



Fall-Nr.: B 2009/40
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 21.04.2009
Entscheiddatum: 21.04.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. April 2009

Politische Rechte, Art. 46 UAG (sGS 125.3). Da die Beschwerdeführer ihre Stimmrechtsbeschwerde nicht innert drei Tagen ab Feststellung des Beschwerdegrundes eingereicht haben, ist die Regierung zu Recht wegen Verspätung nicht darauf eingetreten (Verwaltungsgericht, B 2009/40).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

X.Y. und weitere,

Beschwerdeführer,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend



Kantonale Volksabstimmung über den Beitritt des Kantons St. Gallen zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Regierung des Kantons St. Gallen hat am 23. Oktober 2007 den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (nachfolgend HarmoS-Konkordat) beschlossen. Dieser Beschluss wurde am 16. April 2008 vom Kantonsrat des Kantons St. Gallen genehmigt. Gegen den Kantonsratsbeschluss wurde das Referendum erhoben.

Die Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen haben in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 dem Beitritt des Kantons St. Gallen zum HarmoS-Konkordat mit 52,8% zugestimmt. Die Ergebnisse des Abstimmungsverfahrens wurden am 8. Dezember 2008 im Amtsblatt des Kantons St. Gallen veröffentlicht.

B./ Mit Eingabe vom 10. Dezember 2008 erhoben X.Y. und weitere Personen bei der Regierung des Kantons St. Gallen Stimmrechtsbeschwerde gegen den Volksentscheid vom 30. November 2008. Sie verlangten im wesentlichen, das Abstimmungsergebnis sei wegen Unregelmässigkeiten, die bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung vorgekommen seien, sowie der unlauteren Beeinflussung der Willensbildung aufzuheben. Mit Entscheid vom 24. Februar 2009 trat die Regierung auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht ein und entzog einer allfälligen Beschwerde an das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung. Sie erwog, die Stimmrechtsbeschwerde sei verspätet eingereicht worden, und das öffentliche Interesse an einem sofortigen Vollzug des Beschlusses rechtfertige den Entzug der aufschiebenden Wirkung.

C./ Gegen den Entscheid der Regierung erhoben X.Y. und weitere Personen mit Eingabe vom 16. März 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragen die Feststellung der Rechtzeitigkeit der Stimmrechtsbeschwerde, die Aufhebung des Entscheids der Regierung vom 24. Februar 2009, die Rückweisung der Angelegenheit



St.Galler Gerichte

an die Regierung, die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch das Verwaltungsgericht in einem Zwischenentscheid sowie eventualiter die Aufhebung des Abstimmungsergebnisses wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung.

Das von der Regierung mit der Verfahrensleitung betraute Departement des Innern schliesst in seiner Vernehmlassung vom 27. März 2009 auf Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführer erhielten Gelegenheit, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Sie äusserten sich mit Eingabe vom 14. April 2009.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids sowie auf die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

2. Den Beschwerdeführern wurde Gelegenheit gegeben, sich zur Vernehmlassung der Regierung zu äussern und dazu Stellung zu nehmen. Dieser Anspruch stand den Beschwerdeführern gestützt auf Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) und Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK) im Rahmen des rechtlichen Gehörs zu (vgl. BGE 133 I 100 E. 4.5 ff.).

Die Beschwerdeführer verweisen in ihrer Eingabe vom 14. April 2009 auf die in der Beschwerdeschrift gestellten Anträge. Sie halten aber ausdrücklich fest, sie würden



materiell nicht auf die Stellungnahme der Regierung replizieren. Sie rügen das Vorgehen des Verwaltungsgerichts und machen geltend, dieses habe einen schweren Eingriff in die Verfahrensgarantie vorgenommen. Indem das Verfahren dringlich erklärt worden sei, habe es den Beschwerdeführern verunmöglicht, sich materiell zur Sache nochmals vernehmen zu lassen. Über die Osterfeiertage seien nur acht Tage geblieben, um zu reagieren.

Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 VRP werden den Verfahrensbeteiligten für die Mitwirkung angemessene Fristen angesetzt. Den Beschwerdeführern wurde für die Stellungnahme zur vorinstanzlichen Vernehmlassung am 1. April 2009 eine als nicht erstreckbar bezeichnete Frist bis 14. April 2009 angesetzt. Sie wurden darauf hingewiesen, dass die Gerichtsferien nicht gelten (Art. 92 Abs. 1 lit. f und Art. 92 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1). Diese Frist wurde als nicht erstreckbar bezeichnet, weil das Gericht die Beschwerde an seiner Sitzung vom 21. April 2009 zur Behandlung vorgesehen hatte. Die Frist war zwar knapp, aber für eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Vorinstanz ausreichend. Diese äusserte sich in ihrer Vernehmlassung vom 27. März 2009 auf rund eineinhalb Seiten zum Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und zur Beschwerde. Dabei wiederholte sie im wesentlichen die im angefochtenen Entscheid ausführlich dargelegten Gründe. Sie brachte weder neue Tatsachen noch neue rechtliche Argumente vor. Für eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung war die vom Verwaltungsgericht angesetzte Frist ausreichend. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör oder der Fairness im Verfahren liegt somit nicht vor.

3. Die Beschwerdeführer rügen unter anderem eine unlautere Beeinflussung der Willensbildung. Beanstandet werden unzulässige Interventionen von der Regierung, von Kantonsratsvertretern und von Privaten sowie eine einseitige mediale Berichterstattung im Wahlkampf. Dies wird vor Verwaltungsgericht eingehend begründet, und es werden dazu verschiedene Akten – vorwiegend Presseartikel – eingereicht. Auch vor der Vorinstanz machten die Beschwerdeführer eine unlautere Beeinflussung der Willensbildung geltend. Sie begründeten ihre Rüge in der Beschwerde an die Regierung aber einzig gestützt auf den erläuternden Bericht in der Abstimmungsbroschüre. Es wurde weder auf die übrigen Interventionen im



St.Galler Gerichte

Abstimmungskampf eingegangen noch wurden die vor Verwaltungsgericht eingereichten Akten vorgebracht.

Die Beschwerdeführer bringen somit neue Tatsachen vor, die sie im Verfahren vor der Regierung nicht geltend gemacht haben. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht dürfen grundsätzlich keine neuen Tatsachen berücksichtigt werden, die erst nach dem angefochtenen Entscheid eingetreten sind (sog. echte Noven). Dieser Ausschluss echter Noven folgt aus Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP, wonach das Verwaltungsgericht in seiner Kognition auf die Rechtskontrolle und die Überprüfung des von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalts beschränkt ist (vgl. GVP 1979 Nr. 26). Neue Tatsachen, die sich vor Erlass des angefochtenen Entscheides bzw. vor Abschluss des Rekursverfahrens verwirklicht haben, die der Vorinstanz aber nicht bekannt waren oder von ihr nicht berücksichtigt wurden, dürfen hingegen vorgebracht werden und sind zu würdigen (sog. "unechte Noven"; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 643). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht allerdings dann, wenn der Verfügung oder dem Entscheid zugrundeliegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP ist eine solche Änderung des "Klagefundaments" unzulässig (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 644 mit Hinweisen). Die Beurteilung eines auf ein neues Tatsachenfundament gestellten Begehrens wird als unzulässig betrachtet, weil das Verwaltungsgericht mit der erstmaligen Würdigung solcher Tatsachen nicht mehr Rechtskontrolle, sondern eine neue Verfügungs- bzw. Verwaltungstätigkeit ausüben würde. Werden im Beschwerdeverfahren Tatsachen vorgebracht, welche bereits im Verfahren vor der Vorinstanz hätten geltend gemacht werden können, und bilden diese eine neue Grundlage für das gestellte Rechtsbegehren, so können sie vom Verwaltungsgericht nicht mehr berücksichtigt werden.

Indem die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht eine über die Abstimmungserläuterungen hinausgehende, unzulässige Beeinflussung der Willensbildung geltend machen, wird der Beschwerde ein neues tatsächliches Fundament unterstellt. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.



4. In materieller Hinsicht ist nach dem Gesagten ausschliesslich zu prüfen, ob die Stimmrechtsbeschwerde verspätet eingereicht worden ist und die Vorinstanz damit zu Recht nicht darauf eingetreten ist.

