

Sicherheits- und Justizdepartement
des Kantons St. Gallen
Oberer Graben 32
9001 St. Gallen

St. Gallen, 28. November 2014

Bericht betreffend VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsjustizreform); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne machen wir von der Möglichkeit Gebrauch, zum Bericht betreffend VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP) Stellung zu nehmen.

Vorbemerkungen

An dieser Stelle machen wir einige **grundsätzliche Ausführungen** zu den **zentralen Fragen** der Vernehmlassung.

Dass es mehr als vier Jahre seit der Erheblicherklärung der Motion gedauert hat, bis ein Bericht vorgelegt wird, ist eine sehr lange Zeit!

1. Zusammenlegung von Kantonsgericht und Verwaltungsgericht

Diese Frage, welche auch zur Motion „Neugestaltung der Verwaltungsjustiz“ geführt hatte, ist dann zu bejahen, wenn dadurch Synergien für beide Gerichte und die St.Gallische Justiz entstehen. Bei vertiefter Beurteilung kommen wir zur Ansicht, dass dies nicht der Fall ist. Einige Gründe sind:

- 1.1.** Zwei bestehende und funktionierende „Gerichtskreise“ – die Kreisgerichte mit dem Kantonsgericht als obere Instanz; die VRK und das Versicherungsgericht mit dem Verwaltungsgericht als obere Instanz – zusammenzulegen, macht aus zwei unterschiedlichen Kulturen noch kein „St.Gallisches Obergericht“.
- 1.2.** Dies gilt umso mehr, als in den ersten Jahren beide Gerichte weiterhin an verschiedenen Standorten tätig wären, weil kein genügend grosses Gebäude für ein Obergericht zur Verfügung steht. Die mit einer Zusammenlegung der beiden Gerichte an einem Standort anfallenden zusätzlichen Kosten würden Einsparungen durch allfällige Synergieeffekte auf längere Zeit konsumieren.

- 1.3. Die Berührungspunkte zwischen Privatrecht und Strafrecht einerseits und dem Verwaltungsrecht andererseits sind gering. So würde die Zusammenlegung der Bibliotheken kaum Einsparungen zur Folge haben.
- 1.4. Auch im Bereich Administration und Verwaltung ist mit der Schaffung eines Obergerichts eher mit einer Aufblähung zu rechnen gegenüber der heutigen Situation. Mit Einsparungen wäre nicht zu rechnen.
- 1.5. Ein Obergericht für alle Rechtsgebiete würde einen Präsidenten erfordern, der dies über längere Zeit macht. Wir erachten dies grundsätzlich nicht als wünschbar. Zudem könnte der Präsident selber kaum mehr in der Rechtsprechung tätig sein.
- 1.6. Gemäss unseren Informationen werden ähnliche Erfahrungen im Kanton Luzern gemacht, wo vor wenigen Jahren das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht zusammengelegt worden sind.

2. Struktur der Verwaltungsrechtspflege

- 2.1. Wir sprechen uns grundsätzlich für die Beibehaltung der heutigen zweistufigen Struktur der Verwaltungsrechtspflege aus mit der Verwaltungsrekurskommission (VRK) und dem Versicherungsgericht (welches gewisse Fragen auf kantonaler Ebene abschliessend entscheidet) als erstinstanzliche Gerichte und dem Verwaltungsgericht als obere Instanz.
- 2.2. Trotz der Beibehaltung dieser Zweistufigkeit ist zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht nicht nur die Rechtsanwendung überprüft sondern auch eine Ermessenskontrolle vornehmen soll, wobei diese auf gewisse Rechtsgebiete beschränkt werden kann.
- 2.3. Auch soll geprüft werden, ob nicht in der erstinstanzlichen Rechtsprechung eine „Verschlechterung“ für den Rekurrenten auszuschliessen ist, wenn keine Dritten am Verfahren beteiligt sind, ähnlich dem Verbot der „reformatio in peius“ im Strafrecht.

3. Grösse und Organisation des Verwaltungsgerichts

- 3.1. Handlungsbedarf besteht aus unserer Sicht bei der Grösse und Zusammensetzung des Verwaltungsgerichts.
- 3.2. Dass heute, wie bei der Gründung vor 50 Jahren, dem Verwaltungsgericht nur ein hauptamtlicher Richter angehört, der damit auch die Funktion des Präsidenten wahrnimmt, ist eine unbefriedigende Situation, ohne damit den bisherigen und dem aktuellen Präsidenten zu nahe treten zu wollen. Der Präsident verfügt über eine sehr (zu?) grosse Machtfülle und einen immensen Wissensvorsprung gegenüber den teilamtlichen und Ersatz-Richtern.
- 3.3. Dem Verwaltungsgericht müssen mindestens zwei, allenfalls drei hauptamtliche Richter angehören, die auf gleicher Stufe wie die Kantonsrichter stehen und auch Magistratspersonen sind. Damit wird die anfallende Arbeit auf mehrere Personen verteilt, sind regelmässige Besprechungen möglich und kann die Präsidentenfunktion alternierend wahrgenommen werden.

