



Fall-Nr.: B 2007/209
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.04.2008
Entscheiddatum: 03.04.2008

Urteil Verwaltungsgericht, 03.04.2008

Rechtsweggarantie, Rechtsverweigerungsbeschwerde, Art. 29a BV (SR 101), Art. 86 Abs. 2 und 3 und Art. 130 Abs. 3 BGG (SR 173.110), Art. 89 Abs. 2 VRP (sGS 951.1). Nach Art. 29a BV i.V.m. Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG sind die Kantone verpflichtet, in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen, ausser es liegt eine Streitsache mit vorwiegend politischem Charakter vor. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Regierung betreffend unentgeltliche Rechtspflege ist keine Streitsache mit überwiegend politischem Charakter. Vor dem 1. Januar 2009 (Art. 130 Abs. 2 BGG) vermag Art. 29a BV jedoch keine vom kantonalen Prozessrecht nicht vorgesehene gerichtliche Zuständigkeit zu begründen (Verwaltungsgericht, B 2007/209).

2007/209

Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen

Rechtsweggarantie, Rechtsverweigerungsbeschwerde, Art. 29a BV (SR 101), Art. 86 Abs. 2 und 3 und Art. 130 Abs. 3 BGG (SR 173.110), Art. 89 Abs. 2 VRP (sGS 951.1). Nach Art. 29a BV i.V.m. Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG sind die Kantone verpflichtet, in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen, ausser es liegt eine Streitsache mit vorwiegend politischem Charakter vor. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Regierung betreffend unentgeltliche Rechtspflege ist keine Streitsache mit überwiegend politischem Charakter. Vor dem 1. Januar 2009 (Art. 130 Abs. 2 BGG) vermag Art. 29a BV jedoch keine vom kantonalen Prozessrecht nicht vorgesehene gerichtliche Zuständigkeit zu begründen (Verwaltungsgericht, B 2007/209).



Urteil vom 3. April 2008

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

In Sachen

E.

Beschwerdeführer,

gegen

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

Vorinstanz,

betreffend

Rechtsverweigerung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



A./ Am 24. Juli 2007 reichte E. bei der Regierung des Kantons St. Gallen eine Rechtsverweigerungsbeschwerde betreffend unentgeltliche Rechtspflege ein. Da sich die Beschwerde gegen das Sicherheits- und Justizdepartement (bis 31. Dezember 2007 Justiz- und Polizeidepartement) richtete, wurde sie dem Gesundheitsdepartement als ordentlichem Stellvertreter überwiesen. In seiner Stellungnahme vom 31. Juli 2007 teilte das Sicherheits- und Justizdepartement mit, bei ihm sei kein Verfahren hängig, insbesondere sei kein Wiederaufnahmeverfahren bekannt; jedenfalls sei kein Gesuch um Bewilligung einer amtlichen Verteidigung für ein solches Verfahren übermittelt worden.

Die Regierung entschied in der Angelegenheit am 6. November 2007, indem die Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 24. Juli 2007 abgewiesen wurde (Ziff. 1). E. wurde eine Gebühr von Fr. 1'500.-- auferlegt, welche mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wurde (Ziff. 2).

B./ Mit Eingabe vom 3. Dezember 2007 erhob E. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 11. Januar 2008 beantragte er die Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Ziff. 1) und den Ausstand des Sicherheits- und Justizdepartements sowie der Regierungsrätin X (Ziff. 2). Die vorinstanzlichen Akten seien komplett beizuziehen (Ziff. 3). Dem mittellosen Beschwerdeführer sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und für das beabsichtigte Revisionsverfahren sei der Kanton St. Gallen zu verpflichten, ihm einen unentgeltlichen Rechtsbeistand zu bewilligen (Ziff. 4).

In der Vernehmlassung vom 28. Januar 2008 beantragt die Regierung, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf gemäss Art. 89 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) einzutreten sei.

Mit Schreiben vom 5. Februar 2008 hat das Verwaltungsgericht die Regierung eingeladen, zur Frage, ob Art. 89 Abs. 2 VRP noch verfassungskonform sei, eine weitere Vernehmlassung einzureichen. Am 29. Februar 2008 teilte die Regierung mit, dass auf eine Vernehmlassung zu dieser Frage verzichtet werde.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1. Gemäss Art. 89 Abs. 2 VRP ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegen regierungsrätliche Entscheide über Rechtsverweigerungsbeschwerden ausgeschlossen. Das Verwaltungsgericht sollte nach dem Willen des Gesetzgebers nicht als Aufsichtsbehörde der Regierung tätig sein. Zugelassen wurden bisher lediglich Beschwerden gegen Kostensprüche von Rechtsverweigerungsentscheiden sowie gegen Nichteintretensentscheide (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1214 mit weiteren Hinweisen). Es stellt sich die Frage, ob dieser gesetzliche Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von regierungsrätlichen Entscheiden über Rechtsverweigerungsbeschwerden vor dem Hintergrund der eidgenössischen Justizreform weiterhin Bestand haben kann.

