



P R O T O K O L L

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

Sitzung vom 24. Mai 2006

Ort: Konferenzraum des Gesundheitsdepartementes, Moosbruggstrasse 11,
St.Gallen (8. Stock, Nr. 801)

Zeit: 8.15 Uhr bis 16.30 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 (bis 16.00 Uhr)
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
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, ab 14.00 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. Hearing der Kommission zum kantonalen Verbandsbeschwerderecht:
 - a) Statement Prof.Dr. Alain Griffel, Ordinarius an der Universität Zürich für Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht
 - b) Statement Anita Zimmermann, Präsidentin des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell
 - c) Statement Robert Schmid, Präsident des Naturschutzvereins St.Gallen
 - d) Statement lic.rer.publ. Remo Daguati, Leiter Standortmanagement, Amt für Wirtschaft
 - e) Beantwortung von Fragen und Diskussion
 - f) Verabschiedung der Referenten
 3. Beratung des VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.04)
 - a) Beschlussfassung über das Eintreten
 - aa) Eintretensreferat der Vorsteherin JPD
 - bb) Eintretensdiskussion der Kommission
 - cc) Abstimmung über Eintreten
 - b) Spezialdiskussion
 - c) Gesamtabstimmung zu Handen des Kantonsrates
 4. Beratung des V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.03)
 - a) Beschlussfassung über das Eintreten
 - aa) Eintretensreferat der Vorsteherin JPD
 - bb) Eintretensdiskussion der Kommission
 - cc) 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 Sitzung und heisst namentlich Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, Generalsekretär Hans-Rudolf Arta, Max Schlanser, Leiter Rechtsdienst JPD, sowie die Teilnehmenden des Hearings bzw. Experten, Prof. Dr. Alain Griffel, Ordinarius an der Universität Zürich, Anita Zimmermann, Präsidentin des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell, Robert Schmid, Präsident des Naturschutzvereins St.Gallen, und Remo Daguati, Leiter Standortmanagement beim Amt für Wirtschaft, willkommen.

In formeller Hinsicht stellt **S. Schmid** fest, dass der Termin für die Kommissionssitzung frühzeitig festgelegt wurde. Nachdem alle Kommissionsmitglieder anwesend sind, ist die Kommission beratungs- und beschlussfähig. Er weist darauf hin, dass die Beratungen dem Kommissionsgeheimnis unterstehen. Gemäss Traktandenliste soll zuerst der VI. Nachtrag und danach der V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beraten werden.

Weiter führt **S. Schmid** aus, in Bezug auf den VI. Nachtrag ist vorgesehen, dass die Hearing-Teilnehmer Alain Griffel, Anita Zimmermann, Robert Schmid und Remo Daguati je ein Kurzreferat von rund zehn Minuten halten. Anschliessend können die Kommissionsmitglieder an die Hearing-Teilnehmer Fragen richten und diskutieren.

K. Güntzel ist namens der SVP-Delegation gegen die Durchführung des Hearings. In der Sitzungseinladung vom 10. Mai 2006 ist darauf hingewiesen worden, dass die Kommission dem Antrag des Präsidenten auf Durchführung eines Hearings zum kantonalen Verbandsbeschwerderecht mit 12:9 Stimmen zugestimmt hat. Ein solcher Kommissionsbeschluss ist jedoch nicht rechtsgültig zustande gekommen. Art. 57 des Kantonsratsreglements schreibt vor, dass die Kommission einen Zirkulationsbeschluss nur fassen kann, wenn entweder eine Sitzung nicht mehr rechtzeitig durchgeführt werden kann oder nebensächliche Punkte zu bereinigen sind. Ausserdem kann der Antrag des Präsidenten nur als angenommen gelten, wenn die Mitglieder Stellung nehmen konnten und kein Kommissionsmitglied Einsprache erhebt. Demnach muss der Zirkulationsbeschluss zur Durchführung eines Hearings einstimmig gefällt werden. Weder die Gründe für den Vorschlag des Kommissionspräsidenten zur Durchführung eines Hearings noch die Kriterien für die Auswahl der Teilnehmenden sind den Kommissionsmitgliedern bekannt gemacht worden. Ausserdem lehnte die SVP-Delegation den Antrag des Präsidenten bereits im Vorfeld ab. Somit muss jetzt zuerst über die Durchführung des Hearings diskutiert und Beschluss gefasst werden und zwar unter Ausschluss der geladenen Hearingteilnehmenden. Ein rechtsgültig zustande gekommener Mehrheitsbeschluss der vorberatenden Kommission über die Durchführung des Hearings wird selbstverständlich akzeptiert.

W. Ritter wendet ein, die Ausführungen von K. Güntzel über das Erfordernis eines einstimmigen Beschlusses treffen nur zu, wenn gegen den Zirkulationsbeschluss opponiert worden ist.

J. Grämiger schliesst sich der Auffassung von K. Güntzel an und stellt den Antrag, über die Durchführung des Hearings abzustimmen. Ein Zirkulationsbeschluss ist nur möglich, wenn kein Kommissionsmitglied Einsprache erhebt. Ausserdem beschliesst die Kommission nach Art. 52 Abs. 2 des Kantonsratsreglements über die Einladung von Sachverständigen und Interessenvertretern.

S. Schmid schlägt vor, über die Frage der Hearingdurchführung zuerst zu diskutieren und danach Beschluss zu fassen und fordert die Hearingteilnehmer auf, den Sitzungsraum zu verlassen.

(Protokollnotiz: A. Griffel, A. Zimmermann, R. Schmid und R. Daguati verlassen den Sitzungsraum.)

S. Schmid erläutert seinen Vorschlag sowohl zur Durchführung des Hearings als auch zur Auswahl der Hearingteilnehmenden. Das kantonale Verbandsbeschwerderecht soll aus möglichst unterschiedlichen Positionen erörtert werden. Da eine formalrechtliche Rechtsposition eingeschränkt werden soll, sind A. Zimmermann und R. Schmid als Vertreter der zwei primär betroffenen Verbände eingeladen. A. Griffel soll im Sinn eines allgemeinen Standpunkts primär aus wissenschaftlich-juristischer Sicht zur Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts referieren. Ein geeigneter Vertreter der Bauwirtschaft, der in diesem Zusammenhang bereit gewesen wäre, seinen Standpunkt darzulegen, konnte nicht gefunden werden. Man hat sich deshalb für einen Vertreter des Volkswirtschaftsdepartementes entschieden.

Für **W. Locher** handelt es sich bei den eingeladenen Hearing-Teilnehmern keineswegs um Experten. Wenn überhaupt kann höchstens R. Daguati vom Amt für Wirtschaft als solcher bezeichnet werden. A. Zimmermann und R. Schmid vertreten die Position von Betroffenen. Ausserdem ist bekannt, dass Prof. A. Griffel ein vehementer Verfechter des Verbandsbeschwerderechts ist. Überdies ist die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts primär eine nach politischen Überlegungen und nicht etwa nach wissenschaftlichen Fakten zu beantwortende Frage.

Für **K. Güntzel** ist die Begründung des Präsidenten nicht nachvollziehbar. Die Frage der Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts ist ein politischer Entscheid. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung über die Motion der FDP-Fraktion betreffend Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften im November 2004 ist die Frage der Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts eingehend diskutiert worden. Davon zeugt der Umfang des 18-seitigen Protokolls. Gegner und Befürworter haben ihre Sicht der Dinge ausführlich dargelegt. Die Motion ist überwiesen und der Gesetzgebungsauftrag mit dem nun vorliegenden VI. Nachtrag umgesetzt worden. Hinzu kommt, dass das Hearing einseitiger nicht zusammengesetzt sein könnte. Die SVP-Delegation lehnt aus diesen Gründen die Durchführung des Hearings ab. **K. Güntzel** stellt den Ordnungsantrag, sowohl über die Durchführung des Hearings als auch über das Eintreten auf den VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege die Bekanntgabe von Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten mit Namensliste zu beschliessen. Gemäss Art. 132 Abs. 2 lit. c des Kantonsratsreglements müssen diesem Ordnungsantrag ein Sechstel der Kommissionsmitglieder zustimmen. Die SVP-Delegation wird diesem Antrag zustimmen, womit das erforderliche Quorum erreicht ist.

R. Kaufmann beantragt Schluss der Diskussion, da die Meinungen zur Frage der Durchführung des Hearings gemacht sind.

Die Kommission stimmt dem Ordnungsantrag von R. Kaufmann mit 21 : 0 Stimmen einstimmig zu.

S. Schmid lässt über den Ordnungsantrag K. Güntzel abstimmen.

Die Kommission stimmt dem Ordnungsantrag von K. Güntzel mit 21 : 0 Stimmen einstimmig zu.

J. Grämiger betont, dass die Beratungen und Abstimmungen in der Kommissionssitzung bis zu den Beratungen im Kantonsrat geheim bleiben müssen.

Mit 12 : 9 Stimmen bei 0 Enthaltungen stimmt die Kommission der Durchführung des Hearings zu, wobei die Mitglieder wie folgt stimmen:

M. Aguilera-Friedli	Ja	M. Hobi	Ja
R. Blumer	Ja	R. Kaufmann	Ja
C. Bürgi	Nein	W. Locher	Nein
M. Candrian	Ja	H. Pfäffli	Nein
E. Dobler	Ja	W. Ritter	Ja
H. Falk	Ja	U. Roth	Ja
R. Furrer	Ja	S. Schmid	Ja
M. Götte	Nein	H. Spiess	Nein
J. Grämiger	Ja	B. Stump	Nein
H. Güntensperger	Nein	P. Weder	Nein
K. Güntzel	Nein		

(Protokollnotiz: Die Hearing-Teilnehmer werden wieder in den Raum gebeten).

2. Hearing der Kommission zum kantonalen Verbandsbeschwerderecht

a) Statement Prof. Dr. Alain Griffel

A. Griffel dankt für die Einladung aber auch für die sorgfältige Vorbereitung und vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Verbandsbeschwerde in der Botschaft, zumal es sehr komplex und auch für Nichtjuristen schwer durchschaubar ist. Es ist ihm daher wichtig, dass er am Schluss auf die Fragen der Kommissionsmitglieder eingehen kann. Er nimmt vorweg, dass er nicht nur als Wissenschaftler, sondern auch als langjähriger Praktiker auf Behörden- und Gerichtseite, zuletzt als Chef der Baurekurskommission des Kantons Zürich, ein klarer Befürworter des Verbandsbeschwerderechts ist. Er betont, dass in der Schweiz wohl kaum ein Staatsrechtler gefunden werden kann, welcher die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts unterstützt.

Zuerst sollen die Funktionen des Verbandsbeschwerderechts kurz dargelegt werden. Gerade im Bau- und Raumplanungsrecht besteht bei der Rechtsanwendung generell ein weiter Beurteilungsspielraum. Oft ist eine Güterabwägung im Sinn einer Harmonisierung entgegenstehender öffentlicher und privater Interessen erforderlich. Die Verbandsbeschwerde dient im Bereich des Naturschutzes, des Landschaftsschutzes und der durch Inventar geschützten Objekte der Herstellung der Waffengleichheit, indem die Interessen der stummen Natur, der sprachlosen Umwelt in diese Interessenabwägung miteinbezogen werden. Als weitere Funktion ist die präventive Wirkung des Verbandsbeschwerderechts zu nennen. Das "Damoklesschwert" der Verbandsbeschwerde bewirkt, dass die rechtlichen Anforderungen an ein Projekt von Anfang an eingehalten werden. In diesem Sinn wird ein Bauprojekt bereits bei der Planung im Hinblick auf eine partnerschaftliche Lösung optimiert. Die Verbände können also Verhandlungspartner von Projektierenden und Behörden sein und so Rechtsstreitigkeiten vorbeugen.

Auf Bundesebene hat die Verbandsbeschwerde keine flächendeckende Wirkung. Sie ist nur gegeben bei Bauten und Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen, oder bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, sowie bei Schutzobjekten von nationaler Bedeutung, die im BLN- oder ISOS-Inventar verzeichnet sind. Insoweit sind nur gesamtschweizerische Organisationen berechtigt, die zulässigen Rechtsmittel sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene zu ergreifen. Demgegenüber ist die st.gallische Verbandsbeschwerde für kantonale, regionale und lokale Organisationen in Zusammenhang mit Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen gegeben, soweit kantonale oder kommunale Schutzobjekte beeinträchtigt werden. Auf Bundesebene sind bloss ca. 30 Organisationen beschwerdeberechtigt, während auf kantonaler Ebene alle regionalen Sektionen der Umwelt- und Naturschutzverbände legitimiert sind. Da die Verbandsbeschwerde nach Bundesrecht nicht flächendeckend und umfassend, sondern nur punktuell gegeben ist, können nicht alle Verfügungen im Regelungsbereich von USG und NHG angefochten werden. Die kantonale Verbandsbeschwerde ist daher eine sinnvolle Ergänzung zum Beschwerderecht des Bundes, um Schutzobjekte von kantonalen und kommunalen Bedeutung innerhalb der Bauzonen zu erhalten. Das in der Botschaft gezeichnete Bild der "Reduktion" bzw. "Rückführung" auf die bundesrechtliche Regelung stimmt nicht. Es besteht kein umfassendes Verbandsbeschwerderecht gemäss Bundesrecht, welches durch das kantonale Recht sozusagen noch ausgartelt oder veredelt wird, sondern das kantonale Verbandsbeschwerderecht ergänzt die punktuelle bundesrechtliche Regelung. Die kantonale Verbandsbeschwerde würde tel quel wegfallen und im fraglichen Bereich gäbe es einfach nichts mehr. Was dies bedeutet, soll anhand des Kongresshauses in Zürich verdeutlicht werden. Dieses ist seit 1939 als Schutzobjekt von kantonalen Bedeutung bezeichnet. Der Stadtrat Zürich ist für die Erhaltung dieses Gebäudes verantwortlich. Dennoch hat er sich im Hinblick auf einen Neubau für den Abriss des Gebäudes ausgesprochen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Stadt Zürich in der Aktiengesellschaft vertreten ist, die Trägerin bzw. Eigentümerin des fraglichen Grundstücks ist. Im Grundsatz bin ich nicht gegen ein Kongresshaus. Ein solches kann jedoch auch an anderer Stelle aufgebaut werden. Wenn im Kanton Zürich kein kantonales Verbandsbeschwerderecht bestanden hätte, wäre das schützens-

werte Kongresshaus mit Bestimmtheit ohne konkretes Projekt bereits abgebrochen worden. A. Griffel sieht keine Zwischenlösungen zwischen der heutigen und der von der Regierung vorgeschlagenen Regelung. Entweder lässt man das kantonale Verbandsbeschwerderecht im fraglichen Bereich zu oder nicht.

