



PROTOKOLL

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

Sitzung vom 13. November 2006

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

Zeit: 14.30 Uhr bis 15.15 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, fl, St.Gallen
dipl. Elektroing. HTL Ernst Dobler, CVP, Oberuzwil
lic.iur. Helena Falk, SP, St.Gallen
Michael Götte, SVP, Tübach
lic.iur. Jürg Grämiger, CVP, Wil
Heinz Güntensperger, SVP, Dreien
lic.iur. Karl Güntzel, SVP, St.Gallen
Susanne Hoare-Widmer, GRÜ, St.Gallen
Dipl.Ing. Agr. ETH Markus Hobi, CVP, Neu St.Johann
Dr.iur. Remi Kaufmann, CVP, St.Gallen
Dr.iur. Walter Locher, FDP, St.Gallen
Hans Pfäffli, FDP, Rheineck
Dr.iur. Werner Ritter, CVP, Hinterforst
Urs Roth, CVP, Amden
Dipl.Ing. ETH et lic.iur. Hansruedi Spiess, FDP, Jona
Bruno Stump, SVP, Engelburg
Peter Weder, SVP, Widnau

Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin JPD
Prof.Dr. Ulrich Cavelti, Präsident des Verwaltungsgerichtes (bis 14.50 Uhr)
lic.oec. Martin Rutishauser, Präsident des Versicherungsgerichtes (bis 14.50
Uhr)
Dr. Ralph Steppacher, Präsident der Verwaltungsrekurskommission (bis
14.50 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; Protokoll der Sitzung vom 28. August 2006
 2. Beratung von Art. 16 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes (Abschnitt II Ziff. 26 des Entwurfs zum V. Nachtrag): Vorbereitung der ersten Lesung im Kantonsrat
 - a) Aussprache mit den Präsidenten von Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Verwaltungsgericht
 - b) Spezialdiskussion
 - c) Beschlussfassung zuhanden des Kantonsrates
 3. V. und VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege: Vorbereitung der zweiten Lesung im Kantonsrat
 4. Medieninformation?
 5. Allgemeine Umfrage

1. Begrüssung, Protokoll der Sitzung vom 28. August 2006

Der Präsident **S. Schmid** begrüsst die Kommissionsmitglieder zur dritten Sitzung und heisst namentlich die Präsidenten des Verwaltungsgerichtes, Prof. Dr. Ulrich Cavelti, des Versicherungsgerichtes, lic.oec. Martin Rutishauser, sowie der Verwaltungsrekurskommission, Dr. Ralph Steppacher, willkommen.

In formeller Hinsicht stellt **S. Schmid** fest, dass die Kommission beratungs- und beschlussfähig ist. Das Protokoll soll bis spätestens Freitag, 17. November 2006, sowohl den Kommissionsmitgliedern als auch den Fraktionspräsidenten zugestellt werden. Die gemäss Traktandenliste vorgesehene Aussprache mit den Präsidenten von Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Verwaltungsgericht soll Klarheit in Bezug auf die Kosten und die gemachten Erfahrungen der einzelrichterlichen Zuständigkeit beim Versicherungsgericht und die zu erwartenden Konsequenzen bei einer Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit auf Stufe Verwaltungsrekurskommission bringen. **S. Schmid** stellt fest, dass die Kommission diesem Ablauf und der Traktandenliste stillschweigend zustimmt.

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

2. Beratung von Art. 16 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes (Abschnitt II Ziff. 26 des Entwurfs zum V. Nachtrag): Vorbereitung der ersten Lesung im Kantonsrat

a) Aussprache mit den Präsidenten von Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission und Verwaltungsgericht

M. Rutishauser schickt voraus, dass er zur Frage der Abschaffung der materiellen, verfahrensabschliessenden Einzelrichterzuständigkeit in Versicherungssachen Stellung nimmt. Davon zu unterscheiden ist sowohl die Zuständigkeit der Kammern in Dreier- oder Fünferbesetzung ge-

mäss Art. 17 Abs. 2 Satz 2 GerG als auch die formelle einzelrichterliche Zuständigkeit in Bezug auf verfahrensabschliessende Abschreibungen und Nichteintreten gestützt auf Art. 66 des Gerichtsgesetzes und in Bezug auf verfahrensleitende Angelegenheiten wie etwa betreffend unentgeltliche Prozessführung oder Ausstandsbegehren.

Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts hat das Versicherungsgericht im Durchschnitt ca. zwei Drittel aller durch Einzelrichterentscheid erledigten Fälle im Rahmen seiner formellen Zuständigkeit nach Art. 66 GerG abgeschlossen. Danach hat sich diese Quote auf knapp unter 50 Prozent reduziert. Rund die Hälfte aller einzelrichterlichen Entscheide beim Versicherungsgericht ergeht heute somit auf der Grundlage der einzelrichterlichen Befugnis gestützt auf Art. 17 Abs. 2 GerG.

Schwergewichtig findet die einzelrichterliche Zuständigkeit in einfachen Fällen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der AHV Anwendung, beispielsweise wenn Einstelltage von bis zu zehn Tagen angefochten sind, sich eine klare und feststehende Praxis herausgebildet hat, oder die Frage von Verzugszinsen für zu spät bezahlte AHV-Beiträge Verfahrensgegenstand ist. In der Abteilung I des Versicherungsgerichtes beruht die Zuständigkeit in ca. 30 Prozent aller durch Einzelrichter erledigten Fälle auf Art. 17 Abs. 2 GerG. Primär weil sich in der Invalidenversicherung oft schwierige Sachverhaltsfragen stellen, ist diese Quote in der Abteilung II geringer, nämlich ca. zehn Prozent. In der Abteilung III werden als einfache Fälle beispielsweise nicht bezahlte BVG-Beiträge mit unbestrittenem Sachverhalt, Kostensprüche oder Fragen des Vorsorgeausgleichs, wenn die Aufteilung bereits durch das Zivilgericht festgelegt wurde, einzelrichterlich entschieden. Insgesamt werden rund 20 bis 25 Prozent aller Kammerfälle und etwa zehn bis 15 Prozent aller einzelrichterlichen Entscheide des Versicherungsgerichtes weitergezogen. Seit 1985 war die Frage der einzelrichterlichen Zuständigkeit erst einmal umstritten, wobei das Eidgenössische Versicherungsgericht im konkreten Fall auf Gutheissung befand.

Würde die einzelrichterliche Zuständigkeit auf Stufe Versicherungsgericht abgeschafft, hätten im Jahr 2005 80 Fälle und von Januar bis November 2006 105 Fälle in Dreierbesetzung beurteilt werden müssen. Dies hätte im Jahr 2005 zu Mehrkosten im Umfang von rund 25'000 Franken geführt bzw. würde im Jahr 2006 zu mehr als 30'000 Franken Mehrkosten führen. Zwar erscheint dieser Betrag als nicht sehr hoch. Es ist aber zu bedenken, dass die Abschaffung der einzelrichterlichen Zuständigkeit beim Versicherungsgericht vor dem Hintergrund einer häuslicheren, effizienten und konzentrierten Mitteleinsetzung eine unerwünschte Signalwirkung mit sich bringt. Wenn zwei weitere Richter den Fall prüfen müssen, was mit einem Arbeitsaufwand pro Fall und Richter von mindestens einer Stunde einhergeht, hätten bis November 2006 zusätzlich 250 Richterstunden aufgewendet werden müssen. Dies bedeutete rund zwei Monate zusätzliche Arbeit für einen Richter. Zudem müssten eineinhalb Gerichtsschreiberwochen veranschlagt werden.

Die einzelrichterliche Befugnis beim Versicherungsgericht gestützt auf Art. 17 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes besteht seit über 40 Jahren und hat sich bestens bewährt. Es ist daher sinnvoll, sie beizubehalten.

R. Steppacher führt aus, dass einzelrichterliche Kompetenzen nach geltendem Recht bei der Verwaltungsrekurskommission im Bereich der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vorgesehen sind. Die einzelrichterliche Zuständigkeit ergibt sich ausserdem aus Art. 44 VRP für vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen oder im Bereich der Sicherstellungsverfügungen im Steuerrecht. Rund 20 Prozent der Entscheide der VRK werden ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 66 GerG einzelrichterlich gefällt.

In denjenigen Abteilungen der Verwaltungsrekurskommission, die zur Sicherstellung einer ausgewogenen und qualitativ hoch stehenden Rechtsprechung unter Beizug von Fachrichtern entscheiden, muss von der einzelrichterlichen Zuständigkeit abgesehen werden. Einfache Fälle

gibt es wohl am ehesten bei Administrativmassnahmen im Strassenverkehr oder wenn Gebühren in geringer Höhe umstritten sind. Es ist nicht einsehbar, weshalb die vorgeschlagene einzelrichterliche Zuständigkeit auf Stufe Verwaltungsrekurskommission nicht eingeführt werden sollte, auch wenn der Vorschlag der Regierung nicht mit einem erheblichen Sparpotential verbunden ist. Was sich beim Versicherungsgericht bewährt hat, ist grundsätzlich auch bei der VRK sinnvoll. Aufgrund der in anderen Gesetzen geregelten einzelrichterlichen Zuständigkeiten wäre ein entsprechender Vorbehalt in Art. 16 Abs. 2 GerG angezeigt.

