



Fall-Nr.: B 2017/14
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.07.2018
Entscheiddatum: 11.07.2018

Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, 11.07.2018

Rechtswittelweg gegen Entscheide der konfessionellen Oberbehörden in nicht rein kirchlichen Angelegenheiten, Art. 7 Abs. 2 KonfG (sGS 171.1) in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP (sGS 951.1). Erstinstanzliche Rechtswittelbehörde ist die Regierung und nicht das Verwaltungsgericht (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2017/14). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 31. Januar 2019 gutgeheissen (Verfahren 1C_479/2018).

Verfahrensbeteiligte

X.____,

Beschwerdeführer,

gegen

Katholisches Kollegium, Klosterhof 6a, 9000 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Parlamentarische Behandlung der Volksmotionen "Qualitätsentwicklung" und "geprüfter Datenschutz"



Der Abteilungspräsident stellt fest:

A. X.____ reichte dem Präsidium des Katholischen Kollegiums am 31. August 2016 und am 1. September 2016 zwei von 340 bzw. 344 katholischen Kirchbürgerinnen und Kirchbürgern gültig unterzeichnete Volksmotionen ein (vgl. act. 23/7):

Volksmotion "Qualitätsentwicklung"

Der Administrationsrat möge dem Kollegium ein Dekret vorlegen. Demzufolge werden in der Gestaltung von Ausführungsbestimmungen zum Personaldekret fünf konkret erlebte Fragestellungen als Prüfstein zurate gezogen. Dabei sollen schwierige Momente gewählt werden, unter anderem: "Welches war im Einzelnen die Güterabwägung des Personalamtes im März 2014, die zur Aufhebung des Missio-Schutzes für X.____ geführt hat?" Gleichzeitig soll diese Personalsituation gelöst und dem Kollegium darüber berichtet werden. So möge gewährleistet sein, dass die Ausführungsbestimmungen in schwierigen Konstellationen ihren vorgesehenen Dienst erfüllen.

Volksmotion "Geprüfter Datenschutz"

Der Administrationsrat möge dem Kollegium zur Verbesserung des kirchlichen Datenschutzes ein Dekret vorlegen und über dessen Wirksamkeit Bericht erstatten. Demgemäss soll der Administrationsrat im Dialog mit der Bistumsleitung darauf hinwirken, dass im Sinne der Datenschutz-Richtlinien des Kantons für den Umgang des Personalamtes mit Personalakten subsidiär ein aussenstehendes Kontrollorgan eingesetzt wird.

Das Präsidium des Katholischen Kollegiums stellte an seiner Sitzung vom 21. September 2016 fest, dass die Volksmotionen zustande gekommen und zulässig seien und lud den Administrationsrat ein, zu den Vorstössen schriftlich Stellung zu nehmen und entweder Eintreten oder Nichteintreten zu beantragen (vgl. act. 23/8). Am 25. Oktober 2016 beantragte der Administrationsrat dem Katholischen Kollegium, auf die beiden Volksmotionen nicht einzutreten (act. 23/11). Die Zulässigkeit an sich bestritt der Administrationsrat nicht, obwohl die Motion "Geprüfter Datenschutz" das duale



St.Galler Gerichte

Kirchensystem zum Teil klar verletze und die darin gestellten Forderungen im alleinigen Verantwortungsbereich des Bischofs lägen. Das Katholische Kollegium beschloss an seiner Sitzung vom 15. November 2016, auf die beiden Volksmotionen nicht einzutreten (mit 165:0 Stimmen bei 4 Enthaltungen bzw. 156:0 Stimmen bei 7 Enthaltungen). Zuvor hatte der Präsident des Kollegiums das Verfahren erläutert und der Administrationsratspräsident seine Anträge vor der Versammlung mündlich begründet. Die Erläuterungen des Erstunterzeichners X.____ waren den Mitgliedern des Kollegiums am 31. Oktober 2016 zugestellt worden (vgl. act. 26 S. 20 ff.).