Abschliessend kritisiert A. Griffel, dass in der Botschaft auf die laufende Gesetzesrevision zur Korrektur der Verbandsbeschwerde auf Bundesebene Bezug genommen und ausgeführt wird, dass die Interessen des Natur- und Heimatschutzes nicht geschmälert werden. Die Begrenzung der Verbandsbeschwerde auf Bundesebene ist einerseits kaum spürbar und hat andererseits mit der kantonalen Verbandsbeschwerde nichts zu tun, da diese einen anderen Anwendungsbereich hat. Die Interessen des Natur- und Heimatschutzes werden also doch geschmälert. Auch lässt sich sehr wohl statistisch erhärten, dass die Behörden beim Entscheid über die Baubewilligung eher dazu neigen, den Interessen der Bauwilligen Vorrang zu geben. Insgesamt sind zwischen 1996 und 2003 jährlich 989 Verwaltungsgerichtsbeschwerden auf Bundesebene eingereicht worden. Davon sind 7,5 Beschwerden von Umweltorganisationen erhoben worden. Dies entspricht einem Anteil von 0,76 Prozent aller Beschwerden. Auch die Erfolgsquote spricht deutliche Zahlen. Verwaltungsgerichtsbeschwerden von Umweltorganisationen im erwähnten Zeitraum sind in 63 Prozent aller Fälle erfolgreich (insgesamt sind 18,6 Prozent aller Verwaltungsgerichtsbeschwerden erfolgreich). Die Umweltorganisationen sind somit rund 3,4 mal erfolgreicher. Auch der ins Feld geführte Standortnachteil gilt nur, wenn man kurzfristig denkt. Es stellt sich die Frage, ob die Zerstörung von Landschaft und Kulturgütern mittel- und langfristig ein Standortvorteil sein kann.

b) Statement Anita Zimmermann

A. Zimmermann hält vorab fest, dass nur drei Prozent aller Gebäude im Kanton St.Gallen denkmalgeschützt sind. Des Weiteren wird das Beschwerderecht vom Heimatschutz in weniger als 0,5 Prozent aller Bau- und Planungsgesuche auf kommunaler Ebene angewendet. Ferner sind 80 Prozent aller Einsprachefälle bereits auf kommunaler Ebene ganz oder teilweise erfolgreich. Es gilt auch zu bedenken, dass Häuser keine eigene Regenerationsfähigkeit haben. Der Heimatschutz tritt als Anwalt auf, was einen ideellen und materiellen Gewinn zu Gunsten der Allgemeinheit zur Folge hat. Die Lokremise in St.Gallen wäre ohne legitime Einsprache des Heimatschutzes nicht mehr vorhanden. Für den Erhalt dieses schützenswerten Kulturdenkmals hat sich niemand interessiert. Die Schutzwürdigkeit des Bahnhofs Rapperswil ist in einem unabhängigen Gutachten festgestellt worden. Ohne Hinweis auf ein mögliches Rechtsverfahren wäre dieses wertvolle Objekt abgebrochen worden. Ohne Intervention des Heimatschutzes wäre auch die Villa Wiesental wohl abgerissen und dort ein Parkplatz erstellt worden.

Entgegen weitverbreiteter Meinung betreibt der Heimatschutz keine Verhinderungspolitik. So hat der Heimatschutz etwa nur deshalb gegen den Abbruch des Krone-Areals in Rheineck Einsprache erhoben, weil dafür die gesetzlichen Grundlagen nicht eingehalten worden sind. Auch der Vorwurf, der Heimatschutz verzögere Bauprojekte, trifft nicht zu. Im Fall des Heberlein-Areals in Wattwil hat der Heimatschutz nur deshalb Einsprache erhoben, weil die Regierung ein Gutachten über die Schutzwürdigkeit verlangt hat, und diesem klaren Auftrag nicht nachgekommen worden ist. Es trifft auch nicht zu, dass das Beschwerderecht des Heimatschutzes schutzwürdige Bauten verteuert. So haben beispielsweise beim Neubau der Brücke Anzenwil der Kanton, die Gemeinde und der Heimatschutz zusammengearbeitet, eine nachhaltige Lösung gefunden und der Kantonsrat hat die Kostengutsprache beschlossen.

Neben vielen anderen sprechen vor allem drei Gründe für den Fortbestand des bisherigen Verbandsbeschwerderechts: Die Abschaffung des Beschwerderechts würde sicherlich eine Prozesslawine von Privaten auslösen. Des Weiteren werden Problemlösungen ausserhalb eines Streitfalls erschwert bzw. verunmöglicht. Schliesslich werden ohne Beschwerderecht materiellrechtliche Vorgaben weiter ausgehöhlt. Das Verbandsbeschwerderecht dient lediglich der

Durchsetzung der bestehenden Raumplanungs-, Natur- und Umweltschutzgesetze. Wer mit diesen Gesetzen nicht einverstanden ist, soll sich um deren Änderung bemühen.

c) Statement Robert Schmid

R. Schmid gibt zu bedenken, dass mit der Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts nicht der VCS, der WWF oder die Pro Natura, die sich in den letzten Jahren mit Einsprachen die Wut bürgerlicher Politiker zugezogen haben, sondern vor allem lokal tätige Naturschutzorganisationen wie der Naturschutzverein der Stadt St.Gallen und Umgebung getroffen werden, der sich für den Erhalt, den Schutz und die Pflege von Naturschönheiten einsetzt.

Der NVS wird von der Stadt St.Gallen wöchentlich mit dem Wochenbulletin über die Bauvorhaben informiert. Jährlich wird lediglich in drei bis fünf Fällen von Seiten des NVS Einsprache erhoben, wenn offensichtlich Bestimmungen aus der Umweltschutzgesetzgebung oder der kantonalen Naturschutzverordnung verletzt wurden. Viele Einsprachen können verhindert werden, weil der NVS auf ehrenamtlicher Basis dem Bauherrn vor der Baueingabe unterstützend und beratend zur Seite steht. Auch die Bauverwaltung sucht die Unterstützung des NVS. Der NVS ist zu Kompromissen bereit, wird als kompetenter Partner wahrgenommen und tritt oft als Vermittler zwischen den Interessen der privaten Einsprecher, der Bauwilligen und naturschützerischen Anliegen auf. Die Tätigkeit des NVS hat keine Zeitverzögerungen zur Folge. Diese werden in fast allen Fällen von den Bauherren selbst verursacht, indem sie bis zum letzten Moment warten, im besten Fall unwissend sind oder Gesetze und Bestimmungen sogar bewusst ignorieren, oft wohl auch vor dem Hintergrund, Kosten zu sparen, und in der Annahme, vielleicht merkt es niemand.

Mit der Verbandsbeschwerde verfügt die Natur in Planungs- und Rechtsverfahren über eine Stimme. Die Naturschutzorganisationen setzen sich einzig dafür ein, dass geltendes Recht zum Schutz der Natur eingehalten wird. Der Anteil der Einsprachen des NVS in der Stadt St.Gallen ist verschwindend klein und in 92 Prozent der Fälle überdies erfolgreich. Einsprachen und Rekurse gegen Bauprojekte werden überwiegend von Privaten erhoben. Der NVS will nicht verhindern, sondern im Gegenteil Konsens finden, vermitteln und mit Nachdruck naturschützerischen Anliegen zu mehr Beachtung verhelfen. Im Einvernehmen mit der Bauherrschaft und der Bauverwaltung konnte beispielsweise eine Grünbepflanzung auf dem Flachdach der neuen Parkgarage Brühltor als Ersatz für die notwendige Fällung mehrerer Bäume realisiert werden.

d) Statement Remo Dagupati

R. Dagupati betont, wie wichtig es aus wirtschaftlichen Gründen ist, vor allem brach liegendes Industriegebiet weiterzuentwickeln und innert möglichst kurzer Zeit einer definitiven Nutzung zuzuführen. Die Flächen aller Industriebrachen in der Schweiz entspricht derjenigen des Kantons Genf. Die Entwicklung von Industriebrachen ist wegen diverser Zielkonflikte äusserst anspruchsvoll. Aspekte des Heimatschutzes können eine Arealentwicklung zusätzlich negativ belasten oder eine sinnvolle Weiterentwicklung ungenutzten Industriegebiets sogar verhindern, insbesondere wenn Eigentümer sich passiv verhalten oder nicht solvent sind. Daneben können auch andere Gründe wie Altlasten, Feuerschutz, Arbeitnehmerschutz, Betriebsbewilligungen, Umzonungen oder Widerstand von Anwohnern der Realisierung von konkreten Projekten entgegenstehen. Es gibt diverse Anspruchsgruppen, die auf die Frage der Weiterentwicklung eines ungenutzten Areals Einfluss nehmen. Für den Eigentümer geht es vor allem darum, dass das Objekt eine möglichst hohe Rendite bzw. einen hohen Verkaufserlös abwirft. Für den Investor stehen der Zeitpunkt der Realisation eines Projekts und die Rechtssicherheit in Bezug auf die Nutzungsmöglichkeiten klar im Vordergrund. Das kantonale Amt für Kultur nimmt neben dem Heimatschutz die Interessen des Denkmalschutzes wahr. Anwohner setzen sich für Lärm- und Emissionsschutz ein. Die Gemeinden sind an einer wirtschaftlichen Entwicklung und der

Schaffung von Arbeitsplätzen interessiert. Das Amt für Wirtschaft will Industriebrachen möglichst verhindern und ist an einer wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen interessiert.

Die Problematik im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht lässt sich gut anhand der Villa Chrüzacker in St.Gallen bzw. der Realisation des Projekts Bundesverwaltungsgericht sowie anhand des Heberlein-Areals in Wattwil veranschaulichen. Bei der Planung des Bundesverwaltungsgerichtes war der Zeitdruck ausgesprochen gross. Allein der Umstand, dass mit der Möglichkeit einer Einsprache durch den Heimatschutz gerechnet werden musste, führte dazu, dass das Projekt unter der Bedingung des weiteren Erhalts der bestehenden Villa Chrüzacker ausgeschrieben werden musste. Somit wurden städtebaulich und architektonisch überzeugendere Lösungen für die Arealnutzung von Anfang an verhindert. Des Weiteren gehört das Toggenburg zu den wirtschaftlich schwachen Regionen im Kanton St.Gallen. Die Ansiedlung von neuen Betrieben und die Suche nach Investoren gestaltet sich dort insbesondere in Bezug auf die Entwicklung des ehemaligen Heberlein-Industrieareals äusserst schwierig. Der Heimatschutz hatte diesbezüglich eine unflexible Verhandlungsposition und zeigte keinerlei Kompromissbereitschaft. Die Bausubstanz der fraglichen Gebäude bzw. Renditeüberlegungen, Interessen an einer wirtschaftlichen Weiterentwicklung der Region oder die Attraktivität des Objekts sind von Seiten des Heimatschutzes nicht berücksichtigt worden. Die Forderungen des Heimatschutzes hatten Zeitverlust, Rechtsunsicherheit und eine eingeschränkte Überbaumöglichkeit des Heberlein-Areals zur Folge. Es kann als Glücksfall bezeichnet werden, dass der Eigentümer des Heberlein-Areals an einer nachhaltig-langfristigen Entwicklung des Areals interessiert ist und über entsprechende Mittel verfügt.

Aus Sicht des Amtes für Wirtschaft kann das Verbandsbeschwerderecht auf Investoren, welche verschiedene Standorte evaluieren, grundsätzlich eine abschreckende Wirkung haben. Rechtsunsicherheit, Zeitverzögerungen und Schmälerung der Gesamtrendite, sofern Auflagen erfüllt werden müssen, sind für potentielle Investoren wesentlich. Gegenüber anderen Kantonen bzw. dem Ausland kann dem Kanton St.Gallen durch Abschaffung der kantonalen Verbandsbeschwerde ein Standortvorteil erwachsen.

e) Beantwortung von Fragen und Diskussion

S. Schmid dankt den Hearing-Teilnehmern für die aufschlussreichen Ausführungen und eröffnet den Kommissionsmitgliedern die Möglichkeit, Fragen zu stellen.

R. Kaufmann möchte wissen, ob Zwischenlösungen zwischen der heutigen und der vorgeschlagenen Regelung denkbar sind. Aus dem Statement von R. Daguati geht hervor, dass sich Investoren bei der Entscheidungsfindung nicht primär am Verbandsbeschwerderecht stören, sondern vielmehr die Rechtssicherheit im Vordergrund steht. Der Investor möchte also vor allem die Frage definitiv geklärt haben, ob ein Objekt schutzwürdig ist oder nicht.

A. Griffel sieht keine Zwischenlösung und ergänzt, die Verbandsbeschwerde beschleunigt den Entscheidungsprozess. Es geht ja stets um einen bunten Strauss heterogener Interessen, die im Rahmen der Entscheidungsfindung harmonisiert und ausgeglichen werden müssen. Dies braucht notwendigerweise Zeit. Umso wichtiger ist es, dass die unterschiedlichen und zum Teil divergierenden Interessen möglichst frühzeitig aufgezeigt und eingebracht werden. Die Verbandsbeschwerde ermöglicht, dass die Interessen in der Vorprojektphase zueinander geführt werden können und ein zeitraubendes Rechtsmittelverfahren verhindert werden kann. Als gutes Beispiel mag hier die Grossüberbauung Sihlcity in der Stadt Zürich dienen. Dort hat die Bauherrschaft frühzeitig mit dem VCS den Dialog gesucht und so ein optimiertes Projekt innert kurzer Zeit ohne Einspracheverfahren der Umweltverbände realisieren können.

R. Kaufmann fragt, ob nicht auch mit der Einführung einer Verpflichtung zur Teilnahme an einem runden Tisch die unterschiedlichen Interessen frühzeitig, d.h. in der Projektierungsphase,

ausgeglichen und so negative Auswirkungen des Verbandsbeschwerderechts behoben werden können.

A. Griffel betrachtet eine solche Verpflichtung als nicht zielführend. Ein Konsens im Rahmen eines runden Tisches kann nur erwartet werden, wenn eine freiwillige Bereitschaft der Beteiligten zur Teilnahme an Verhandlungsgesprächen besteht. Fehlt es an dieser Bereitschaft, sind Vergleichsverhandlungen von vornherein sinn- und nutzlos.