U. Cavelti spricht sich für den Vorschlag der Regierung aus. Die einzelrichterliche Zuständigkeit nach Art. 17 Abs. 2 VRP hat sich beim Versicherungsgericht bewährt. Als einfache Fälle gelten nach Art. 9 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Versicherungsgerichtes insbesondere Streitsachen mit einem unbestrittenen oder eindeutigen Sachverhalt, die aufgrund einer klaren Rechtslage oder einer feststehenden Gerichtspraxis beurteilt werden können. Sollte das Versicherungsgericht oder die Verwaltungsrekurskommission diese einzelrichterliche Zuständigkeitsbestimmung exzessiv auslegen, könnten Bundesgericht und Verwaltungsgericht als obere Rechtsmittelinstanzen korrigierend eingreifen. In Anbetracht dessen hat die Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit auf Stufe Verwaltungsrekurskommission für den Rechtsuchenden keine Einschränkung im Rechtsschutz zur Folge.

(*Protokollnotiz*: Prof. Dr. Ulrich Cavelti, lic.oec. Martin Rutishauser, und Dr. Ralph Steppacher werden vom S. Schmid verdankt und verlassen den Sitzungsraum.)

b) Spezialdiskussion

J. Grämiger ist überzeugt, dass einfache Fälle auch auf Stufe VRK einzelrichterlich beurteilt werden sollten und stellt den Antrag, einen gesetzlichen Vorbehalt zugunsten der andernorts gesetzlich geregelten einzelrichterlichen Zuständigkeit im Entwurf der Regierung zu Art. 16 Abs. 2 letzter Satz GerG einzuführen. Wesentlich ist, dass sich die Regelung beim Versicherungsgericht bewährt hat und die Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit die Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers nicht einschränkt. Nicht nur in den Bereichen der Straf- und Zivilrechtspflege sind Entscheide von hoher Tragweite an Einzelrichter delegiert worden. Auch Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die gemäss Art. 93bis VRP durch einen Einzelrichter der Verwaltungsrekurskommission beurteilt werden, sind für den Rechtsuchenden von erheblicher Tragweite. In Anbetracht dessen ist vertretbar, wenn auch die von R. Steppacher erwähnten Fälle einzelrichterlich entschieden werden.

K. Güntzel spricht sich für den Beibehalt der geltenden einzelrichterlichen Zuständigkeit beim Versicherungsgericht, jedoch dagegen aus, dass auch vor Verwaltungsrekurskommission in einfachen Fällen durch einen Einzelrichter entschieden werden kann. Es sind keine Gründe für eine diesbezügliche Gleichbehandlung von Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission ersichtlich. Des Weiteren ist klar geworden, dass der Vorschlag der Regierung zur Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit nicht mit einem erheblichen Sparpotential verbunden ist. In Bezug auf die Überprüfung einzelrichterlicher Entscheide in der Verwaltungsrechtspflege ist darauf hinzuweisen, dass die Kognition von Bundesgericht und Verwaltungsgericht beschränkt ist. Der Tendenz hin zu vermehrter einzelrichterlicher Zuständigkeit muss wegen mangelndem Vertrauen des Rechtsuchenden in die Richtigkeit solcher Entscheide Einhalt geboten werden, auch wenn dies im Vergleich zur diesbezüglichen Einwicklung in der Straf- und Zivilrechtspflege systemwidrig sein mag.

W. Locher ist der Auffassung, dass der eingeschlagene Weg zur Ausdehnung der Einzelrichterzuständigkeit auf kantonaler Ebene korrigiert werden kann und muss, auch wenn auf Bundesebene u.a. im Strafprozessrecht die Entwicklung gegenteilig verläuft. Zwar hat sich der Rechtsschutz gegen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bzw. die diesbezügliche einzelrichterliche Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission bewährt. Dabei besteht aber im

Vergleich zur Frage, was unter einfachen Fällen zu verstehen ist, kein Ermessensspielraum. Für den Rechtsuchenden, der sich mit seinem Anliegen an die Verwaltungsrekurskommission wendet, kann beispielsweise ein Führerausweisentzug oder die Höhe eines umstrittenen Steuerbetrags durchaus hohe Bedeutung haben. Hier drängt sich zur Herstellung einer besseren Akzeptanz eine Dreierbesetzung auf, selbst wenn der Sachverhalt und die Rechtslage klar ist oder ein Fall mit geringem Streitwert zu beurteilen ist.