1.1. Am 1. Januar 2007 ist Art. 29a der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) in Kraft getreten (AS 2006 S. 1059 und S. 1243). Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf deren Beurteilung durch eine richterliche Behörde; Bund und Kantone können indessen die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen. Art. 77 der st. gallischen Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) wiederholt diese Rechtsweggarantie, ohne jedoch in der Tragweite über den Anspruch von Art. 29a BV hinauszugehen. Der Schutzbereich dieses Verfahrensgrundrechts erstreckt sich auf sämtliche Streitigkeiten über Rechte und Pflichten von natürlichen oder juristischen Personen. Die in Frage stehenden Rechte und Pflichten können sich dabei aus internationalen Menschenrechtsverbürgungen, dem Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsrecht oder einem privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertrag ergeben (E. Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBI 2006, S. 88 110, S. 92).

Die Rechtsweggarantie wird massgeblich durch Art. 86 Abs. 2 und 3 Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110, abgekürzt BGG) konkretisiert. Nach Art. 86 Abs. 2 BGG setzen die Kantone in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts ein. Das gilt nach Art. 114 BGG auch dort, wo nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zulässig ist. Auf die Einsetzung einer gerichtlichen Vorinstanz kann auf kantonaler Ebene gemäss Art. 29a Abs. 2 BV i.V.m. Art. 86 Abs. 3 BGG nur dann verzichtet werden, wenn die Streitsache einen vorwiegend politischen Charakter aufweist. Weitere Ausnahmen sind vom BGG bei der abstrakten Normenkontrolle (Art. 87 Abs. 1 BGG) sowie bei Akten von



Parlamenten und Regierungen im Bereich der politischen Rechte (Art. 88 Abs. 2 BGG) vorgesehen. Beim Begriff "Entscheide mit politischem Charakter" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Gemäss bisherigem Stand der Lehre sind im kantonalen Bereich Ausnahmen vom gerichtlichen Rechtsschutz bei Begnadigungen (ausgenommen die Einhaltung der Verfahrensrechte), Richtplänen (soweit sie Entscheidcharakter haben) und gewichtigen Entscheidungen im Bereich der inneren Sicherheit möglich (E. Tophinke, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N 20 ff. zu Art. 86 BGG; W. Kälin, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, in: ZBI 1999, S. 49 63, S. 58 ff.). Eine Entscheidung kann aber nicht bereits deshalb als politisch bezeichnet werden, weil in der Sache kein Rechtsanspruch besteht, der Verwaltungsbehörde ein Ermessen zusteht oder ein technisches Fachwissen erforderlich ist. Diesen Spielräumen der Verwaltungsbehörden ist durch eine entsprechende Anpassung der vom Gericht angewendeten Überprüfungsmassstäbe (z.B. Einschränkung der Prüfungsdichte, Beschränkung der Prüfung auf Ermessensüberschreitung und -missbrauch, Beschränkung der Prüfung auf Verfahrensgrundrechte) Rechnung zu tragen (Kälin, a.a.O, S. 61 f.). Letztlich aber sind die zulässigen Ausnahmen von Art. 86 Abs. 2 BGG durch das Bundesgericht zu konkretisieren.

Der Bundesgesetzgeber hat den Kantonen in Art. 130 Abs. 3 BGG eine Anpassungsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 (AS 2006 S. 1243) zugestanden, um den Rechtsschutz nach Art. 29a BV i.V.m. Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG zu gewährleisten. Kantonale Vorschriften, die eine gerichtliche Überprüfung ausschliessen, sind bis zum Ablauf der Übergangsfrist als gesetzliche Ausnahmen von der Rechtsweggarantie zu qualifizieren. Dies folgt bereits aus dem Gesetzestext von Art. 130 Abs. 3 BGG wie auch aus den entsprechenden Materialien (vgl. BBl 2006 S. 3075 f. und S. 3078). Das Bundesgericht hat sich dieser auch in der Literatur überwiegend vertretenen Meinung angeschlossen (BGE 2C_64/2007 vom 29. März 2007 E. 3.2 mit Hinweisen auf die Literatur; zuletzt Tophinke, a.a.O., N 27 zu Art. 87 BGG). Vor Ablauf der Übergangsfrist vermag Art. 29a BV in Verbindung mit Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG deshalb keine vom kantonalen Prozessrecht nicht vorgesehene gerichtliche Zuständigkeit zu begründen. Ob nach Ablauf der Übergangsfrist die Bestimmungen von Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG unmittelbar anwendbar werden, ist in der Lehre umstritten (bejahend: D. Brühl-Moser, in: Basler



Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N 31 ff. zu Art. 130 BGG; ablehnend: Th. Pfisterer, Der kantonale Gesetzgeber vor der Reform der Bundesrechtspflege, in: Ehrenzeller/Schweizer (Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, St. Gallen 2006, S. 257-349, S. 330 f.). Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Bundesgericht seine Praxis zu Art. 98a Organisationsgesetz (BS 3 531 mit seither ergangenen Änderungen) übernehmen und bei einer fehlenden kantonalen Zuständigkeitsregelung den Beschwerdeführer an die am ehesten zuständige kantonale Gerichtsstanz verweisen wird (vgl. BGE 123 II 236 E. 7).