K. Keller-Sutter möchte von A. Griffel wissen, ob er zwischen dem Vorschlag der Regierung zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts und dem Beibehalt der bestehenden Regelung eine andere Zwischenlösung aufzeigen kann.

A. Griffel betont nochmals, dass es nach seinem Dafürhalten keine vernünftige Modifikation gibt. Die vorhandenen Instrumente erlauben, scheinbar unüberbrückbare Interessengegensätze frühzeitig zu harmonisieren und gesetzeskonforme Projekte zu realisieren. Die Verbände nehmen öffentliche Interessen wahr und tragen zur besseren Rechtsanwendung bei.

W. Ritter weist in Zusammenhang mit brachliegenden Industriearealen darauf hin, dass für Investoren offenbar die Rechtssicherheit und die schnelle Verfahrensabwicklung im Vordergrund stehen. Er fragt sich, ob dem Damoklesschwert der Verbandsbeschwerde nicht so entgegengetreten werden kann, dass man die Schutzwürdigkeit einer Industriebaute vorab abklären und so feststellen lässt, ob diese abgebrochen werden kann oder nicht.

R. Dagupati erinnert an ein Urteil des Verwaltungsgerichtes betreffend die Villa Wiesental in St.Gallen. Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass ein Schutzobjekt nicht quasi auf Vorrat abgebrochen werden darf. Der Investor will aber vor allem wissen, ob das Objekt frei von denkmalschützerischen Auflagen und ohne Projektierungsrisiko genutzt werden kann oder nicht. Er will also wissen, ob die Abbruchbewilligung unabhängig von einem konkreten Projekt vorliegt oder nicht. Dies alles muss sehr schnell gehen. Wenn insoweit Fragezeichen vorhanden sind, verliert der Investor schnell sein Interesse.

R. Kaufmann wirft die Frage auf, ob die Einführung einer Pflicht zur Selbstregulation Sinn macht, indem gesetzlich festgelegt wird, unter welchen Voraussetzungen ein Verband ein Rechtsmittel einlegen kann. Ziel der Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts muss die Verhinderung von Missbrauchsfällen sein.

A. Griffel antwortet, die Einführung einer Selbstregulation auf Bundesebene sei durch öffentlichen Druck vor allem wegen des Verhaltens des VCS im Zusammenhang mit dem Stadionprojekt in Zürich zustande gekommen. Der Anteil der Verwaltungsgerichtsbeschwerden auf Bundesebene in den Jahren 1996 bis 2003 habe bei den Umweltorganisationen nur einen Anteil von 0,76 Prozent aller beim Bundesgericht erhobenen Beschwerden ausgemacht. Ähnlich dürften sich die Zahlen im Kanton St.Gallen darstellen. Die Einführung einer Selbstregulierungspflicht macht daher weder auf Bundesebene noch auf kantonaler Ebene Sinn.

M. Hobi hat eine Verständnisfrage zum Verhältnis zwischen Schutzgegenstand und Schutzwürdigkeit einer Baute. Wenn beispielsweise das Kongresshaus der Stadt Zürich bereits als Schutzgegenstand bezeichnet wurde, wie kann es dann sein, dass die Baubewilligungsbehörde bzw. das Gericht erneut über die Schutzwürdigkeit befinden muss?

A. Griffel erläutert, dass das Kongresszentrum im Grundsatz unter Schutz steht, weil es aufgrund seiner historischen oder künstlerischen Bedeutung als wertvoll und erhaltungswürdig bezeichnet wurde und deshalb in einem Inventar schützenswerter Objekte aufgeführt ist. Erst im konkreten Einzelfall muss die zuständige Baubehörde darüber befinden, ob der Schutzgegenstand im Rahmen einer Interessenabwägung erhalten bzw. im Inventar belassen werden soll oder nicht. Gegen den Entscheid über die Entlassung aus dem Inventar kann Verbandsbe-

schwerde geführt werden. Das Ergebnis dieser Interessenabwägung ist nie von vornherein eindeutig. Dabei sind auch Rentabilitätsüberlegungen des Grundeigentümers zu beachten.

A. Zimmermann fügt hinzu, dass sich der Ansatzpunkt des kantonalen Amts für Denkmalpflege und des Heimatschutzes bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit einer Baute unterscheidet. Der Heimatschutz handelt stets ideell. Überdies kann die kantonale Denkmalpflege den Rechtsmittelweg nicht beschreiten.

Gemäss Richtplan handelt es sich beim Heberlein-Areal um ein Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat am 23. April 2002 entschieden, dass ein Gutachten über die Schutzwürdigkeit dieses Areals erstellt werden muss. Der Heimatschutz hat dann beim Baudepartement interveniert und unter Verweis auf den erwähnten Regierungsentcheid die Erstellung eines Gutachtens verlangt. Es ist jedoch nichts geschehen. Deshalb hat der Heimatschutz gegen das Gesuch um Abbruch der Gebäude auf dem Heberlein-Areal Einsprache erheben müssen. Dies hat endlich dazu geführt, dass dem Auftrag der Regierung Folge geleistet und das erforderliche Gutachten erstellt worden ist. Mit der Erstellung des Gutachtens wurde der Heimatschutz zufrieden gestellt. Die Schutzwürdigkeit des Heberlein-Areals ist anerkannt.

f) Verabschiedung der Referenten

Nachdem keine weiteren Fragen an die Hearing-Teilnehmenden gerichtet werden, bedankt sich **S. Schmid** bei den Referenten und verabschiedet sie.

3. Beratung des VI. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.04)

a) Beschlussfassung über das Eintreten

aa) Eintretensreferat der Vorsteherin JPD

Karin Keller-Sutter begrüsst die Anwesenden und führt aus, dass das Verbandsbeschwerderecht in letzter Zeit immer wieder für politischen Zündstoff gesorgt hat. Vor allem im Zusammenhang mit verschiedenen Grossprojekten in der ganzen Schweiz haben Einsprachen von Umweltverbänden zu Projektänderungen und Bauverzögerungen geführt. Insbesondere die Bauverzögerungen bei Fussballstadien haben Aufsehen erregt und teilweise auch grossen Unmut in breiten Bevölkerungskreisen ausgelöst. Daraus ist eine politische Diskussion über Wert und Unwert des Verbandsbeschwerderechts entstanden. Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene wurden parlamentarische Vorstösse zur Abschaffung oder Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts eingereicht und sind noch hängig. Vorgestern ist bekannt geworden, dass der Kanton Zürich eine Standesinitiative zur Einschränkung des bundesrechtlichen Verbandsbeschwerderechts eingereicht hat. In unserem Kanton wurde in der November-session 2004 vom Kantonsrat die Motion "Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften" gutgeheissen. Die Regierung ist damit beauftragt worden, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, mit der das Verbandsbeschwerderecht auf den bundesrechtlichen Standard reduziert wird. Die Regierung ist mit dieser Vorlage dem Auftrag des Kantonsrates nachgekommen.

Es geht heute nicht um die vollständige Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts, sondern um die Frage, ob wir im Kanton St.Gallen weiterhin ein Verbandsbeschwerderecht wollen, das weiter geht als das Bundesrecht. Die Regierung hat sich diesen Entscheid nicht leicht gemacht. Sie vertritt die Auffassung, dass die Bundeslösung genügt. Sie ermöglicht es den gesamtschweizerisch tätigen Verbänden, bei grösseren umweltrelevanten Bauvorhaben Verletzungen

insbesondere des Umweltrechts zu rügen. Dabei können die Vereinigungen auch die Rechtsmittel des kantonalen Rechts ergreifen. Eine Regelung des Verbandsbeschwerderechts ist daher im kantonalen Recht nicht notwendig. Verschiedene Kantone haben denn auch neben der Bundesregelung keine kantonale Regelung des Verbandsbeschwerderechts, so z.B. die Kantone Schwyz und Graubünden. Dazu kommt, dass es in erster Linie Aufgabe der Bewilligungsbehörden ist, Baugesuche auf die Einhaltung des geltenden Rechts zu überprüfen. Das Umweltschutzrecht ist nach der Einführung des Verbandsbeschwerderechts auf kantonaler Ebene und nach dem In-Kraft-Treten des Umweltschutzgesetzes am 1. Januar 1985 auf Bundesebene schrittweise ausgebaut und verstärkt worden. Es besteht heute eine sehr hohe Regelungs-dichte in diesem Bereich. Das Umweltschutz- und Heimatschutzrecht ist von den Behörden von Amtes wegen anzuwenden. Umweltrelevante Bauvorhaben bedürfen in der Regel zahlreicher Bewilligungen. Die Bewilligungsbehörden kontrollieren die Einhaltung der Vorschriften. Auch betroffene Nachbarn haben häufig ein Auge darauf, dass die Vorschriften eingehalten werden. Alle zusammen - Bewilligungsbehörden, nach Bundesrecht legitimierte Verbände, Nachbarn - stellen sicher, dass die Projekte umfassend geprüft und die Einhaltung der Vorschriften kontrolliert wird.

Zusätzliche Beschwerdemöglichkeiten, die über den Standard des Bundesrechts hinaus gehen, führen zu Behinderungen und können einen Wettbewerbsnachteil bedeuten gegenüber Kantonen, die kein weiterführendes Verbandsbeschwerderecht kennen. Zusätzliche Beschwerdemöglichkeiten schrecken potentielle Investoren ab. Diese müssen in unserem Kanton mit mehr Beschwerdelegitimierten rechnen. Mit der Rückführung des Verbandsbeschwerderechts kann ein Signal gegeben werden, dass der Kanton St.Gallen bestrebt ist, günstige Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen. Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem Bericht "Belastende Administration für KMU", worin die Regierung eine Beschleunigung von Bewilligungsverfahren vorschlägt, und welchen der Kantonsrat zustimmend zur Kenntnis genommen hat.

Karin Keller-Sutter beantragt im Namen der Regierung, auf die Vorlage einzutreten und die vorgeschlagene Gesetzesänderung gutzuheissen.

bb) Eintretensdiskussion der Kommission

J. Grämiger wünscht, dass die Kommissionsmitglieder bei ihren nun folgenden Voten ihre Interessenbindungen offen legen. Er weist darauf hin, dass er im Vorstand des Kantonalverbandes Steine-Kies-Beton St.Gallen ist. Vor diesem Hintergrund ist ein Interesse für die Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts im Grundsatz vorhanden.

Er beantragt im Namen der CVP-Fraktion eine Verschiebung des Eintretensbeschlusses und die Regierung zu beauftragen, der Kommission einen Zusatzbericht zur Verbandsbeschwerde zu unterbreiten. Im Verlauf der Novembersession 2004 ist die Motion der FDP-Fraktion "Anpassung des Verbandsbeschwerderechts an die bundesrechtlichen Vorschriften" beraten worden. Die dabei aufgeworfenen Fragen hat die Regierung in ihrer Vorlage zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts nicht beantwortet. Dies obwohl Regierungsrätin Karin Keller-Sutter anlässlich der Behandlung der erwähnten Motion im Plenum zugesichert hat, die von R. Kaufmann und anderen Votanten gestellten Fragen zu beantworten. Aufgrund dieses Votums hat R. Kaufmann seinen Antrag, welcher die Beantwortung zahlreicher Fragen zum Gegenstand hatte, zurückgezogen. Namentlich folgende Fragen sind unbeantwortet geblieben: Welche Bedeutung kommt dem kantonalen Verbandsbeschwerderecht zu ? Worin liegen die Vor- und Nachteile der Verbandsbeschwerde für Gemeinde, Kanton, Bevölkerung und Wirtschaft ? Welche Erfahrungen wurden und werden mit dem Verbandsbeschwerderecht im Kanton St.Gallen aber auch auf Gemeindeebene gemacht, insbesondere auch mit den verschiedenen Verbänden ? Gibt es Fälle von Missbrauch, wenn ja, welche ? In wie vielen Fällen haben nur die Verbände Einsprache erhoben ? Welches ist die Erfolgsquote der Verbandsbeschwer-

den ? Wie hoch sind die Entscheidgebühren ? Werden Parteientschädigungen zugesprochen ? Auch die Fragen im Zusammenhang mit der Verbesserung des Verbandsbeschwerderechts wurden nicht beantwortet. So ist offen, ob andere Instrumente das Verbandsbeschwerderecht sinnvoll ergänzen oder ersetzen können, beispielsweise eine Verpflichtung zum frühzeitigen Einbezug der Verbände in die Projektierung oder zur Teilnahme an einem runden Tisch. Des Weiteren muss auch geklärt werden, welche Auswirkungen eine Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts auf die einzelnen Bereiche Heimatschutz, Landschaftsschutz, Nutzungsplanung und Bauten innerhalb der Bauzonen hat. Unklar ist auch, welche wirtschaftliche Bedeutung Vorhaben zukommt, die von einer Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts betroffen sind. Des Weiteren müssen Alternativen zur vollständigen Abschaffung aufgezeigt werden. Missbräuche können allenfalls auch durch Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts aufgefangen werden. Hier gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Art. 45 Abs. 3 VRP kann beispielsweise so ergänzt werden, dass der Heimatschutz nur bei drohenden irreversiblen Schäden bestehender Bauten einspracheberechtigt ist. Des Weiteren können auch die Legitimationsvoraussetzungen näher definiert werden, um Adhoc-Vereinigungen vom Verbandsbeschwerderecht auszuschliessen. Ferner kann der Verzicht auf die Kostenaufgabe bei Verbänden gesetzlich ausgeschlossen werden. Zahlen und Statistiken müssen vorgelegt werden. Namentlich fehlen verlässliche Angaben über die Zahl der gestützt auf das kantonale Verbandsbeschwerderecht erhobenen Einsprachen auf kommunaler Ebene und deren Erledigung.

