergeordnete Stelle, d.h. durch die Regierung zu fällen.

Nur auf diese Weise besteht eine begründete Aussicht darauf, dass die Akzeptanz der Entscheidung der verwaltungsinternen Rechtspflege erhöht werden kann und damit die Belastung des Verwaltungsgerichts im Bereich des Bau- und Planungsrechts zurückgeht.

Sollte die Regierung zu einer solchen Anpassung, die zur Wahrung der Unabhängigkeit der Rekursinstanz erforderlich ist und für die Erhöhung der Akzeptanz von Entscheidungen der verwaltungsinternen Rechtspflege unumgänglich erscheint, nicht bereit sein, ist zu überprüfen, ob am verwaltungsinternen Rechtspflege festgehalten werden kann, oder ob nicht eine Lösung wie beispielsweise in den Kantonen Zürich und Aargau getroffen werden muss.

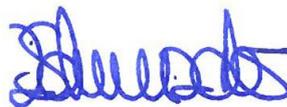
Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichem Gruss

FDP.Die Liberalen
St.Gallen



Marc Mächler
Präsident



Adrian Schumacher
Geschäftsführer / Parteisekretär

Kopie an:

Dr. Reinhard Rüesch, Fraktionspräsident, Marc Mächler, Parteipräsident, Christoph Graf, Präsident jfsg