B. Mit als "Beschwerde" bezeichneter Eingabe beantragte X.____ (Beschwerdeführer) dem Verwaltungsgericht am 24. Januar 2017, das Katholische Kollegium (Vorinstanz) sei zu verpflichten, die jeweilige parlamentarische Eintretensdiskussion und in der Folge die damit jeweils verbundene Abstimmung zu den Volksmotionen "Qualitätsentwicklung" und "Geprüfter Datenschutz" erneut durchzuführen. Dabei solle die Vertretung der jeweiligen Volksmotion durch das Präsidium unter lückenloser Erwähnung der massgeblichen Pro-Argumente wahrgenommen werden. Der Beschwerdeführer beanstandete nicht so sehr das Ergebnis der Beratung als vielmehr die Art und Weise, wie das Präsidium die Diskussion im Parlament über das Eintreten auf die Begehren geleitet hatte.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts machte den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 1. Februar 2017 unter anderem darauf aufmerksam, dass die Führung einer parlamentarischen Debatte (auch im staatlichen Bereich) keiner gerichtlichen Überprüfung zugänglich sei und das Gericht erwäge, mangels Anfechtungsobjekts nicht auf die Beschwerde einzutreten (act. 5). Mit Verfügung vom 4. April 2017 lehnte er den Antrag des Beschwerdeführers um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und -verbeiständung ab (act. 19). Die Vorinstanz teilte den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit (act. 22). Das Ersuchen des Beschwerdeführers um Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels lehnte der Präsident des Verwaltungsgerichts am 15. November 2017 ab und wies die entsprechenden Eingaben aus dem Recht (vgl. act. 29 ff.).

Auf die Darlegungen des Beschwerdeführers und die Akten wird – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



Der Abteilungspräsident erwägt:

1. Der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts kann über das Nichteintreten auf offensichtlich verspätete oder aus anderen Gründen offensichtlich unzulässige Eingaben verfügen (vgl. Art. 39^{bis} Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP, in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts, sGS 941.22). Zu entscheiden ist in diesem Sinne zunächst, ob die Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind.

1.1. Das Verwaltungsgericht beurteilt einerseits Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes (vgl. Art. 59 VRP). Sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, beurteilt das Verwaltungsgericht andererseits Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung, der Departemente, der Rekursstellen Volksschule, des Erziehungsrates, des Universitätsrates, des Rates der Pädagogischen Hochschule St. Gallen, des Verwaltungsrates der Gebäudeversicherung und des Gesundheitsrates (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP). Unzulässig sind Beschwerden in Angelegenheiten betreffend Staatsaufsicht, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird, betreffend Wahlen und Ernennungen mit vorwiegend politischem Charakter (vgl. Art. 59^{bis} Abs. 2 lit. a Ziff. 1 und 4 VRP), ferner gegen Entscheide über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in rein kirchlichen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV; vgl. Art. 59bis Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP).

1.2. Der normative Gehalt dieser Zuständigkeitsordnung erschliesst sich mit Blick auf die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im konkreten Fall nicht ohne weiteres und ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die



Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf den Wortlaut ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt. Sind mehrere Interpretationen denkbar, soll jene gewählt werden, welche die Vorgaben des übergeordneten Rechts am besten berücksichtigt (vgl. BGE 137 II 164 E. 4.1; [BGE 136 II 149 E. 3](#) mit Hinweisen; VerwGE B 2015/32 vom 19. Juli 2016 E. 4.7.1, www.gerichte.sg.ch).

1.3. Aus dem Wortlaut von Art. 59^{bis} Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP lässt sich der Umkehrschluss ziehen, dass das Verwaltungsgericht für Beschwerden gegen Entscheide über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in nicht rein kirchlichen Angelegenheiten zuständig ist. Dieser Schluss lässt sich mit Blick auf die Entstehungsgeschichte und Systematik der Norm bestätigen. Mit dem III. Nachtragsgesetz zum Verwaltungsrechtspflegegesetz (nGS 31-27, in Vollzug ab 1. März 1996; Botschaft und Entwurf der Regierung vom 25. Oktober 1994, in: ABI 1994 2339 ff., 2350) wurde die verwaltungsexterne Rechtspflege ausgebaut und die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts erweitert. Dazu wurde namentlich Art. 59^{bis} VRP neu eingefügt. In der negativen Enumeration unter Abs. 2 dieser Bestimmung wurde unter anderem festgehalten, dass Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der konfessionellen Oberbehörden unzulässig seien (lit. b Ziff. 1). Die heutige Fassung von Art. 59^{bis} Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP trat mit dem V. und VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege in Kraft, als im Hinblick auf die Rechtsweggarantie verschiedene Beschränkungen des Rechtswegs aufgehoben wurden (vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 28. Februar 2006, in: ABI 2006 819 ff., 839). In religiösen bzw. innerkirchlichen Angelegenheiten, die der religiösen Betätigung dienen, sollten demgemäss Entscheide über Beschwerden von der Rechtsweggarantie ausgenommen bleiben. Diese Bestimmung widerspiegelt zunächst den Grundsatz von Art. 109 Abs. 2 KV, wonach das Bistum St. Gallen, die Evangelische Kirche, die Christkatholische Kirche und die Jüdische Gemeinde nach ihrem Selbstverständnis bestehen. Dieser findet sich auch in Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils (sGS 171.1). Gemäss Art. 7 dieses Gesetzes sind die konfessionellen Oberbehörden zuständig zur Erledigung von Beschwerden gegen die Amtsführung und Beschlüsse