Diese Fragen müssen zuerst in einem Zusatzbericht ernsthaft geprüft und beantwortet werden. Erst dann kann über das Eintreten gewissenhaft entschieden werden. Dies sind wir in Anbetracht der eigenständigen Funktion der Verbandsbeschwerde im System des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts und der über 40-jährigen Tradition dieses bewährten Rechtsinstituts den Verbänden schuldig. Des Weiteren besteht ein direkter Zusammenhang bzw. ein Konnex zwischen bundesrechtlicher und kantonaler Verbandsbeschwerde. Der Entscheid über die Einschränkung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts auf die bundesrechtlichen und in Revision begriffenen Vorschriften kann erst getroffen werden, wenn über die Frage der bundesrechtlichen Regelung Klarheit besteht. Ferner dürfen kurzfristige politische oder wirtschaftliche Überlegungen nicht allein ausschlaggebend sein. Der Natur- und Heimatschutz hat ebenfalls einen sehr wichtigen Stellenwert. Allein schon deshalb sollte man nicht aus aktueller Betroffenheit heraus reagieren und sich nicht blindem politischem Aktivismus hingeben. Ursachen von Verfahrensverzögerungen sind zuweilen im materiellen Recht zu suchen, die den rechtsanwendenden Behörden im Einzelfall ein weites Ermessen einräumen. Ziel der Gegner des Verbandsbeschwerderechts sind im Grund genommen solche Vorschriften. Hier muss es jedoch um die Klärung der Frage gehen, ob und inwiefern das Verbandsbeschwerderecht missbräuchlich verwendet wird und sich deshalb eine Einschränkung desselben rechtfertigt.

S. Schmid eröffnet die Diskussion zum Antrag von J. Grämiger.

W. Locher lehnt den Antrag von J. Grämiger ab und beantragt im Namen der FDP-Fraktion Eintreten auf die Vorlage. Die erforderlichen Unterlagen, Informationen und Fakten für die Meinungsbildung liegen vor. Der Sachentscheid muss heute nicht zuletzt zum Schutz berechtigter wirtschaftlicher Interessen gefällt werden. Dem Entwurf der Regierung kann vorbehaltlos zugestimmt werden. R. Kaufmann hat seinen Antrag im Rahmen der parlamentarischen Diskussion der erwähnten Motion unserer Fraktion tatsächlich vor dem Hintergrund zurückgezogen, dass seine Fragen später beantwortet werden. Die Grüne Fraktion hat diesen Antrag jedoch übernommen und zur Abstimmung gebracht. Mit 106 : 63 Stimmen ist der Antrag abgelehnt worden. Mit 107 : 60 Stimmen bei einer Enthaltung ist die Motion gutgeheissen worden.

Der Natur- und Heimatschutz wird nicht geschmälert, da die kantonale Denkmalpflege und die kommunalen Baubewilligungsbehörden die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen gewährleisten. Die Verbandsbeschwerde ist in einer Zeit eingeführt worden, als es weder ein kantonales Baugesetz noch ein Natur- und Heimatschutzrecht gegeben hat. Das Umweltschutzrecht ist seit Einführung der Verbandsbeschwerde massiv ausgebaut und die Vollzugsin-

strumente sind auch durch einen stets gewachsenen und mittlerweile gut ausgebauten Verwaltungsapparat verstärkt worden. Das Festhalten an der Verbandsbeschwerde stellt ein Anachronismus dar. Auf Bundesebene ist die Diskussion über die Frage der Ausgestaltung der Verbandsbeschwerde zwar noch offen. Die Zielrichtung dieser Revisionsbestrebungen, nämlich die Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts, ist jedoch klar vorgegeben. Es wäre deshalb ein falsches Signal, zuzuwarten oder an der weitergehenden kantonalen Verbandsbeschwerde festzuhalten.

Der Natur- und Heimatschutz bleibt mit dem Vorschlag der Regierung nicht auf der Strecke. Die Verbandsbeschwerde bleibt bundesrechtlich verankert und ist damit auch auf kantonaler Stufe gewährleistet. Nach Bundesrecht sind 30 Organisationen nach USG oder NHG beschwerdeberechtigt. Auch Organisationen, die sich dem Heimatschutz widmen, gehören dazu, wie etwa der Rheinaubund, die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, der Schweizerische Heimatschutz, die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, die Schweizerische Gesellschaft für Früh- und Urgeschichte, die Pro Campagna oder die Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte. Auch die kantonalen Sektionen können bei gegebenen Voraussetzungen die Rechtsmittel des kantonalen Rechts ergreifen.

Der kantonale Heimatschutz hat in der jüngsten Vergangenheit immer wieder Schutzinteressen durchgezwungen. Die Befürworter der Verbandsbeschwerde führen hauptsächlich an, dass dies sehr zurückhaltend und erst noch erfolgreich angewandt wird. Dabei wird jedoch stets ausser Acht gelassen, dass die Verbandsbeschwerde Vorwirkung hat und Investoren und Eigentümer vielfach schon vor Einleitung eines Verfahrens den Forderungen der Verbände nachgeben bzw. kapitulieren müssen. Von einer freiwilligen Erfüllung solcher Forderungen kann keine Rede sein. Die Verbandsbeschwerde provoziert langwierige Verfahren oder führt sogar zur Verhinderung von Investitionen. Es gibt zahlreiche Beispiele, die diese Erfahrungen belegen, wie beispielsweise der Umbau und die Renovation des Wohnhauses an der Schwertgasse in St.Gallen oder der Schutz des Löwengarten-Areals in Rorschach

R. Furrer spricht im Namen der Grünen und der EVP und legt seine Interessenverbindung durch Hinweis auf seine Stellung als Vorstandsmitglied des WWF, Sektion St.Gallen, offen.

Die statistischen Angaben des Baudepartementes sind nur beschränkt aussagekräftig, weil damit nicht der ganze Kanton abgedeckt wird. Die grosse Zahl der Baufälle wird auf Gemeindeebene abgewickelt. Die diesbezüglichen Zahlen sind jedoch nicht vorhanden. Fraktionsinterne Abklärungen bei 17 Zentrumsgemeinden bzw. zentrumsnahen Gemeinden haben ergeben, dass der Grossteil der Gemeinden nicht einmal selbst über die entsprechenden Zahlen verfügt. Bei einigen Gemeinden sind die Zahlen grundsätzlich vorhanden, waren jedoch nicht durchwegs erhältlich, weil die Herausgabe offenbar mit einigem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Ohne diese Angaben kann die Frage, ob die Verbandsbeschwerde missbräuchlich angewandt wird, nicht seriös beantwortet werden.

Gemäss Auskunft des Baudepartementes sind zwischen 1999 und 2004 1'325 Rekurse von Privaten und 46 Rekurse von Verbänden erhoben worden. Von diesen 46 Rekursen sind 36 durch Nichtbezahlung des Kostenvorschusses, Rückzug, Widerruf der angefochtenen Verfügung oder durch Vergleich ohne Entscheid erledigt worden. Dies entspricht einem Anteil von 78 Prozent. Zum Teil ist diese Erledigungsform als Erfolg der Verbandsbeschwerde zu verbuchen, vor allem wenn der Erledigung ein Widerruf der angefochtenen Verfügung oder ein Vergleich zugrunde liegt. Gleiches gilt auch für die Rekursrückzüge, weil diese oft auf interner Vereinbarung beruhen. Bei Privaten sind es 79 Prozent aller Rekurse, die ohne materiellen Entscheid im erwähnten Zeitraum erledigt wurden. Prof. A. Griffel hat in seinem Referat mittels statistischer Angaben eindrücklich dargelegt, dass die Erfolgsquote der Verbände auf Bundesebene im Vergleich zu Privaten rund dreimal höher ist. In all diesen Fällen ist dem materiellen Recht zum Durchbruch verholfen worden. In Anbetracht der geringen Anzahl Verbandsbeschwerden und aufgrund des Umstands, dass diese mehrheitlich erfolgreich sind, ist der Grad

des vermeintlichen Missbrauchs - wenn überhaupt - höchstens geringfügig. Überdies hat das Beschwerderecht von Privaten eine weitaus abschreckendere Wirkung auf potentielle Investoren als dasjenige der Verbände. Oft müssen sich Bauherren den Rückzug einer in vielen Fällen unbegründeten bzw. missbräuchlichen Einsprache des Nachbarn erkaufen, nur um eine weitere Verfahrensverzögerung zu vermeiden. Das Beschwerderecht der Privaten darf deswegen ebenso wenig wie das der Verbände in Frage gestellt werden. Zudem trägt die Verbandsbeschwerde zur Qualitätssicherung und zur Beschleunigung der Baugesuchsverfahren bei.

Es fällt auf, dass die Zahlen im Vernehmlassungsentwurf des Justiz- und Polizeidepartementes mit denjenigen des Baudepartementes nicht übereinstimmen. So sind gemäss Vernehmlassungsentwurf zwischen 1999 und 2004 71 Prozent aller Rekursfälle der Verbände durch abweisenden Entscheid erledigt worden. Gemäss Auskunft des Baudepartementes beträgt dieser Wert bloss 30 Prozent. Gemäss Auskunft des Baudepartementes wurden 30 Prozent aller Rekursfälle der Verbände in diesem Zeitraum teilweise gutgeheissen. Im Vernehmlassungsentwurf des Justiz- und Polizeidepartementes fehlen diesbezügliche Angaben. Es fragt sich, wie diese unterschiedlichen Angaben zustande gekommen sind. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die Zahl der teilweise gutgeheissenen Entscheide einfach derjenigen der abgewiesenen Entscheide zugeschlagen wurde. Diese Angaben sind daher nicht dazu geeignet, den Vorwurf des missbräuchlichen Einsatzes des Verbandsbeschwerderechts zu untermauern. Zudem trifft der Vorwurf der Verfahrensverzögerung primär Bauwillige, die sich selbst nicht um materielles Recht kümmern oder dieses sogar ignorieren.

Es ist unehrlich, wenn die FDP-Delegation darauf hinweist, dass auf Bundesebene die Verbandsbeschwerde gegeben sei, die gleiche Partei aber auch dort die Abschaffung der Verbandsbeschwerde fordert. Es muss abgewartet werden, bis definitive Klarheit über die weitere Ausgestaltung der Verbandsbeschwerde auf Bundesebene besteht. Überdies ist das Verbandsbeschwerderecht ein fest verankertes Instrument in den meisten Nachbarkantonen. Der Kanton St.Gallen hat insoweit also keinen Standortnachteil auszugleichen.

Die Regierung hat keine ausreichenden Grundlagen für die Meinungsbildung zur Verfügung gestellt und ihre Hausaufgaben nicht gemacht. Der Antrag von J. Grämiger wird deshalb unterstützt.

Für **H. Pfäffli** ist die Erhebung statistischer Angaben über Zahl und die Erledigungsart der Einsprachen getrennt nach Privaten und Verbänden auf Gemeindeebene nicht möglich, unnötig und unverhältnismässig. Die meisten Gemeinden können entsprechende Zahlen gar nicht liefern. Hinzu kommt, dass solche Zahlen keine Rückschlüsse auf das Problem der Vorwirkung des Verbandsbeschwerderechts zulassen. Vorliegend geht es auch nicht um eine gänzliche Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts, sondern um einen Rückbau desselben auf den bundesrechtlichen Standard. Seine eigene Umfrage in 13 Gemeinden des Rheintals hat die Erfahrung bestätigt, dass allein die Möglichkeit der Verbandseinsprache bei Baugesuchstellern und Investoren zu Projektanpassungen und Projektrückzügen ausserhalb eines förmlichen Verfahrens geführt hat. So auch im Fall des von A. Zimmermann in ihrem Referat angesprochenen Beispiels des Krone-Areals in Rheineck. Es handelt sich um ein Areal, das seit ca. 25 Jahren leer steht. Insgesamt zehn potentielle Investoren haben ihr Interesse an einer Überbauung des Areals zurückgezogen mit der Begründung, dass der Heimatschutz die Erhaltung sämtlicher Gebäude gefordert hat und Unsicherheit in Bezug auf die Frage der Abbruchbewilligung sowie die Verfahrensdauer bestand. Eine Abbruchverfügung ohne konkretes Baugesuch bzw. Bauprojekt ist unzulässig.

R. Kaufmann kritisiert, dass die Vorlage der Regierung unvollständig ist und unterstützt den Antrag J. Grämiger auf Verschiebung des Eintretensbeschlusses.

Auf Bundesebene ist eine Gesetzesänderung zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts im Gang. Es ist nicht klar, wie sich der Bundesgesetzgeber entscheiden wird. Mögli-

cherweise wird die bundesrechtliche Verbandsbeschwerde eingeschränkt, anstatt sie abzuschaffen. Ob sämtliche in der VBO aufgelisteten Organisationen weiterhin werden Beschwerden führen können, namentlich bei Projekten, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, oder bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone, ist unklar. Die Auswirkungen auf das kantonale Verbandsbeschwerderecht sind somit ungewiss. Folglich ist die Rückführung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts auf den bundesrechtlichen Standard derzeit unsinnig.

Des weiteren sind die in der Novembersession 2004 in Zusammenhang mit der Beratung der Motion der FDP-Fraktion gestellten Fragen weder beantwortet noch Alternativen zur Abschaffung der Verbandsbeschwerde aufgezeigt worden. Regierungsrätin Karin Keller-Sutter hat damals in Aussicht gestellt, dass die Fragen im Falle einer Gutheissung der Motion selbstverständlich überprüft werden. Dass dann die Grüne Fraktion den von mir zurückgezogenen Antrag übernommen und zur Abstimmung gebracht hat, ist daher nicht ausschlaggebend. Die Regierung hat ihre Hausaufgaben nicht gemacht. Die Botschaft muss daher mit einem entsprechenden Zusatzbericht ergänzt werden.

W. Ritter schliesst sich den Ausführungen und dem Antrag von J. Grämiger an und richtet das Augenmerk auf die Ausführung der Regierung, wonach die Qualität der Verfahren und der Verfügungen der ersten Instanzen teilweise mangelhaft ist, sodass eine Mängelbehebung im verwaltungsinternen Verfahren erforderlich und zweckmässig ist. Es gibt also Fälle, in welchen das Recht namentlich auch in Zusammenhang mit natur- und denkmalschützerischen Anliegen unrichtig angewandt wird. Zur Behebung dieses Mangels ist nicht das Verbandsbeschwerderecht einzuschränken, sondern die Qualität der Verfügungen und der Verfahren zu verbessern. Offenbar hat ja der Heimatschutz im Fall des Krone-Areals in Rheineck Recht erhalten. Die Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts zielt somit in die falsche Richtung. Vielmehr wäre das materielle Recht anzupassen. Des Weiteren provoziert die Abschaffung der Verbandsbeschwerde eine Zunahme anderer Rechtsbehelfe mit entsprechenden Verzögerungen. Einsprachelegitimierte Personen werden vorgeschoben oder Einsprache ganz unabhängig von der Frage der Legitimation erhoben. Zudem muss vermehrt mit Aufsichtsbeschwerden, Petitionen, Rechtsverweigerungsbeschwerden oder Ausstandsbegehren gerechnet werden. Eine solche Entwicklung kann bei Bauwilligen und Investoren ebenfalls zu Bauseuchsrückzügen oder Interesseverlust führen. Ziel muss sein, das Verfahren zu beschleunigen und zu optimieren, den Instanzenzug zu straffen bzw. zu verkürzen und schnelle Entscheide herbeizuführen.