4.1. Bei der Beurteilung von Stimmrechtsbeschwerden ist Art. 46 des Gesetzes über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3, abgekürzt UAG) massgebend. Nach dessen Abs. 1 können Stimmberechtigte bei kantonalen Abstimmungen Beschwerde bei der Regierung erheben. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. In zeitlicher Hinsicht wird verlangt, dass die Beschwerde innert drei Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrundes schriftlich einzureichen ist, spätestens aber am dritten Tag nach der amtlichen Bekanntmachung des Ergebnisses (Art. 46 Abs. 2 erster Satz UAG). Das UAG definiert als Beschwerdegründe Unregelmässigkeiten, die bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung vorgekommen sind (Art. 46 Abs. 3 erster Satz UAG). Als Unregelmässigkeiten fallen primär die Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit im Sinne von Art. 34 Abs. 1 und 2 BV in Betracht. Der verfassungsrechtliche Schutz schliesst insbesondere faire und offene politische Meinungsbildungsprozesse ein. Wenn Unregelmässigkeiten von entscheidendem Einfluss auf das Abstimmungsergebnis gewesen sind oder sein konnten, können kantonale Abstimmungen aufgehoben werden (Art. 46 Abs. 3 zweiter Satz UAG).

Art. 46 UAG kennt somit zwei Arten von Fristen: Eine relative Frist von drei Tagen ab Feststellung des Beschwerdegrundes sowie eine absolute Frist von drei Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse.

Wie aus den Materialien hervorgeht, ist Art. 46 UAG seinerzeit weitgehend Art. 77 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1, abgekürzt PRG, vgl. AS 1976 III, S. 1450) nachgebildet worden. Der Gesetzgeber war bestrebt, das kantonale Abstimmungsrecht so zu regeln, dass möglichst wenige Abweichungen zum Bundesrecht entstehen (ABI 1978, S. 293). Namentlich die Fristen sollten im Interesse der Rechtssicherheit dem Bundesrecht angeglichen werden, womit die bundesrechtlich geltenden Grundsätze bei der Auslegung von Art. 46 UAG zu berücksichtigen sind. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte kennt ebenfalls eine relative und eine absolute Frist. Es übernahm damit die Praxis des Bundesgerichts, wonach der Zeitpunkt der Entdeckung des Beschwerdegrundes



grundsätzlich als Beginn der Beschwerdefrist anzusehen ist (ABI 1978, S. 297; Imboden/Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, 5. Aufl., Basel 1976, S. 490). Mit dieser Regelung sollte erreicht werden, dass die Heilung allfälliger Mängel, nicht aber die Kassation von Abstimmungen, als Regelfall eintritt. Auch sollte unterbunden werden, dass Abstimmungsergebnisse zunächst abgewartet werden und erst dann, wenn einem das Abstimmungsergebnis nicht zusagt, nachträglich mit Beschwerde angefochten werden (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2706 zu § 48). Die nachträgliche Anfechtung von bereits im Vorbereitungsverfahren festgestellten Mängeln wird von Lehre und Rechtsprechung als stossendes und treuwidriges Verhalten eingestuft (Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 2706 zu § 48 mit Hinweisen). In diesem Sinn besteht nach kantonalem Recht eine Pflicht zur sofortigen Rüge von festgestellten Beschwerdegründen. Dies lässt sich auch aus verfahrensökonomischen Gesichtspunkten rechtfertigen, soll doch die Durchführung von Abstimmungen, die sich nachträglich als ungültig erweisen, vermieden werden. Die nach Art. 46 UAG knapp bemessene Beschwerdefrist kann den effektiven Rechtsschutz bis zu einem gewissen Mass relativieren; kurze Beschwerdefristen sind vom Bundesgericht indes als verfassungsmässig bezeichnet worden, denn demokratische Verfahren sollen nicht von taktisch und politisch motiviertem Beschwerdeverhalten beeinträchtigt werden (Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, in: AJP 3/96, S. 257 mit Hinweisen).

Nach dem Gesagten stellen die Fristen nach Art. 46 UAG Verwirkungsfristen dar. Im Regelfall ist diese Frist gewahrt, wenn die festgestellten Beschwerdegründe innert drei Tagen geltend gemacht werden. Dementsprechend können im Vorbereitungsverfahren festgestellte Beschwerdegründe nach der Abstimmung nicht mehr gerügt werden. Die absolute Frist bezieht sich hauptsächlich auf Beschwerdegründe, die bei der Abstimmung selbst entstanden sind.

