



Fall-Nr.: B 2010/173
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.09.2010
Entscheiddatum: 16.09.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. September 2010

Verfahrensrecht, Art. 59bis VRP (sGS 951.1). Eine Antwort der Regierung auf eine Petition ist keine mit Beschwerde anfechtbare Verfügung (Verwaltungsgericht, B 2010/173).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Besorgte Liegenschaftseigentümer und Wirte Kanton St. Gallen,

Gesuchsteller,

vertreten durch G.I.B. Gastro Immob Betriebe GmbH,
diese durch Willy Meier, Charlottengasse 1, 8887 Mels,

gegen

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



Vorinstanz bzw.
Gesuchsgegnerin,

betreffend

Petition "Inkrafttreten der Verordnung über den Schutz
vor dem Passivrauchen am 1. Juli 2010"

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 1. Juni 2010 reichte Willy Meier für die G.I.B. Gastro Immob Betriebe GmbH im Namen von 73 Gastwirten und 53 Eigentümern von Liegenschaften mit Gastgewerbebetrieben der Regierung des Kantons St. Gallen eine Petition im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen ein. Die Petitionäre brachten vor, die Umsetzung des Rauchverbots ab 1. Juli 2010 stelle Gastwirte, Liegenschaftsbesitzer und Pächter vor schwierige Probleme. Die Petition habe zum Ziel, zur Lösung dieser Probleme konstruktiv beizutragen. Sie stütze sich auf eine Beschwerde vom 29. März 2010 an die Regierung, welche bis heute nicht beantwortet worden sei. Die Petitionäre ersuchten die Regierung, die Umsetzung des Rauchverbots am 1. Juli 2010 sei zu verschieben, bis die Ergebnisse der Initiativen der IG Freies Rauchen und der Lungenliga bekannt seien. Inzwischen könnten Wirte, Liegenschaftsbesitzer und Pächter bedeutende unternehmerische Entscheide für die Zukunft fällen.

Die Regierung behandelte die Petition an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2010. Am 28. Juni 2010 stellte sie den Petitionären den Protokollauszug ihres Beschlusses zu. Die Regierung erwog, die Petitionäre würden zu Unrecht behaupten, die Beschwerde vom 29. März 2010 sei nicht beantwortet worden. Willy Meier habe es als damaliger Beschwerdeführer vor der Regierung ebenso wie im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht unterlassen, die einverlangten Kostenvorschüsse zu bezahlen bzw. die verlangten Erklärungen zum weiteren Verfahren abzugeben. Es sei offenkundig,



dass der Beschwerdeführer jedes Interesse an der Weiterverfolgung der besagten Beschwerden habe vermissen lassen. In der Sache verwies die Regierung auf die Gesetzgebung und die Verordnungen im Zusammenhang mit den Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor Passivrauchen. Sie hielt fest, den Gastwirten seien seit Ende September 2009 die entsprechenden Vorschriften und der Zeitpunkt von deren Inkrafttreten bekannt. Sie hätten seither die aus Unternehmersicht erforderlichen Anpassungsarbeiten an die Hand nehmen können. Der Bund habe bereits im Herbst 2008 Minimalvorschriften zum Schutz vor Passivrauchen erlassen. Bei der Umstellung von Raucher- auf Nichtraucherlokale mit unbedienten Fumoirs sei die Regierung den Gastgewerbebetreibern entgegengekommen. Dem Umstand, dass das st. gallische Recht punktuell strengere Lüftungstechnische Vorschriften enthalte als das Bundesrecht, sei mit einer angemessenen Übergangsfrist Rechnung getragen worden. Die vor dem 1. Juli 2010 bestehenden Fumoirs müssten erst ab 1. Oktober 2011 die Lüftungstechnischen Anforderungen erfüllen. Bestehende Fumoirs müssten aber in jedem Fall ab 1. Juli 2010 ausreichend belüftet werden, da dies der Bund so vorschreibe. Da die eidgenössische Gesetzgebung generell keine Übergangsfrist vorsehe, könnten die für Fumoirs geltenden Mindestvorschriften des Bundes auf kantonaler Ebene nicht später in Kraft gesetzt werden. Die betrieblichen Anforderungen für unbediente Fumoirs liessen sich im übrigen mit einem verhältnismässig geringen Aufwand umsetzen, weshalb hier keine Übergangsfrist bzw. kein späterer Vollzugsbeginn gerechtfertigt sei.