R. Blumer legt seine Interessenbindung als Vorstandsmitglied des VCS St.Gallen-Appenzell offen.

Die Verbände machen zurückhaltend von der Verbandsbeschwerde Gebrauch. Primär die Rechtsmittelberechtigung von Privaten wird missbräuchlich ausgeübt und führt zu Verfahrensverzögerungen. Die sich für die Erhaltung schutzwürdiger Objekte einsetzenden Verbände können sich grundsätzlich auch über die Anbindung von Privaten indirekt am Verfahren beteiligen und so ihre Interessen einbringen. Prof. A. Griffel hat in seinem Referat nachvollziehbar dargelegt, weshalb das Verbandsbeschwerderecht keine Verfahrensverzögerung zur Folge hat. Vielmehr klären Bauwillige zu wenig gründlich ab, welche rechtlichen Verpflichtungen mit einem Bauprojekt verbunden sind. Zudem sind die zuständigen kommunalen Behörden nicht immer auf dem aktuellsten Wissensstand, was den Vollzug der umwelt-, natur- und heimatschutzrechtlichen Bestimmungen betrifft. In Anbetracht der Komplexität dieser materiell-rechtlichen Vorschriften ist dies auch nicht weiter verwunderlich. Die Verbände können hier ihr Fachwissen einbringen und so zu einer gesetzeskonformen Entscheidungsfindung beitragen. Wenn die Umwelt- und Heimatschutzverbände als ernsthafte Verhandlungspartner wahrgenommen werden, wird der Ausgleich der Interessen bereits in einem frühen Verfahrensstadium hergestellt und im Verfahrensablauf eine Effizienzsteigerung bewirkt. Überzeugende Gründe für die Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts liegen nicht vor. Die Verbandsbeschwerde ist auch nicht anachronistisch. Auch in jüngerer Zeit hat sich die Verbandsbe-

schwerde als massvolles und bewährtes Instrument zur Erhaltung schutzwürdiger Bauten und Objekte bewährt. Wenn Investoren ein konkretes Projekt nur unter Verletzung bestimmter rechtlicher Vorgaben realisieren wollen, dann ist es auch kein Verlust, wenn sie ihr Interesse aus welchen Gründen auch immer verlieren.

Die SP-Delegation spricht sich daher für ein Nichteintreten auf die Vorlage aus. Sie unterstützt jedoch den Antrag von J. Grämiger, den Beschluss über das Eintreten zu verschieben. Die Botschaft muss nachgebessert und die seitens der CVP aufgeworfenen Zusatzfragen beantwortet werden, zumal die Reformbestrebungen hinsichtlich der Verbandsbeschwerde auf Bundesebene noch offen sind.

K. Güntzel weist auf seine Interessenverbindung zum kantonalen Hauseigentümerverband hin, lehnt den Antrag von J. Grämiger ab und beantragt Eintreten auf die Vorlage.

Dass eine Verwaltungsbehörde eine Fehlbeurteilung vornimmt, ist nicht aussergewöhnlich. Der Rechtsmittelweg zur Behebung solcher Mängel ist auch ohne Verbandsbeschwerde gut ausgebaut. Zudem wird übersehen, dass die erforderliche Interessenabwägung der rechtsanwendenden Behörde im Normalfall einen weiten Ermessensspielraum einräumt bzw. divergierende Interpretationen zulässt. Zuerst sind die unterschiedlichen und sich widersprechenden öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen. Gegebenenfalls haben private, natur- oder heimatschützerische Interessen in den Hintergrund zu treten. Auch wirtschaftliche Interessen sind als öffentliche Interessen zu betrachten. Die Gutheissung einer Verbandsbeschwerde muss nicht zwingend für die Rechtswidrigkeit eines baurechtlichen Entscheids sprechen, sondern kann auch auf einer unterschiedlichen Wertung der sich widersprechenden Interessen beruhen.

Die Verbandsbeschwerde mag in den siebziger und achtziger Jahren, als eine euphorische Baustimmung geherrscht hat, seine Berechtigung gehabt haben. Zudem geht es vorliegend bloss um die Abschaffung auf kantonaler Ebene. Ob die eidgenössische Verbandsbeschwerde abgeschafft oder eingeschränkt wird, kann offen bleiben. Für Investoren und Bauwillige ist der Zeitfaktor entscheidend. Investoren sind aus Rentabilitätsgründen grundsätzlich nicht bereit, langwierige Verfahren abzuwarten. Die Abschaffung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts bewirkt eine Beschleunigung der Verfahren. Mit der beantragten Rückweisung an die Regierung wird die Problemlösung grundlos zeitlich verschoben.

Unter Wiederholung der bereits dargelegten Gründe hält **J. Grämiger** an seinem Antrag fest. Selbstverständlich muss im verlangten Zusatzbericht das von R. Daguati in seinem Statement dargelegte wirtschaftliche Interesse im Zusammenhang mit der Entwicklung von Industriebrachen besonders beachtet werden. Hier besteht ein erhebliches Interesse an Rechtssicherheit und an einem zügigen Vorantreiben von Baubewilligungsverfahren. Erst wenn sämtliche Fragen geklärt sind, wird sich die CVP-Delegation über die Frage der Verbandsbeschwerde eine Meinung bilden. FDP und SVP handeln nicht seriös, wenn sie bereits heute Zeichen setzen wollen, zumal sie sich auf Bundesebene ebenfalls für eine Abschaffung der Verbandsbeschwerde einsetzen.

M. Candrian will nicht voreilig handeln und verlangt mehr Augenmass, auch wenn er als Vorstandsmitglied der Naturwissenschaftlichen Gesellschaft St.Gallen schon negative Erfahrungen mit dem NVS in Zusammenhang mit der Aufwertung eines Naherholungsgebietes gemacht hat.

Sicher muss die Weiterentwicklung von Industriebrachen durch schnelle Verfahrensabläufe und Rechtssicherheit gefördert werden. Die Interessen des Natur- und Heimatschutzes dürfen jedoch nicht ausser Acht gelassen werden. Es wurde zwar gesagt, dass die Kantonale Denkmalpflege den Erhalt schutzwürdiger Bauten ebenfalls sicherstellen kann. Bei einer drohenden Beeinträchtigung eines Schutzgegenstandes auf kommunaler Ebene ist ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der kantonalen Denkmalpflege eher ungewöhnlich und wohl auch wenig

wirksam. Kantonale Instanzen können sich ausserhalb eines förmlichen Verfahrens gar nicht einbringen. Es besteht daher die Gefahr, dass für ganze Generationen Baudenkmäler von erheblicher Bedeutung geschliffen werden. Entsprechendes gilt auch in Bezug auf die Erhaltung zahlreicher wertvoller Lebensräume von regionaler oder kantonaler Bedeutung.

Das kantonale Verbandsbeschwerderecht kann im Bereich des Heimatschutzes auf drohende irreversible Schäden bestehender Bauten eingeschränkt werden. So würden Streitereien beispielsweise über den Farbton beim Wiederaufbau geschützter Gebäude, Blockbauweise bei Alphütten oder über Massnahmen in der Nachbarschaft eines geschützten Wohnhauses wie etwa an der Schwertgasse in St.Gallen wegfallen. Unter analoger Anpassung an Art. 55 Abs. 1 USG bzw. Art. 12 Abs. 1 NHG können Adhoc-Vereinigung vom Verbandsbeschwerderecht ausgeschlossen werden. Auch können in Art. 97 VRP finanzielle Hürden eingebaut werden, indem Heimatschutzorganisationen von der Möglichkeit des Verzichts von der Kostenerhebung ausgenommen werden.

Für **R. Furrer** ist widersprüchlich, wenn als Argument für die Abschaffung der Verbandsbeschwerde auf die Einhaltung der massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen durch die rechtsanwendenden Behörden hingewiesen und die Beschwerdelegitimation von Privaten nicht mit einbezogen wird. Die Zahlen des Baudepartementes sprechen für sich. Des Weiteren nehmen die Vergleichsverhandlungen zwischen Bauherrn und dem betroffenen Verband höchstens einen Monat in Anspruch. Von einer ins Gewicht fallenden Verfahrensverzögerung kann daher keine Rede sein. Im Gegenteil: Langwierige Rechtsmittel können so verhindert und Bauprojekte zügig realisiert werden.

H. Spiess führt aus, dass er als Vizepräsident der Cibag-Gruppe viel mit Umweltverträglichkeitsprüfungen zu tun hat. Die seitens der CVP verlangten zusätzlichen statistischen Angaben kann man anschauen wie man will. Vorwirkung, Zeitfaktor und Rechtssicherheit sind Grössen, die in keiner Statistik ersichtlich sind. Die zuständige Vollzugsbehörde muss unter Beachtung des Legalitätsprinzips einen Entscheid fällen. Das Ermessen ist im Rahmen von Baubewilligungsverfahren in Bezug auf Natur- und Heimatschutz oder Denkmalpflege regelmässig gross, darf aber weder überschritten noch unterschritten oder missbraucht werden. Die beschwerdeberechtigte Organisation ist nicht an das Legalitätsprinzip gebunden und geht bei ihren Forderungen in Zusammenhang mit konkreten Bauprojekten oft über das gesetzlich noch vertretbare Mass hinaus. Dies lässt sich am Beispiel der Kosthäuser in Uznach veranschaulichen. Die Schulgemeinde hat sich in Zusammenhang mit einem geplanten Oberstufenzentrum dem Druck des Heimatschutzes beugen und sich mit entsprechenden Kostenfolgen verpflichten müssen, bei der Projektierung der Erhaltung zwei derzeit nicht nutzbarer Kosthäuser Rechnung zu tragen und die Häuser zu sanieren.

W. Locher unterstützt die Ausführung seines Vorredners. Erstaunlich ist, dass die CVP keine konkreten Vorschläge unterbreitet. Es gibt keine.

Für **M. Aguilera-Friedli** ist klar, dass in den Umwelt- oder Heimatschutzverbänden mehr oder weniger glückliche Vertreter agieren. Generell kann das Wissen und das Know-how der Verbände sehr früh mit den involvierten Stellen sinnvoll genutzt und eine einvernehmliche Lösung herbeigeführt werden. Ein langwieriger Rechtsmittelweg lässt sich so verhindern.

R. Kaufmann stellt klar, dass die Gemeinde den Abbruch der schutzwürdigen und erhaltenswerten Kosthäuser bewilligt hat. Der Heimatschutz hat dagegen Rekurs erhoben und obsiegt. Dieses Beispiel spricht somit gerade für den Erhalt der kantonalen Verbandsbeschwerde.

U. Roth erinnert an die hier zu beantwortende Frage, ob die bundesrechtliche Verbandsbeschwerde auf kantonaler Ebene ausgedehnt werden soll oder nicht. Trotz negativer Erfahrungen mit der Verbandsbeschwerde müssen vorab seriöse Abklärungen vorgenommen werden.

Die Regierung ist die Antworten auf die in der Novembersession 2004 von R. Kaufmann gestellten Fragen schuldig geblieben.

K. Keller-Sutter nimmt vorweg, dass die Regierung zu der auf Bundesebene hängigen Motion Hans Hoffmann Stellung genommen und dabei nicht die Streichung des im Bundesrecht verankerten Verbandsbeschwerderechts verlangt hat. Die bundesrechtlichen Revisionsbestrebungen gehen nicht in Richtung Abschaffung, sondern einer Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts. Über die Frage des kantonalen Verbandsbeschwerderechts bzw. dessen Fortführung kann somit ohne Rücksicht auf die Weiterentwicklung des Beschwerderechts auf Bundesebene entschieden werden.

Es ist zutreffend, dass R. Kaufmann im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur Motion der FDP-Fraktion verschiedene Fragen aufgeworfen hat. Mit der nun vorliegenden Botschaft wurde der Motionsauftrag erfüllt, die Rückführung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts begründet und die Mehrheit der damals gestellten Fragen beantwortet. Die Voten der CVP-Delegierten sind überraschend, zumal die Partei in ihrer Vernehmlassung keinen Mittelweg aufgezeigt hat. Falls die Beschwerdelegitimation näher konkretisiert würde, um Adhoc-Verbände auszuschliessen, würde dies eine kaum spürbare Entlastung bewirken.

Die im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen Zahlen gehen auf einen Mitbericht des Baudepartementes zurück. Die Regierung hat jedoch in ihrer Botschaft auf statistische Angaben verzichtet, weil sie nicht repräsentativ sind. Sie ist sich im Klaren, dass die Verbandsbeschwerden im Verhältnis zu den Privaten zurückhaltend und erfolgreich angewendet werden. Für die Regierung steht die Frage der Vorwirkung des Verbandsbeschwerderechts im Vordergrund. Nach unserer Einschätzung machen Investoren im Hinblick auf das Verbandsbeschwerderecht schon im Vorfeld eines Rechtsmittelverfahrens Abstriche am Projekt bzw. Zugeständnisse, um das Risiko einer Beschwerdeerhebung durch einen Verband zu mindern. Diese Vorwirkung des Verbandsbeschwerderechts lässt sich statistisch kaum erfassen und hat einen hemmenden Einfluss auf die Wirtschaft.

Mit 12 : 9 Stimmen bei 0 Enthaltungen beschliesst die Kommission
a) den Eintretensbeschluss zu verschieben und
b) einen Zusatzbericht zur Verbandsbeschwerde zu verlangen,
wobei die Mitglieder wie folgt stimmen:

M. Aguilera-Friedli	Ja	M. Hobi	Ja
R. Blumer	Ja	R. Kaufmann	Ja
C. Bürgi	Nein	W. Locher	Nein
M. Candrian	Ja	H. Pfäffli	Nein
E. Dobler	Ja	W. Ritter	Ja
H. Falk	Ja	U. Roth	Ja
R. Furrer	Ja	S. Schmid	Ja
M. Götte	Nein	H. Spiess	Nein
J. Grämiger	Ja	B. Stump	Nein
H. Güntensperger	Nein	P. Weder	Nein
K. Güntzel	Nein		

J. Grämiger bestreitet, dass die CVP in ihrer Vernehmlassung keinen Mittelweg aufgezeigt hat, und zitiert Ausführungen in der Vernehmlassung. Des Weiteren führt er aus, dass sich der Inhalt des verlangten Zusatzberichts aus dem Fragenkatalog sowie den konkreten Vorschlägen der CVP zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts ergibt. Falls noch zusätzliche Wünsche, Ideen oder Vorschläge vorliegen, sollen solche jetzt eingebracht werden. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Kommission, weitere Vorschläge zur Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts aufzuzeigen.