Für **W. Ritter** steht eine effiziente und schlanke Justiz im Vordergrund. Mit der Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit wird "nicht Sand, sondern Öl ins Getriebe gegeben". Sie führt auch nicht zu einer Qualitätseinbusse bei der Rechtsprechung, da sich bei einer Dreierbesetzung im Routinegeschäft bzw. in einfachen Fällen schon heute lediglich derjenige Richter bzw. Gerichtsschreiber mit dem Fall vertieft auseinandersetzt, welcher den Urteilsentwurf dem Gericht unterbreitet.

H. Falk spricht sich aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit gegen die vorgeschlagene Ausdehnung der einzelrichterlichen Zuständigkeit aus. Auf Stufe Verwaltungsrekurskommission stellt die Dreierbesetzung eine breiter abgestützte, ausgewogenere und qualitativ bessere Rechtsprechung sicher. Da sich aber auf Stufe Versicherungsgericht die bestehende Regelung seit Jahren gut bewährt, kann daran festgehalten werden.

H. Spiess unterstützt den Antrag der Regierung. Die Gerichtspräsidenten haben überzeugend dargelegt, weshalb die einzelrichterliche Befugnis beim Versicherungsgericht gemäss Art. 17 Abs. 2 VRP nicht aufgehoben werden darf und neu auch vor Verwaltungsrekurskommission in einfachen Fällen durch einen Einzelrichter entschieden werden soll.

C. Bürgi macht unter Hinweis auf seine Funktion als Präsident der Redaktionskommission deutlich, dass es sich bei dem seitens J. Grämiger beantragten Vorbehalt anderer gesetzlicher Zuständigkeiten um einen unüblichen und unnötigen Hinweis handelt.

c) Beschlussfassung zuhanden des Kantonsrates

Art. 16 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes:

S. Schmid stellt bei der Abstimmung zu Art. 16 Abs. 2 GerG den Antrag der vorberatenden Kommission gemäss Beschluss vom 28. August 2006 dem Antrag der Regierung gemäss Gesetzesentwurf vom 28. Februar 2006 gegenüber.

Die Kommission zieht ihren Antrag gemäss Beschluss vom 28. August 2006 dem Antrag der Regierung gemäss Gesetzesentwurf vom 28. Februar 2006 mit 12 : 9 Stimmen vor.

J. Grämiger stimmt der Feststellung von S. Schmid zu, dass mit diesem Beschluss eine Abstimmung über seinen Antrag hinfällig ist.

Art. 17 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes:

S. Schmid lässt bei der Abstimmung zu Art. 17 Abs. 2 GerG über den Antrag der Regierung gemäss Gesetzesentwurf vom 28. Februar 2006 abstimmen.

Die Kommission stimmt dem Antrag der Regierung gemäss Gesetzesentwurf vom 28. Februar 2006 mit 21 : 0 Stimmen einstimmig zu.

3. V. und VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege: Vorbereitung der zweiten Lesung im Kantonsrat

S. Schmid weist darauf hin, dass die Redaktionskommission wenige Änderungsanträge gestellt hat.

S. Hoare-Widmer kommt auf die Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts zurück und führt aus, dass die Lokremise in der Stadt St.Gallen von 13 Gemeinden des Kantons finanziell unterstützt wird. Damit ist ihr Wille für den Erhalt dieses wichtigen Industriedenkmals mit dem darin geführten Kulturbetrieb unter Beweis gestellt. Ohne die Verbandsbeschwerde des Heimatschutzes St.Gallen-Appenzell wäre dieses wertvolle Objekt in den 90-iger Jahren abgebrochen worden. Auch das erhaltenswürdige Sulzer-Areal in Winterthur habe nur dank der Verbandsbeschwerde und der hervorragenden Zusammenarbeit zwischen dem Eigentümer und dem Heimatschutzverband erhalten werden können.

4. Medieninformation?

S. Schmid erklärt, dass keine Medienmitteilung erfolgt.

5. Allgemeine Umfrage

Da keine Wortmeldungen erfolgen, schliesst **S. Schmid** die Sitzung um 15.15 Uhr und verabschiedet die Teilnehmer.

Gossau, 14. November 2006

St.Gallen, 15. November 2006

Der Präsident:

Der Protokollführer:

Sig.

Sig.

Stefan Schmid

lic.iur. René Frei