- 3.4.** Es sollte möglich sein, den Spruchkörper von fünf auf drei Mitglieder zu reduzieren. Dies auch im Vergleich zur Zivilrechts- und Strafrechtspflege, wo eine sehr grosse Anzahl von Fällen heute durch den Einzelrichter entschieden wird. Weil diese Entwicklung in den beiden anderen Rechtsgebieten nicht unproblematisch ist, sollen Einzelrichterentscheide deshalb eine Ausnahme beleiben und nicht ausgebaut werden.
- 3.5.** Die Dreierbesetzung im „Normalfall“ schliesst eine Besetzung von fünf Mitglieder für Grundsatzentscheide nicht aus.
- 3.6.** Ergänzt werden sollen die (zwei bis drei) hauptamtlichen Richter weiterhin durch teilamtliche Richter, darunter auch Fachspezialisten in verschiedenen Sach- und Rechtsgebieten. Diesbezüglich ist zu prüfen, ob die Anzahl der teilamtlichen Richter etwas erhöht wird und damit auf Ersatzrichter verzichtet werden kann.
- 3.7.** Zwei oder drei hauptamtliche Richter lassen auch die Bildung von zwei oder drei Kammern zu, was angesichts des grossen Pendenzenbergs respektive der aktuell sehr langen Bearbeitungsdauer dringend notwendig ist.

4. Fragenkatalog

Bereits beantwortet haben wir Frage 1 (Ziff.2 vorstehend), Frage 2 (Ziff.1) und Fragen 4 und 5 (Ziff.3).

Zu den weiteren Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Frage 3 a: Im Grundsatz ja. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass der Instanzenzug in einzelnen Rechtsgebieten, so beispielsweise bei Prüfungsnoten und Zulassungen im Bildungsbereich, überprüft und gestrafft wird.

Frage 3 b: Im Grundsatz ja.

Frage 3c: Noch keine Stellungnahme, da nicht geprüft.

Frage 6: Nein. Wir schliessen aber nicht aus, dass die Gerichtspräsidien in der Verwaltungsjustiz (also auch im Verwaltungsgericht) und im Kantonsgericht allenfalls drei (anstatt zwei) Jahre dauern. Dies ergäbe zwei (anstatt drei) Präsidien in einer Amtsdauer von sechs Jahren.

Frage 7: Ja, als Konsequenz, dass eine zweistufige Rechtsprechung auch in der Verwaltungsjustiz weiterbestehen soll. Damit bleibt das Verwaltungsgericht auch die Aufsichtsinstanz.

Frage 8a: Im Grundsatz ja. Bei Beschwerden im öffentlichen Beschaffungswesen wird mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung faktisch bereits ein materieller Entscheid gefällt. In diesem Spezialfall sollte der Entscheid deshalb nicht allein vom verfahrensleitenden Richter (heute Verwaltungsgerichtspräsident) gefällt werden.

Frage 8b: Ja-

Frage 8c: Grundsätzlich ja.

Frage 8d: Wenn ein Departementsvorsteher wegen Befangenheit in den Ausstand treten muss, dann kann aus unserem Verständnis auch nicht der Rechtsdienst aus seinem Departement die Verfahrensleitung übernehmen. Wer jedoch den Rekursentscheid vorbereitet, ist für Dritte nicht ersichtlich!

Frage 9, weitere Bemerkungen: Bei der Prüfung der Zusammenlegung von Kantonsgericht und Verwaltungsgericht zu einem Obergericht und der Wahl der Kantons- und Verwaltungsrichter ist

die Frage aufgetaucht, weshalb der Präsident der Anklagekammer im Kantonsgericht als einzige Funktion ad personam gewählt wird, während sich das Kantonsgericht (mit Ausnahme der periodischen Präsidentenwahl) sonst selber konstituiert. Bei nächster Gelegenheit ist zu prüfen, ob auch der AK-Präsident durch die interne Konstituierung bestimmt werden soll, oder ob es wichtige Gründe für die Beibehaltung der Wahl durch den Kantonsrat gibt.

Dies sind unsere, nicht abschliessenden Antworten, Überlegungen und Vorschläge zur Verwaltungsjustizreform und dem Bericht betreffend VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese für die weiteren Schritte berücksichtigen.

Wunschgemäss übermitteln wir Ihnen unsere Stellungnahme auch elektronisch an info.sjdgs@sg.ch.

Freundliche Grüsse

SVP Kanton St. Gallen



Herbert Huser, Kantonalpräsident