der Behörden der Kirchgemeinden sowie gegen Beschlüsse der letzteren (Abs. 1). Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden wegen stiftungs- und zweckwidriger Verwendung oder gesetzwidriger Verwaltung der den Konfessionsteilen zugehörigen Fonde oder der Kirchen-, Pfrund- und Stiftungsgüter überhaupt, wie auch wegen Missbrauches oder Überschreitung der Amtsgewalt sind beim Regierungsrat anzubringen, der den erforderlichen Untersuchungen pflegen und nach Vorschrift der Gesetze verfügen oder aber, nach der Beschaffenheit der Sache, dem Grossen Rat darüber zum Entscheide Bericht erstatten soll (Abs. 2).

1.4. Gegenstand einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht können demnach Entscheide der Regierung über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden sein, soweit sie nicht rein kirchliche Angelegenheiten betreffen. Damit erhellt auch, weshalb die konfessionellen Oberbehörden in Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP nicht als Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts bezeichnet sind: In erster Instanz ist nicht das Verwaltungsgericht, sondern die Regierung zuständig.

Dies soll mit dem vom Kantonsrat am 13. Juni 2018 erlassenen, aber noch nicht in Kraft getretenen (neuen) Gesetz über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften geändert werden. Dieses sieht unter II. Ziff. 11 eine Änderung von Art. 59^{bis} Abs. 1 und 2 VRP vor, wonach die Zuständigkeit für solche Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften neu beim Verwaltungsgericht sein wird (vgl. Geschäft Nr. 22.17.14, www.ratsinfo.sg.ch). Bei – dem noch nicht bekannten – Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes bereits bei der Regierung hängige Beschwerden werden noch nach bisherigem Recht abgeschlossen (Art. 8 des [neuen] Gesetzes über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften).

Auf die Beschwerde ist folglich unter geltendem Recht mangels Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nicht einzutreten.

2. Gemäss Art. 11 Abs. 3 VRP werden Eingaben an eine unzuständige Stelle von dieser der zuständigen Stelle übermittelt. Diese Möglichkeit ist nicht an eine zeitliche Grenze gebunden und auch dann noch zulässig, wenn die angerufene Stelle – wie im konkreten Fall – die Eingabe eingeschrieben und den Schriftenwechsel bereits



durchgeführt hat. Diesfalls ist die Überweisung Gegenstand eines förmlichen Entscheides, wobei auf das Rechtsmittel nicht eingetreten und es an die zuständige Behörde überwiesen wird (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 472). Die vom Verwaltungsgericht als Beschwerde entgegengenommene Streitsache trägt am ehesten den Charakter einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde gegen die konfessionellen Oberbehörden des katholischen Konfessionsteils im Sinne von Art. 7 Abs. 2 des geltenden Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und evangelischen Konfessionsteils. Zu deren Behandlung erscheint die Regierung zuständig, weshalb die Streitsache an diese zu überweisen ist. Demnach wird die Regierung die bei diesem Verfahrensausgang beim Verwaltungsgericht offen gebliebenen Fragen zu prüfen und zu beantworten haben, beispielsweise ob die Beschwerde rechtzeitig erhoben wurde und ob eine parlamentarische Debatte (im Katholischen Kollegium) im Allgemeinen und die Art und Weise der Durchführung einer Eintretensdiskussion über ein parlamentarisches Geschäft im Speziellen überhaupt Anfechtungsgegenstand einer Beschwerde sein kann.

3. (...).

Demnach erkennt der Abteilungspräsident zu Recht:

- 1.** Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
- 2.** Die Streitsache wird an die Regierung des Kantons St. Gallen überwiesen.
- 3.** Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 800 unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss von CHF 2'000. CHF 1'200 werden ihm zurückerstattet.

Der Abteilungspräsident

Eugster