B./ Mit Eingabe vom 19. Juli 2010 richtete Willy Meier im Namen der Petitionäre eine Eingabe an das Verwaltungsgericht und ersuchte um Aufhebung der Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen mittels einer superprovisorischen Verfügung. Zur Begründung wurde vorgebracht, Wirte und Liegenschaftseigentümer bräuchten vorläufigen Schutz vor dem Gesetz, um begründete Hauptsachenentscheidungen, schwerste und praktisch nicht wieder gutzumachende wirtschaftliche Schäden zu vermeiden. Es wurde auf die Eingabe eines "Nachgesuches" an das Bildungsdepartement verwiesen und die Fach- und Führungskompetenz insbesondere beim Gesundheitsdepartement in Frage gestellt. Wirte und Liegenschaftseigentümer wie auch der Staat bräuchten einen Zeitraum, um die rechtlichen Fragen mit der nötigen Sorgfalt zu prüfen und ins Recht zu legen. Auf die weiteren Vorbringen in der Eingabe wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.



Mit Verfügung vom 19. Juli 2010 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen Verfügung zur Aufhebung der Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen ab. Er erwog, superprovisorisch würden vorsorgliche Massnahmen nur dann angeordnet, wenn schwerwiegendste rechtliche oder tatsächliche Interessen betroffen seien und das ordentliche Verfahren für den Erlass einer vorsorglichen Massnahme nicht Platz greifen könne. Im vorliegenden Fall seien keine derartigen zwingenden Gründe ersichtlich. Die geltend gemachten wirtschaftlichen Interessen seien nicht dergestalt, dass sie für den Zeitraum, in dem die vorsorgliche Massnahme überprüft werden könne, existenzbedrohend wären. Die Kosten der Verfügung von Fr. 500.-- wurden den Gesuchstellern auferlegt. Diese wurden ausserdem aufgefordert, bis 16. August 2010 einen Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- einzubezahlen und eine allfällige Ergänzung des Rechtsmittels einzureichen. Die Verfügung war mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, wonach eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten mit Beschwerde nach Art. 98 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, abgekürzt BGG) beim Bundesgericht gerügt werden kann.

Mit Eingabe vom 4. August 2010 erhob Willy Meier für die Gesuchsteller beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung vom 19. Juli 2010.

Nachdem das Verwaltungsgericht Willy Meier darauf hingewiesen hatte, dass die Präsidialverfügung über das Begehren um Erlass einer superprovisorischen Verfügung nicht bei dem in der Hauptsache zuständigen Gericht mit Beschwerde angefochten werden kann und die Beschwerde vom 4. August 2010 grundsätzlich dem Bundesgericht zu übermitteln wäre, hielt Willy Meier mit Eingabe vom 11. August 2010 fest, seine Eingabe vom 4. August 2010 sei vom Verwaltungsgericht zu behandeln.

Auf die Einholung von Vernehmlassungen wurde verzichtet (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 53 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1. Die Gesuchsteller halten in ihrer Eingabe vom 11. August 2010 fest, dass ihre als Beschwerde bezeichnete Eingabe vom 4. August 2010 vom Verwaltungsgericht zu behandeln sei. Somit hat das Verwaltungsgericht einen Entscheid zu treffen.

1.1. Gegenstand der Eingabe vom 19. Juli 2010 war ein Gesuch um Aufhebung der Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen (sGS 311.12) mittels einer superprovisorischen Verfügung. Der Begriff der superprovisorischen Verfügung ist im VRP nicht geregelt. Superprovisorische Verfügungen sind im Grundsatz vorsorgliche Massnahmen im Sinn von Art. 18 Abs. 1 VRP. Die Befugnis zum Erlass vorsorglicher Massnahmen und damit auch zum Erlass superprovisorischer Verfügungen liegt beim Präsidenten des angerufenen Gerichts (vgl. Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 2 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1107 ff. mit Hinweisen). Superprovisorische Verfügungen sind Anordnungen, die ohne Einholen einer Vernehmlassung beim Gesuchsgegner bzw. bei der Vorinstanz erlassen werden. Superprovisorische Verfügungen bzw. vorsorgliche Massnahmen werden stets im Zusammenhang mit einem Hauptverfahren erlassen, also einem Begehren um Erlass einer Verfügung oder einem Rechtsmittelverfahren.