4.2. Vorliegend ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer die absolute Frist eingehalten haben. Fraglich ist aber, ob die vorgebrachten Beschwerdegründe zu diesem Zeitpunkt noch rechtsgültig geltend gemacht werden konnten.



St.Galler Gerichte

4.2.1. Die Beschwerdeführer rügen zunächst, dass sich das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen bereits in der 40-tägigen Frist der Unterschriftensammlung "veranlasst" gesehen habe, im Amtsblatt vom 7. April 2008 eine Stellungnahme mit dem populistischen Titel "Ein Referendum gegen das HarmoS-Konkordat ändert nichts" zu veröffentlichen. Sodann habe der "Ur-Vater" des HarmoS-Konkordats, Ex-Regierungsrat Stöckling, die Stimmbürgerschaft durch gezielte falsche Informationen zu verunsichern versucht. Die Beschwerdeführer rügen im weiteren verschiedene Aspekte des erläuternden Berichts zur Abstimmung als unvollständig, unzulässig, tendenziös oder unrichtig. Schliesslich seien auch die einseitigen Medienberichte im St. Galler Tagblatt und ihren Partnern "bedenklich" gewesen. Während die Befürworter viel mediale Aufmerksamkeit erhalten hätten, seien die Gegner der Vorlage in die Leserbriefspalte verwiesen worden. Die Beschwerdeführer sehen in diesen Rechtswidrigkeiten und Unregelmässigkeiten "Dauerdelikte", die durch behördliche, politische und private Akteure begangen worden seien.

4.2.2. Wie unter E. 3 dargelegt, sind im vorliegenden Verfahren lediglich Sachverhalte zu prüfen, die sich bis zum Versand der Abstimmungsunterlagen verwirklicht haben oder Gegenstand der Abstimmungserläuterungen selbst sind. Die vorinstanzliche Feststellung, wonach die Abstimmungsunterlagen und damit auch der erläuternde Bericht bis spätestens am 7. November 2008 zugegangen sind, ist unbestritten geblieben. Folgerichtig begann die relative dreitägige Frist ab diesem Zeitpunkt, und die Beschwerde hätte bis spätestens am 10. November 2008 eingereicht werden müssen. Die Einreichung am 11. Dezember 2008 ist somit zweifelsfrei verspätet erfolgt. Es ist nicht einzusehen und wird auch nicht geltend gemacht, weshalb im vorliegenden Fall auf die absolute Frist abzustellen wäre. Die Beschwerdegründe waren den Beschwerdeführern bereits vor der Durchführung der Abstimmung bekannt und hätten ohne weiteres fristgerecht gerügt werden können. Das vor Verwaltungsgericht erstmals vorgebrachte Argument, die relative Frist sei wegen Vorliegens eines "Dauerdelikts" nicht anwendbar, geht an der Sache vorbei. Die Beschwerdegründe betreffen einen zeitlich abgeschlossenen und grundsätzlich selbständig anfechtbaren Sachverhalt. Auch aus dem vorgebrachten Umstand, dass das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. Oktober 2007 i.S. E.K. (bestätigt vom Bundesgericht mit Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008) eine Beschwerde nach der Abstimmung zugelassen hat, kann nichts zu Gunsten der Beschwerdeführer abgeleitet werden, lag diesem Entscheid doch eine



St.Galler Gerichte

andere Sachverhalts- und Rechtslage zugrunde. Schliesslich ist auch der Einwand, die Regierung habe durch eine Interpellation bereits Kenntnis von Vorbehalten gegenüber dem erläuternden Bericht gehabt, nicht stichhaltig.

4.2.3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer die Beschwerde nicht innert drei Tagen ab Feststellung des Beschwerdegrundes eingereicht haben. Die Stimmrechtsbeschwerde erfolgte damit verspätet, und die Regierung ist zu Recht nicht darauf eingetreten. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

5. Der Entscheid in der Hauptsache hat zur Folge, dass das Gesuch um aufschiebende Wirkung gegenstandslos wird und abzuschreiben ist (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 2 VRP). Vor diesem Hintergrund kann auch die Frage offen bleiben, ob die Regierung der Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu Recht die aufschiebende Wirkung entzogen hat.

6. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen, da die Beschwerdeführer unterlegen sind (Art. 98bis VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird als gegenstandslos abgeschrieben.

2./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.



3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch X.Y.)
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. c BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.