1.2. Der eidgenössische sowie der kantonale Verfassungsgeber haben sich mit Art. 29a BV und Art. 77 Abs. 1 KV deutlich für einen Ausbau der gerichtlichen Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit ausgesprochen. Der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von regierungsrätlichen Entscheidungen über eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist entsprechend den Vorgaben von Art. 29a BV i.V.m. Art. 86 Abs. 3 BGG nur dann als zulässig zu betrachten, wenn der Entscheid einen überwiegend politischen Charakter aufweist. Ob ein solcher Entscheid vorliegt, muss im jeweiligen Einzelfall beurteilt werden. Art. 89 Abs. 2 VRP erweist sich damit in bezug auf regierungsrätliche Entscheidungen, die nicht überwiegend politischer Natur sind, als verfassungs- und bundesrechtswidrig. Gleiches gilt in bezug auf die in Art. 89 Abs. 2 VRP nicht vorgesehene Beschwerde gegen eine formelle oder materielle Rechtsverweigerung durch die Regierung selbst. Auch hier liegt eine Rechtsstreitigkeit vor, die in den Anwendungsbereich der Rechtsweggarantie fällt. Die materielle oder formelle Rechtsverweigerung stellen eine Verletzung elementarer Verfahrensgarantien dar, deren Charakter nicht von vornherein als überwiegend politisch beschrieben werden kann. Sofern gegen eine Verfügung oder einen Entscheid der Regierung nach Art. 59^{bis} VRP eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig ist, muss entsprechend den Vorgaben der Rechtsweggarantie auch die Verweigerung oder Verzögerung einer solchen Verfügung oder Entscheidung gerichtlich überprüft werden können.

1.3. Im vorliegenden Fall hatte die Regierung über eine Rechtsverweigerungsbeschwerde betreffend unentgeltliche Rechtspflege zu entscheiden. Der Entscheid über den vom Beschwerdeführer geltend gemachten Anspruch hat keine politischen Implikationen, die eine Verweigerung des verfassungsmässigen Rechts auf eine gerichtliche Überprüfung der Streitsache



rechtfertigen würden. Da die Übergangsfrist für die Kantone jedoch erst am 1. Januar 2009 abläuft, hat Art. 89 Abs. 2 VRP bis zu diesem Zeitpunkt als zulässige kantonale Ausnahme von der Rechtsweggarantie zu gelten. Aus der Rechtsweggarantie folgt damit (noch) kein Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung regierungsrätlicher Entscheide über Rechtsverweigerungsbeschwerden ohne politischen Charakter. Auf die Beschwerde ist damit, soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Gewährung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands für ein beabsichtigtes Revisionsverfahren beantragt, nicht einzutreten.

Zu prüfen bleiben im folgenden das Ausstandsbegehren gegen das Sicherheits- und Justizdepartement sowie gegen Regierungsrätin X. Ausserdem ist auf die Beschwerde insofern einzutreten, als sie gegen den Kostenspruch im angefochtenen Entscheid gerichtet ist.

2. Weder das Sicherheits- und Justizdepartement noch Regierungsrätin X wirken am Urteil des Verwaltungsgerichts mit. Die Vernehmlassung im Beschwerdeverfahren wurde durch das Gesundheitsdepartement als Stellvertreter des Sicherheits- und Justizdepartements eingereicht. Ausstandsgründe im Sinne von Art. 7 VRP sind weder ersichtlich noch dargetan, so dass die Beschwerde in dieser Hinsicht abzuweisen ist.

3. Der Beschwerdeführer setzt sich in seiner Beschwerdebegründung nicht mit der Kostenaufgabe im angefochtenen Entscheid auseinander. Der guten Ordnung halber ist der Kostenspruch trotzdem zu prüfen. Gemäss Art. 92 VRP finden auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde die Vorschriften über den Rekurs sachgemässe Anwendung. Gemäss Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Diese Bestimmung findet auch bei Entscheiden über Rechtsverweigerungsbeschwerden Anwendung (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 49). Nachdem der Beschwerdeführer mit seinen Begehren vor der Regierung nicht durchgedrungen ist, ist die Auferlegung von amtlichen Kosten nicht zu beanstanden. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Bemessung der Gebühr, die sich als tarifkonform erweist (Ziff. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Auch in bezug auf den Kostenspruch ist die Beschwerde deshalb abzuweisen.



4. Zusammenfassend steht somit fest, dass die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Auf die Erhebung von amtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren ist gestützt auf Art. 97 VRP zu verzichten. Mithin ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege, soweit es sich auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bezieht, gegenstandslos.

Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 98bis in Verbindung mit Art. 98 Abs. 1 VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- 2./ Auf die Erhebung von amtlichen Kosten wird gestützt auf Art. 97 VRP verzichtet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:



Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

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