R. Kaufmann möchte, dass der Problematik der Verfahrensbeschleunigung bei Industriebrachen im Bericht Rechnung getragen wird.

M. Hobi ergänzt, dass schwächere Regionen mit schwierigen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten besonders berücksichtigt werden müssen. Auch gilt es zu verhindern, dass beispielsweise Häuser unter Schutz gestellt werden, deren Unterhalt nicht sichergestellt ist mit der Folge, dass diese verfallen, und gleichzeitig wertvolles Kulturland für die Neuerstellung von Siedlungs- und Industriegebäuden erschlossen werden muss.

W. Locher warnt, im Zusatzbericht die Problematik der Verbandsbeschwerde allein auf Industriebrachen zu fokussieren, auch wenn dieses Anliegen berechtigt ist.

E. Dobler betont, dass der Kanton das materielle Bundesrecht nicht anpassen kann. Es muss eine pragmatische Lösung gefunden werden. Vielleicht hilft ein Blick über die Landesgrenzen hinaus beispielsweise ins Bundesland Bayern. Dort existiert ein so genannter Landesdenkmalrat.

K. Güntzel erwähnt, dass die Anwendung des Rechts auch von den Personen in den Verbänden abhängig ist. Man darf sich aber nicht der Illusion hingeben, dass mit dem Ausschluss des Verbandsbeschwerderechts Verzögerungen oder Missbräuche ganz verhindert werden können.

K. Keller-Sutter stellt die Vorlage des Zusatzberichts nach den Sommerferien in Aussicht. Dadurch soll eine Beschlussfassung über das Eintreten anlässlich der nächsten Sitzung ermöglicht werden. Gegenstand des Zusatzberichts werden die von R. Kaufmann anlässlich der erwähnten parlamentarischen Motionsberatung aufgeworfenen Fragen und die hier eingebrachten Vorschläge sein. Vorgängig soll den Kommissionsmitgliedern der auf der Grundlage der Voten erstellte Fragenkatalog zur Verabschiedung auf dem Zirkulationsweg unterbreitet werden.

(Protokollnotiz: Die Kommission stimmt diesem Vorgehen stillschweigend zu).

4. Beratung des V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.06.03)

a) Beschlussfassung über das Eintreten

aa) Eintretensreferat der Vorsteherin JPD

Karin Keller-Sutter unterbreitet im Namen der Regierung neben der heute bereits diskutierten Rückführung des Verbandsbeschwerderechts in einem V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege weitere Anpassungen des Verwaltungsverfahrensrechts. Damit sollen in erster Linie verschiedene Rechtsänderungen auf Bundesebene, aber auch Aufträge des Kantonsrates umgesetzt werden.

Für bundesrechtliche Rechtsmittel gilt in der Verwaltungsrechtspflege seit langem eine Rechtsmittelfrist von 30 Tagen. Diese Fristdauer liegt heute allgemein im Trend. So hat auch der Kanton Zürich die Rechtsmittelfrist in Verwaltungssachen einheitlich auf 30 Tage festgesetzt. In unserem Kanton muss ein Rekurs oder eine Beschwerde innert 14 Tagen eingereicht werden, wobei eine schriftliche Erklärung ohne Antrag und Begründung zur Fristwahrung genügt. Diese Frist soll einheitlich auf 30 Tage erhöht werden. So können die kantonalen und eidgenössischen Fristen vereinheitlicht werden, was Rechtssicherheit schafft. Im Gegenzug soll ein Rechtsmittel nur noch behandelt werden, wenn die oder der Betroffene seine Anträge

innert der Rechtsmittelfrist von 30 Tagen begründet. Wenn die Rechtsmitteleingabe unvollständig ist, wird nur noch eine kurze Nachfrist zur Verbesserung angesetzt. Die bewusste Einreichung einer einfachen Erklärung ohne Antrag und/oder Begründung genügt nicht mehr. Das Rechtsmittelverfahren kann so vereinfacht und beschleunigt werden. Mit der Neuregelung soll auch einem Entscheid des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes Rechnung getragen werden. Es bezeichnete die st.gallische Praxis, wonach die Einreichung einer blossen Rekursklärung zur Fristwahrung genügt, im Bereich des Bundessozialversicherungsrechts als rechtswidrig.

Als Weiteres muss die in der Verfassung verankerte Rechtsweggarantie auf Gesetzesstufe konkretisiert werden. Mit der Rechtsweggarantie erhält jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Mit anderen Worten: Der Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht wird garantiert. Das neue Institut umfasst Rechtsstreitigkeiten aus allen Rechtsgebieten, sei es aus dem Zivilrecht, dem Strafrecht oder dem öffentlichen Recht. Die Rechtsweggarantie sichert also auch dort eine gerichtliche Beurteilung zu, wo es um Streitigkeiten zwischen Bürgerinnen oder Bürgern und Staat geht. Dies natürlich immer unter dem Vorbehalt, dass unter anderem die Rechtsmittelfrist eingehalten, die Form der Eingabe und die Legitimationsvoraussetzungen erfüllt sind. In unserem Kanton ist der Weiterzug an ein Gericht auch im öffentlichen Recht weitgehend bereits gewährleistet. Es sind lediglich einzelne Gesetzesanpassungen notwendig.

Als weitere bundesrechtliche Vorgabe ist das neu geschaffene Institut der eingetragenen Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare zu beachten. Das Partnerschaftsgesetz führt den neuen Zivilstand der eingetragenen Partnerschaft ein. In wichtigen Bereichen wie dem Erbrecht, dem Ausländerrecht, dem Steuerrecht sowie dem Sozialversicherungsrecht und der beruflichen Vorsorge hat es gleiche Auswirkungen wie die Ehe. Auf kantonaler Ebene besteht Anpassungsbedarf insbesondere dort, wo die Erlasse Bestimmungen über Ehe, Ehegatten, Verheiratete, Familie, Angehörige, Scheidung, Trennung etc. enthalten.

Ein Teil der Änderungen steht im Zusammenhang mit der Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates aus dem Massnahmepaket 2004. In diesem Zusammenhang schlägt Ihnen die Regierung vor, dass das Verwaltungsgericht neu in der Besetzung von drei und nur noch ausnahmsweise in der Besetzung von fünf Richtern Recht spricht. Auch dieser Vorschlag dient der Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens. Die Dreierbesetzung hat einen kleineren Personal-, Sach- und Zeitaufwand zur Folge. Die Regierung ist sich dabei der hohen Qualität und Effizienz der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung bewusst. Die neue Regelung orientiert sich an der Quorumsregelung für das Bundesgericht. Bei den Gerichten der Zivil- und Strafrechtspflege wurden die Spruchkörper bereits verkleinert. Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht entscheiden bereits heute einheitlich in Dreierbesetzung. Es ist bekannt, dass das Verwaltungsgericht auch Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung beantwortet oder in Fällen mit politischer Tragweite entscheidet. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, soll das Verwaltungsgericht in solchen Fällen auch inskünftig in Fünferbesetzung Recht sprechen können. Ferner sollen einfache Fälle vor Verwaltungsrekurskommission neu durch einen Einzelrichter entschieden werden.

Schliesslich stehen unsere vor kurzem mit E-Mail unterbreiteten Änderungen in Zusammenhang mit der Auslegung und Umsetzung von Art. 86 des Bundesgerichtsgesetzes. Hinsichtlich der weiteren Änderungen verweise ich auf die Erläuterungen in der Botschaft. In der Detailberatung können von Seiten des Departementes soweit nötig noch ergänzende Angaben gemacht werden.

Karin Keller-Sutter beantragt, auf den V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege einzutreten.

bb) Eintretensdiskussion der Kommission

W. Locher beantragt im Namen der FDP-Delegation Eintreten auf die Vorlage und dankt der Regierung für die fundierte Vorlage.

Die Vorschläge der Regierung führen über weite Teile zur notwendigen Straffung der Verfahren. Die Revision ist notwendig aufgrund verschiedener Anpassungen auf kantonaler und bundesrechtlicher Ebene wie etwa der Rechtsweggarantie.

Unproblematisch sind die Anpassungen des Verfahrens im kantonalen Sozialversicherungsrecht an dasjenige des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechtes des Bundes. Das kantonale Sozialversicherungsrecht ist eng mit dem Sozialversicherungsrecht des Bundes verbunden. Die Verfahrensabläufe sollten zwischen Bund und Kanton nicht von einander abweichen, weshalb wir es als sinnvoll erachten, die Verfahrensregelungen soweit als möglich aufeinander abzustimmen.

Nicht einverstanden ist die FDP mit der Reduktion des Spruchkörpers beim Verwaltungsgericht und der ersatzlosen Streichung der Zuständigkeitsbestimmung von Art. 43 VRP, welche die Regierung als Rekursinstanz für das Baureglement, den Zonenplan und die Schutzverordnung in Zukunft nicht mehr Recht sprechen lassen will. Mit Baureglement und Zonenplan wird die räumliche Gestaltung eines Gemeinwesens in einem oft heiklen politischen Prozess definiert. Welche Bedeutung Zonenplan und Baureglement beigemessen werden müssen, zeigt sich auch darin, dass beide Erlasse dem Referendum unterliegen. Und gerade am letzten Wochenende wurden in Gossau und Wartau sowie weiteren Gemeinden wieder solche Abstimmungen durchgeführt. Auch künftig sollen diese wichtigen, politische Aspekte enthaltenden Erlasse nicht einfach beim Departement und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Die lenkende und politische Bedeutung, welche diese Erlasse haben, sollen in einer ersten Phase auch durch eine Instanz beurteilt werden, welche ihrerseits lenkende und politische Bedeutung hat, nämlich die Regierung. Das Verwaltungsgericht, welches diese Beschwerden entscheidet, muss auch aus diesem Grunde in einer der Regierung vergleichbaren Grösse bestehen bleiben, nämlich in 5-er Besetzung. Während andere Kantone wie etwa der Kanton Zürich vollamtliche Verwaltungsgerichte kennen, sind in St.Gallen die Verwaltungsrichter nebenamtlich tätig. Das ist sehr kostengünstig. Eine 5-er Besetzung hat zudem drei weitere Vorteile. Sie erlaubt zum einen eine fachlich optimale Besetzung mit Spezialisten des Verwaltungs-, des Bau-, des Steuer- oder des Asyl- und Ausländerrechtes, ohne dass diese wiederum den Entscheid einseitig fachlich dominieren. Sie garantiert zum andern auch eine meinungsmässig und parteipolitisch breiter abgestützte Willensbildung als in 3-er Besetzung. Sie ist schliesslich ein gutes Gegengewicht zum vollamtlich tätigen Präsidenten.

Die st.gallische Verwaltungsrechtspflege, wie sie im System seit den 70er Jahren existiert, hat sich bewährt. Zwar hat sich die Rechtsprechung stark von der Regierung auf die einzelnen Departemente verlagert. Indessen stellt die Vorbereitung der Entscheide durch die Rechtsdienste der Departemente und der Entscheid durch den Departementsvorsteher für praktische Fragen, welche die Verwaltung besser als Gerichte beurteilen können, eine hohe Qualität der Rechtsprechung sicher. Die anschliessende Überprüfung durch das unabhängige Verwaltungsgericht sichert auch die richterliche Überprüfung in vollem Umfange.

J. Grämiger stellt Antrag auf Verschiebung der Beschlussfassung über das Eintreten.

Die Anpassungen an das PartG und das ATSG bzw. die Ausdehnung der Einsprachemöglichkeiten auf kantonaler Ebene ist zufrieden stellend, richtig und sinnvoll umgesetzt. Die Umsetzung der Rechtsweggarantie ist korrekt und angemessen mit gewissen Vorbehalten in Bezug auf die Abgrenzung der Frage, ob bestimmte Angelegenheiten justiziabel sind oder - weil die politische Wertung im Vordergrund steht - nicht. Mit einer massvollen Verkleinerung der Spruchkörper ist die CVP einverstanden. Auch am Verwaltungsgericht ist dies angemessen

und richtig, insbesondere dort wo Massenentscheide zu fällen sind. Bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung bleibt die Fünferbesetzung weiterhin möglich. Die einzelrichterliche Entscheidungskompetenz hat sich auch in der Verwaltungsrechtspflege bewährt. Es ist richtig, diese auf die Verwaltungsrekurskommission auszudehnen und von einer weiteren Ausdehnung auf das Verwaltungsgericht abzusehen. Möglicherweise sollte aber von der Kompetenz, über Nichteintreten auf offensichtlich verspätete oder unzulässige Eingaben einzelrichterlich zu entscheiden, vermehrt Gebrauch gemacht werden.

Für die CVP eindeutig ungenügend abgeklärt und geprüft ist die Frage der Verkürzung des Instanzenzugs in der Verwaltungsrechtspflege. Die diesbezüglichen Überlegungen der Regierung sind unausgewogen und unvollständig. Die Rechtswege in der kantonalen Verwaltung und die Ausscheidung zwischen interner und externer Verwaltungsrechtspflege müssen im Sinn einer Verwesentlichung des Instanzenzuges einer vertieften Prüfung unterzogen werden. Diese Überprüfung soll aber nicht nur grundsätzlich, sondern auch bezogen auf die einzelnen Fallkategorien erfolgen. So ist die Einführung unterer Gerichtsinstanzen in der Verwaltungsrechtspflege für bestimmte Fachbereiche wie beispielsweise eine Rekurskommission für baurechtliche, ausländerrechtliche oder justizvollzugsrechtliche Fragen denkbar. Die Ausweitung der Kompetenzen der Verwaltungsrekurskommission ist ebenfalls ein gangbarer Weg. In diesem Zusammenhang muss auch thematisiert werden, dass Rekursentscheide der Departemente gerade im Bereich von Massenverfügungen mit grossem Ermessen verbunden und als faktische Einzelrichterentscheide in eine bestimmte Richtung beeinflussbar sind. Das Verwaltungsgerichtskollegium kann diese Ermessensausübung nur auf Rechtmässigkeit überprüfen und eine Rechtskontrolle ausüben. Des Weiteren fehlen in der Verwaltungsrechtspflege Bestimmungen über das Einspracheverfahren. Ausserdem wurde die Problematik der Befangenheit inhaltlich nicht behandelt. Die Hinweis auf die laufende Strukturreform der Verwaltung ist unbefriedigend. Das Verwaltungsgericht hat sich mit dem Fall einer förmlichen Vorprüfung durch ein Departement bereits einmal befasst und im späteren Rekursverfahren deswegen einen Ausstandsgrund angenommen. Die Frage der organisatorischen Trennung zwischen Beratung und Entscheidvorbereitung durch die departementalen Rechtsdienste muss geklärt werden.

Die CVP fordert eine gründliche und seriöse Auslegeordnung zur verwaltungsinternen und -externen Verwaltungsrechtspflege. Dafür sind im Sinn einer Nachbesserung weitere Abklärungen seitens der Regierung erforderlich. Ein Vergleich mit den Instanzenzügen anderer Kantone ist angezeigt. Gegebenenfalls drängt sich auch der Beizug aussenstehender Rechtsexperten auf. Dass das JPD kurz vor der Kommissionssitzung neue Vorschläge zur Frage des obersten Gerichts unterbreitet hat, ist nicht unbedenklich, zeugt von einer gewissen Hektik und spricht gegen eine sorgfältige Gesetzgebungstätigkeit.

Unbefriedigend ist auch die Begründung der Regierung zur Frage der Erhöhung der Rechtsmittelfristen. Die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich der Sozialversicherung verlangen nicht zwingend eine generelle Anpassung der kantonalen Rechtsmittelfristen. Ausserdem haben kürzere und nicht längere Rechtsmittelfristen eine Beschleunigung des Verfahrens zur Folge, zumal für die Ergänzung des Rekurses gemäss Vorschlag der Regierung weiterhin eine Nachfrist verlangt werden kann. Auch wurde völlig ausser Acht gelassen, dass rund 90 Prozent aller Verfügungen nicht mit einem Rechtsmittel weitergezogen werden.

C. Bürgi ist überrascht, dass die CVP einen Systemwechsel fordert. Offenbar hat sie selbst keine klaren oder konkreten Vorstellungen über die verlangte Neugestaltung des Instanzenzuges. Der Kantonsrat hat bis heute keinen entsprechenden Auftrag erteilt.

W. Ritter erklärt, dass die CVP bereits in ihrer Vernehmlassung die Überprüfung des Instanzenzuges in der Verwaltungsrechtspflege verlangt hat. Überdies hat die Regierung vom Kantonsrat mit der Beschlussfassung über das Massnahmepaket 2004 den konkreten Auftrag erhalten, den Instanzenzug zu verkürzen. Die Regierung hat diesen Auftrag nicht erfüllt. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Botschaft sind ausgesprochen dünn. Die CVP kann nicht

nachvollziehen, weshalb ein Verzicht auf den verwaltungsinternen Weiterzug insgesamt zu keinen Einsparungen führen soll. Ausserdem sind die Vorstellungen der Regierung zur verwaltungsinternen Rechtspflege bedenklich, wenn sie festhält, dass die Qualität der Verfahren und der Verfügungen der ersten Instanzen mangelhaft ist. Es ist unhaltbar, dass der Bürger, um zu einer brauchbaren Verfügung zu gelangen, zuerst Rekurs erheben und einen Kostenvorschuss bezahlen muss, damit die Pfuscharbeit einer ersten Instanz überprüft werden kann. Wie der Teufel das Weihwasser scheut sich die Regierung offenbar auch, der Rechtsweggarantie in bestimmten Bereichen des Erziehungswesens zum Durchbruch zu verhelfen. Auch wurde der in diesem Bereich fast schon monströse Instanzenzug der Rechtsverweigerung nicht näher geprüft. So kann das Verhalten oder eine Verfügung des Schulrates gestützt auf Art. 89 VRP mit Rechtsverweigerungsbeschwerde bzw. Rekurs zuerst bei der regionalen Schulaufsicht, dann beim Erziehungsdepartement und schliesslich bei der Regierung überprüft werden. Gegen den Entscheid der Regierung steht dann auch noch die staatsrechtliche Beschwerde offen. Dass kurz vor der Kommissionssitzung seitens des Departementes noch weitere Vorschläge zur Änderung der Verwaltungsrechtspflege unterbreitet wurden, macht ebenfalls deutlich, dass ein Flickwerk vorgelegt und die Hausaufgaben nicht richtig gemacht worden sind. Für die ganze Vorlage gilt: zurück an den Absender.

W. Locher ist der Auffassung, aus dem Beschluss zum Massnahmenpaket 2004 kann kein Auftrag des Kantonsrates zur Abschaffung der verwaltungsinternen Rechtspflege abgeleitet werden.

K. Güntzel beantragt im Namen der SVP-Delegation Eintreten auf die Vorlage. Kritisch sind die Vorschläge zur Verkleinerung der Spruchkörper in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie zur Ausdehnung der Rechtsmittelfristen zu würdigen. Die Fünferbesetzung beim Verwaltungsgericht ermöglicht eine ausgewogenere Entscheidungsfindung als die Dreierbesetzung. Ausserdem dürfen finanzpolitische Gründe für diese Frage nicht ausschlaggebend sein, zumal das Sparpotential eher gering ist. Es besteht auch Klärungsbedarf in Bezug auf die Ausdehnung der Rechtsmittelfristen, wenn gleichzeitig an der Möglichkeit, eine Nachfrist für die Begründung zu verlangen, festgehalten werden soll.

H. Falk spricht sich im Namen der SP-Delegation für Eintreten aus. Sie begrüsst namentlich die unproblematischen Anpassungen an das ATSG, das PartG und die Rechtsweggarantie.

Die Verkleinerung der Spruchkörper in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird abgelehnt. Die Fünferbesetzung stellt eine breiter abgestützte, ausgewogenere und qualitativ bessere Rechtsprechung vor allem dort sicher, wo eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss.

Der Zwang zur Bezeichnung einer Zustelladresse oder eines Vertreters im Massenverfahren wird ebenfalls abgelehnt. Es ist unhaltbar, dass Person gezwungen werden, die Prozesshoheit aus der Hand zu geben. Ob die Verfahrensbeteiligten zu einer aufgezwungenen Vertretung ein Vertrauensverhältnis aufbauen können, ist fraglich. Störend ist auch, dass der aufgezwungene Vertreter gegebenenfalls auch noch aus eigenen Mitteln entschädigt werden muss. Hier müssen sich die Betroffenen wohl organisieren bzw. untereinander verständigen. Zudem ist unklar, wie bei der Bezeichnung der Vertreters verfahrensmässig vorgegangen wird. Schlägt die zuständige Behörde den Verfahrensbeteiligten einen Vertreter vor? Des Weiteren ist der Vorschlag aus datenschutzrechtlicher Sicht fragwürdig. Der Verwaltungsaufwand für den Schriftenwechsel mit den einzelnen Beteiligten ist mit den in der Verwaltung vorhandenen Informationsmitteln nicht sehr bedeutend.

Schliesslich wird auch der Vorschlag zur Ausdehnung der Rekursfrist auf 30 Tage ausserhalb der bundesrechtlichen Vorgaben im Sozialversicherungsbereich abgelehnt. Der Vorschlag widerspricht dem Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung. Von der Möglichkeit zur Fristverlängerung im Wiederholungsfall kann die Behörde mit der geltenden Regelung zurückhaltend Gebrauch machen. Viele Betroffene lassen einen grossen Teil der Rekursfrist ungenutzt ver-

streichen, bevor sie einen Anwalt aufsuchen. Dieser muss dann in kurzer Zeit die Vorakten bestellen und studieren, die Beweismittel beschaffen und die Rekurseingabe ausarbeiten. Der Ausschluss einer Fristerstreckungsmöglichkeit stellt faktisch einen qualitativen Abbau der Rechtsschutzqualität dar. Problematisch ist auch, dass die Gerichtsferien in der verwaltungs-internen Rechtspflege nicht gelten.

R. Furrer ist mit dem Hinweis, dass die aufgeworfenen Kritikpunkte im Rahmen der Spezialdiskussion erörtert werden können, für Eintreten auf die Vorlage.

Dr. U. Cavelti unterstreicht, dass das Verwaltungsgericht die Vorlage in praktisch allen Punkten unterstützt. Es spricht sich jedoch für den Beibehalt der Fünferbesetzung aus. Des Weiteren wünscht das Verwaltungsgericht die Überprüfung des Rechtsmittelwegs im Bereich der Enteignungen und schlägt vor, entweder auf die Schätzungskommission für Enteignungen zu verzichten oder die diesbezügliche Sachzuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission zu streichen.

Es trifft zu, dass die Vorschläge des Justiz- und Polizeidepartements zu weiteren Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes kurz vor dieser Sitzung unterbreitet worden sind. Daran ist das Verwaltungsgericht jedoch nicht ganz unschuldig. Es wurde erst nach Verabschiedung der Botschaft erkannt, dass der Entwurf an das bundesrechtliche Erfordernis der oberen Gerichte als kantonale Vorinstanzen angepasst werden muss. Die unterbreiteten Änderungsvorschläge sind aus einer Aussprache zwischen der Departementsleitung und dem Verwaltungsgericht hervorgegangen. Verfassungsrechtlich ist das Verwaltungsgericht oberstes Gericht im Bereich der Staats- und Verwaltungsrechtspflege. Hier entsteht ein Konflikt zu Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes, der vorschreibt, dass die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen haben. Die Kantonsverfassung lässt aber zu, dass das Gesetz auch andere gerichtliche Instanzen als oberes Gericht bezeichnen kann. Die Verwaltungsrekurskommission soll in den Bereichen fürsorgliche Freiheitsentziehung (FFE), Administrativmassnahmen im Strassenverkehr und Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht als oberes Gericht gelten und insoweit weiterhin letzte kantonale Instanz sein. Das Versicherungsgericht ist im Bereich des Bundessozialversicherungsrechts von Bundesrechts wegen oberstes kantonales Gericht. Sämtliche Vorschläge des Justiz- und Polizeidepartementes stehen einzig in Zusammenhang mit der Beantwortung der Frage, ob Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht als oberes Gericht bezeichnet werden können oder nicht.

Zur Kritik der CVP zum verwaltungsinternen Instanzenzug: Bereits vor rund 20 Jahren ist eine Motion zur Abschaffung des verwaltungsinternen Instanzenzuges eingereicht worden. Prof.Dr. Cagianut hat dazu einen Bericht verfasst und sich im Ergebnis für die Ausübung der Ermessenskontrolle durch eine verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz ausgesprochen. Wenn die verwaltungsinterne Rechtspflege abgeschafft würde, hat dies zur Folge, dass das Verwaltungsgericht nicht nur Rechtskontrolle, sondern auch politische Ermessenkontrolle und damit Führungs- und Lenkungsaufgaben quasi als Oberregierung ausübt. Ob dies der Gesetzgeber so will, ist eine staatspolitische Frage. Namhafte Staatsrechtler, unter anderem auch Prof. Dr. Schindler, waren bzw. sind der ungeteilten Auffassung, dass Ermessensentscheide der Regierung nicht durch die Justiz überprüft werden sollten. Die Abschaffung der verwaltungsinternen Rechtspflege führt überdies auch nicht zur Einsparungen.

Das Verwaltungsgericht unterstützt den Vorschlag der Regierung zur Erhöhung der Rechtsmittelfristen. Gesamtschweizerisch betrachtet nimmt das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen in Sachen Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung eine Spitzenposition ein. Massnahmen, die der Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung dienen, sind gleichwohl notwendig. Beim Verwaltungsgericht werden 90 Prozent der Beschwerdefälle nicht innert der Beschwerdefrist begründet, sondern um Fristerstreckung für die Beschwerdeergänzung ersucht. Dabei wird nicht bloss um Erstreckung der Frist um wenige Tage, sondern in der Regel um vierzehn Tage bis drei Wochen ersucht. Häufig kommt auch vor, dass kurz vor Ablauf oder am

letzten Tag der erstreckten Frist teilweise per Fax erneut um Fristerstreckung ersucht wird. Dies hat nicht nur unnötige Verfahrensverzögerungen zu Folge, sondern bringt auch zusätzlichen administrativen Aufwand für den Schriftenwechsel mit sich.

Für **W. Ritter** bleibt die Beratungstätigkeit der departementalen Rechtsdienste ein Problem, wenn diese gleichzeitig für die Verfahrensleitung und die Entscheidvorbereitung zuständig bleiben. Mit der Erhöhung der Rechtsmittelfrist wird gleichzeitig die Dauer bis zur formellen Rechtskraft unangefochtener Verfügungen entsprechend verlängert, was für den Betroffenen, der beispielsweise von einer Baubewilligung Gebrauch machen will, eine entsprechende Verzögerung zur Folge hat.

Dr. U. Cavelti erläutert, dass gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes die förmliche Vorprüfung einer Verfügung bzw. die Anweisung, wie eine Streitfrage zu beurteilen ist, durch den Rechtsdienst eines Departementes den Anschein der Befangenheit in einem späteren Rekursverfahren vor demselben Departement begründet. Bei der allgemeinen Rechtsberatung ist die Problematik jedoch nicht so deutlich. Auch bei der departementalen Vorprüfung eines kommunalen Reglements kann es sich um einen Ausstandsgrund handeln. Dies war auch der Grund, weshalb sich das Justiz- und Polizeidepartement in Zusammenhang mit der im Polizeireglement der Stadt St.Gallen geregelten Aufbewahrungsfrist von Überwachungskamerabildern - zu Recht - für befangen erklärte und die Angelegenheit dem Gesundheitsdepartement zur Beurteilung überwies.

R. Kaufmann bezweifelt, dass die vorgeschlagene Rechtsmittelfrist von dreissig Tagen eine ins Gewicht fallende Beschleunigung des Verfahrens zur Folge hat. Nach geltendem Recht kann innert vierzehn Tagen Rekurs erklärt und gleichzeitig um Fristerstreckung ersucht werden. Dem wird in der Regel entsprochen und für die Rekursergänzung eine Frist von drei Wochen angesetzt. Zusammen ergibt dies eine Frist von fünf Wochen. Somit bringt der Vorschlag der Regierung eine Verfahrensverkürzung von bloss einer Woche. Dabei ist die Möglichkeit einer Nachfristansetzung nicht einmal eingerechnet. Auch darf die zum Teil lange Verfahrensdauer insgesamt nicht ausser Acht gelassen werden. Viel wichtiger ist, ob die geltende Regelung bürgerfreundlich ist oder nicht.

K. Keller-Sutter gibt zu bedenken, dass mit einer Abschaffung der verwaltungsinternen Rechtspflege die Aufsichtsbehörde keine Kenntnis mehr von allfälligen Mängeln der ihr untergeordneten Ämter und Abteilungen erhält und eine einheitliche Verwaltungsführung unmöglich wird. Dies ist aber insbesondere in Bereichen mit breitem politischem Ermessen sehr wichtig. Auch kann eine Effizienzsteigerung nicht erwartet werden. Auf Departementsstufe werden sehr viele Fälle durch einvernehmliche Lösungen ohne Entscheid erledigt. So kann das Verfahren weit stärker verkürzt werden als durch den Verzicht auf eine Instanz. Die Frage der Verkürzung des Instanzenzuges kann ohne zusätzliche Abklärungen sachdienlich beantwortet werden.

Mit 14 : 7 Stimmen bei 0 Enthaltungen lehnt die Kommission den Antrag von J. Grämiger auf Verschiebung des Eintretensbeschlusses ab.

cc) Abstimmung über Eintreten auf den V. Nachtrag

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

Mit 21 : 0 Stimmen beschliesst die Kommission einstimmig, auf den V. Nachtrag einzutreten.

b) Spezialdiskussion

S. Schmid informiert, dass abschnittsweise vorgegangen wird.

I.

Art. 2:

K. Güntzel möchte wissen, 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.

Art. 4:

Keine Wortmeldungen.

Art. 7:

W. Ritter wünscht eine Klarstellung bezüglich der im EG zum ZGB geregelten Ausstandsgründe bei der Beurkundung. Ein Anwalt, der für einen Klienten eine Beurkundung vornehmen will, soll nicht in den Ausstand treten müssen, weil er ihn beraten hat.

M. Schlanser antwortet, das Beurkundungsrecht wurde mit dem VIII. Nachtrag zum EG zum ZGB vom 1. April 2004 erst gerade umfassend revidiert. Im Rahmen jener Revision ist diese Frage von keiner Seite unterbreitet worden. Dies deutet darauf hin, dass die bisherige, seit Jahrzehnten bestehende Regelung zu keinen grösseren Problemen geführt hat.

H. Arta stellt in Aussicht, dass das JPD die Angelegenheit prüfen und der Kommission im Hinblick auf die nächste Sitzung Bericht erstatten wird.

Art. 10bis:

M. Aguilera-Friedli ist der Auffassung, mit dem Vorschlag wird das Verfahren nicht vereinfacht sondern verkompliziert. Von den Verfahrensbeteiligten kann nicht verlangt werden, dass sie sich zuerst untereinander verständigen und einen Wortführer bezeichnen. Auch aus datenschutzrechtlicher Sicht ist der Vorschlag der Regierung heikel. Es kann nicht angehen, dass die Namen aller Personen allen anderen Verfahrensbeteiligten bekannt gegeben werden, damit diese überhaupt eine gemeinsame Zustelladresse oder einen gemeinsamen Vertreter bestellen können.

K. Güntzel macht den Vorschlag, den Halbsatz "oder inhaltlich gleiche Eingaben" zu streichen. Nur für den Fall, dass eine grössere Zahl von Personen eine gemeinsame Eingabe einreicht, lässt sich die Einführung einer Pflicht zur Bezeichnung einer einzigen Zustelladresse rechtfertigen. Hingegen sollen die verfahrensleitenden Anordnungen bei separaten Eingaben, selbst wenn diese inhaltlich gleichlautend sind, weiterhin separat zugestellt werden.

C. Bürgi ist der Auffassung, dass dann konsequenterweise auch der Halbsatz "um gleiche Interessen wahrzunehmen" gestrichen werden muss.

Für **M. Schlanser** bringt die neue Bestimmung wenig, wenn dem Vorschlag von K. Güntzel entsprochen werden sollte. Bei einer einzigen, von mehreren Personen unterzeichneten Eingabe wird in der Praxis der Erstunterzeichner im Rahmen der Verfahrensleitung als Adressat genommen. Für diesen Fall braucht es keine besondere Regelung. Mit dem Vorschlag will man diejenigen Fälle regeln, in denen eine grosse Zahl von gleichlautenden Eingaben eingereicht werden. Dies ist oft bei grösseren Bauprojekten und gelegentlich auch bei Verkehrsanordnungen.

gen der Fall wie beispielsweise in Zusammenhang mit dem Fussballstadion St.Gallen. Des Weiteren müssen die Verfahrensbeteiligten vor Bestimmung eines Vertreters durch das verfahrensleitende Organ separat angeschrieben werden, um ihnen die Möglichkeit einzuräumen, selbst einen Vertreter zu bezeichnen.

W. Ritter macht deutlich, dass bei allen Verfahrensbeteiligten die Legitimation separat geprüft werden muss. Des Weiteren sind weder die Folgen einer mangelhaften Vertretung noch die Kostentragung im Fall des Unterliegens geklärt.

K. Güntzel stellt den Antrag, Art. 10bis zu streichen. Die Verfahrensbeteiligten müssen zur Bestimmung eines Vertreters auf freiwilliger Basis sowieso separat angeschrieben werden. Die Adressen sind somit bereits elektronisch gespeichert. Die Verfahrensbeschleunigung ist daher marginal.

Mit 19 : 1 Stimmen bei 1 Enthaltung heisst die Kommission den Streichungsantrag K. Güntzel gut.

Art. 10ter:

Keine Wortmeldungen.

Art. 26:

Keine Wortmeldungen.

Art. 40:

Keine Wortmeldungen.

S. Schmid stellt fest, dass über die mit E-Mail des Justiz- und Polizeidepartementes eingereichten Vorschläge zur Umsetzung der sich aus Art. 86 des Bundesgerichtsgesetzes ergebenden Vorgaben am Schluss des ersten Abschnitts diskutiert werden soll.

Art. 42:

Keine Wortmeldungen.

Art. 43:

W. Locher stellt den Antrag, Art. 43 so zu ändern, dass Baureglement, Zonenplan und Schutzverordnung gemäss Art. 30bis des Baugesetzes mit Rekurs weiterhin bei der Regierung angefochten werden können. Entsprechend ist Art. 30bis Abs. 2 des Baugesetzes mit geändertem Wortlaut zu belassen.

(*Protokollnotiz:* die Begründung ergibt sich aus den diesbezüglichen Ausführungen im Eintretensvotum von W. Locher).

M. Schlanser weist darauf hin, dass der Antrag eine doppelte Zuständigkeitsregelung zum Gegenstand hat. Falls die Kommission den Antrag W. Locher inhaltlich befürwortet, genügt Art. 30bis Abs. 2 des Baugesetzes in der geltenden Fassung.

W. Ritter lehnt den Antrag W. Locher ab. Die Regierung soll ja von Verwaltungsrechtsprechungsaufgaben möglichst entlastet werden. Der Entscheid über Baureglement, Zonenplan und Schutzverordnung ist nicht wie angeführt von eminent politischer Wichtigkeit.

H. Arta zeigt auf, dass die Regierung von ihrer Funktion als Rechtspflegeorgan soweit möglich entlastet und das Departement als Rekursinstanz bezeichnet werden soll. Die Kassationsbeschwerde hat ebenfalls wichtige politische Fragen zum Gegenstand, denen in der Regel ein Entscheid der Bürgerversammlung vorausgeht. Für die Beurteilung derselben ist auch nicht die Regierung sondern das Departement des Innern zuständig.

K. Güntzel fragt sich, warum die Regierung nicht schon im Rahmen des III. Nachtrags vollständig von ihrer Funktion als Rechtspflegeorgan entlastet worden ist.

H. Arta antwortet, die Regierung ist Rekursinstanz gegen Verfügungen der Departemente geblieben, damit in jedem Verfahren eine Rechtsmittelinstanz mit voller Kognition besteht.

Mit 13 : 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen und 1 Abwesenheit lehnt die Kommission den Antrag W. Locher ab.

Art. 43bis:

R. Kaufmann hat eine Frage im Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie. Gewisse Streitigkeiten können offenbar von der Rechtsweggarantie ausgenommen werden. In der Botschaft werden verschiedene Gründe als Ausnahme aufgeführt wie mangelnde Justiziabilität, spezielle Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte und Rechtssachen, bei denen ein sehr grosser Ermessensspielraum besteht. Die Rechtsweggarantie wurde gemäss Botschaft soweit umgesetzt, als dies beim gegenwärtigen Stand geboten erscheint. Ist auch geprüft worden, ob Verfügungen und Entscheide im Erziehungswesen, der Spitalverbunde, der Gebäudeversicherungsanstalt oder anderer Anstalten an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden müssen ?

Dr. U. Cavelti antwortet, die Ausnahmen von der Rechtsweggarantie ergeben sich aus Art. 59bis Abs. 2 VRP. Es gibt nur noch die dort oder in einem Spezialgesetz aufgezählten Ausnahmen. Verfügungen und Entscheide der Spitalverbunde und der Gebäudeversicherungsanstalt sind mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weiterziehbar. Die Rechtsweggarantie wurde auch im Erziehungswesen umgesetzt. Gewisse Bereiche wie Prüfungsent-scheide oder Schul- und Zeugnisnoten sind nicht justiziabel.

W. Ritter will wissen, ob die Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht ohne vorgängiges kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann.

H. Arta stellt die Beantwortung dieser Frage für die nächste Sitzung in Aussicht.

Art. 47/48:

Unter Verweis auf die diesbezüglichen Ausführungen in ihrem Eintretensvotum beantragt **H. Falk**, die bisherige Regelung in Art. 47 und 48 beizubehalten.

K. Güntzel gibt zu bedenken, dass der Vorschlag nicht nur eine Erhöhung der Rechtsmittelfrist, sondern auch der Dauer bis zum Eintritt der formellen Rechtskraft einer Verfügung oder eines Entscheids zur Folge hat. Dementsprechend müsste etwa der Baugesuchsteller im Fall der erteilten Bewilligung längere Wartezeiten bis zum Baubeginn hinnehmen.

Für **W. Locher** geht es vor allem darum, zu verhindern, dass am letzten Tag der Rechtsmittelfrist Rekurs erklärt, um Fristerstreckung ersucht und so das Verfahren unnötig in die Länge gezogen wird. Wenn der Rekurs innert Frist zu begründen und eine Fristerstreckung nicht mehr möglich ist, kann ein Rechtsanwaltsbüro die damit verbundenen Auswirkungen auf die Verfahrensführung durch geeignete Umstellungen in der Fallplanung und der Organisation auffangen.

K. Keller-Sutter hebt hervor, dass es hier auch um die Umsetzung einer vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion zur Straffung und Beschleunigung von Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren geht. Der Vorschlag dient auch der Vereinheitlichung der kantonalen und eidgenössischen Rechtsmittelfristen. Dies schafft Rechtssicherheit und Transparenz.

H. Spiess meint, dass sich die Regelung sowohl im Kanton Zürich als auch auf Bundesebene bestens bewährt hat.

U. Roth hat nichts gegen die Erhöhung der Rekursfrist, will aber, dass an der Baueinsprachefrist von vierzehn Tagen festgehalten wird. Dem Bauwilligen kann nicht zugemutet werden, 30 Tage zuzuwarten, bis er Gewissheit über die Rechtskraft einer Baubewilligung hat.

M. Götte weist darauf hin, dass der Berechtigte mehr oder weniger grundlos Einsprache auch kurz vor Ablauf der Einsprachefrist einreichen kann. Es kann nicht angehen, dass diese Frist nun mehr als verdoppelt werden soll.

C. Bürgi sieht in der Erhöhung der Einsprachefrist vor allem bei komplexen Bauvorhaben Vorteile. So hat der Betroffene mehr Zeit, sich mit der Materie, beispielsweise einem Bericht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, auseinanderzusetzen.

W. Ritter will verhindern, dass Baugesuchsteller dreissig Tage warten müssen, bis Gewissheit über allfällige Einsprachen besteht. Die Einsprache soll zumindest innert vierzehn Tagen angemeldet werden. Ist nach vierzehn Tagen keine Einsprache erhoben, kann der Baugesuchsteller von der Bewilligung Gebrauch machen und mit der Bauausführung beginnen.

R. Kaufmann stellt den Antrag, Art. 47/48 so zu ändern, dass der Rekurs innert vierzehn Tagen erklärt und innert 30 Tagen begründet werden muss. Die Optik darf nicht allein auf das Baubewilligungsverfahren gelegt werden. Es gibt auch noch weitere Verfahrensgegenstände ohne Drittbeteiligung.

M. Candrian schlägt vor, die Einsprachefrist im Baugesetz separat zu regeln

W. Ritter entgegnet, dass im Baugesetz das Einspracheverfahren nur rudimentär geregelt ist. Wird Art. 47 VRP gemäss Vorschlag der Regierung angepasst mit der Folge, dass es nicht mehr möglich ist, die Rekursfrist mit der Einreichung einer einfachen Rekuserklärung zu wahren und für die Ergänzung des Rekurses eine Nachfrist zu verlangen, hat dies entsprechende Auswirkungen auch auf das Einspracheverfahren in Bausachen.

S. Schmid stellt fest, dass mehrere Anträge zum gleichen Gegenstand vorliegen und in der Abstimmung zuerst der Antrag von R. Kaufmann dem Antrag der Regierung und danach der Antrag von R. Kaufmann dem Antrag H. Falk gegenübergestellt werden soll.

Die Kommission zieht den Antrag der Regierung dem Antrag von R. Kaufmann mit 10 : 10 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten bei 1 Abwesenheit vor.

Die Kommission zieht den Antrag von H. Falk dem Antrag von R. Kaufmann mit 18 : 2 Stimmen bei 1 Abwesenheit vor.

S. Schmid stellt fest, die Kommission ist der einhelligen Auffassung, dass Rekurse gegen vorsorgliche Massnahmen und gegen Vollstreckungsmassnahmen weiterhin gemäss geltender Fassung von Art. 47 Abs. 2 VRP innert fünf Tagen anzubringen sind.

S. Schmid erklärt, dass keine Medienmitteilung erfolgt. Er schliesst die Sitzung um 16.30 Uhr und verabschiedet die Teilnehmer.

Nächste Sitzung: 28. August 2006

Gossau, 13. Juni 2006

St.Gallen, 13. Juni 2006

Der Präsident:

Der Protokollführer:

Stefan Schmid

lic.iur. René Frei

Beilage:

- Übersicht Verbandsbeschwerderecht nach Bundesrecht / kant. Recht von Prof. A. Griffel