1.2. Mit ihrer Eingabe vom 19. Juli 2010 haben die Gesuchsteller den Beschluss der Regierung vom 22. Juni 2010 sowie Belege über die Einreichung der Petition an die Regierung am 1. Juni 2010 sowie über eine weitere Petition am 10. Juli 2010 an das Bildungsdepartement eingereicht. Die Petition vom 10. Juli 2010 an das Bildungsdepartement wurde von diesem dem Gesundheitsdepartement übermittelt. Dieses beantwortete die Petition mittels Schreiben des Generalsekretärs vom 12. August 2010. Dieser hielt fest, die neuerliche Forderung entbehre einer Grundlage. Er verwies auf die schriftliche Antwort der Regierung vom 22. Juni 2010 und führte weiter aus, dass das Verwaltungsgericht das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen Verfügung am 19. Juli 2010 abgewiesen habe.

1.3. Als die Eingabe vom 19. Juli 2010 mit dem Begehren um Erlass einer superprovisorischen Verfügung eingereicht wurde, ergaben sich aus den beigelegten Akten keine genauen Hinweise auf ein Hauptverfahren. Über das Gesuch um Erlass einer superprovisorischen Verfügung war umgehend nach Einreichung des Begehrens



zu entscheiden. Den Gesuch-stellern wurde Gelegenheit gegeben, ihre Eingabe zu ergänzen. Sie taten dies mit Eingaben vom 4. und 11. August 2010.

Die Gesuchsteller legten ihrer Eingabe vom 19. Juli 2010 den Beschluss der Regierung über die Beantwortung der Petition vom 1. Juni 2010 bei. Die Antwort der Regierung auf eine Petition ist aber keine Verfügung bzw. kein Entscheid im Sinn von Art. 59bis VRP, der mit einem Rechtsmittel bzw. einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Nur Verfügungen und Entscheide, die ein Rechtsverhältnis im Einzelfall regeln, sind mit Beschwerde anfechtbar (zu den Anforderungen an eine Verfügung vgl. statt vieler GVP 2002 Nr. 65, 66). Antworten der Regierung auf eine Petition im Sinn von Art. 3 lit. d der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) sind Regierungsakte bzw. Hoheitsakte, welche keine Rechtsverhältnisse im Einzelfall regeln. Selbst wenn im Gesuch vom 19. Juli 2010 und in den weiteren Eingaben vom 4. August und 11. August 2010 ein Rechtsmittel gegen den Beschluss der Regierung vom 22. Juni 2010 zu erblicken wäre, könnte nicht darauf eingetreten werden.

1.4. Fest steht, dass die Petition vom 1. Juni 2010 mit dem Entscheid der Regierung vom 22. Juni 2010 beantwortet wurde. Die am 10. Juli 2010 eingereichte, als "Nachgesuch" bezeichnete Petition an das Bildungsdepartement wurde von diesem dem Gesundheitsdepartement übermittelt. Das Gesundheitsdepartement beantwortete die Petition mit Schreiben des Generalsekretärs vom 12. August 2010. Damit sind die Petitionen beantwortet. Ein Hauptverfahren, welches Grundlage für die Anordnung einer vorsorglichen Massnahme bzw. für einen weiteren Entscheid über eine vorsorgliche Massnahme sein kann, ist nicht anhängig, weder beim Verwaltungsgericht noch bei der Verwaltung bzw. bei der Regierung.

1.5. Die Gesuchsteller haben am 29. März 2010 Beschwerden beim Verwaltungsgericht und bei der Regierung sowie bei der Rechtspflegekommission eingereicht. Das Verwaltungsgericht hat in der Folge ein Beschwerdeverfahren anhängig gemacht. Nachdem die Beschwerdeführer den geleisteten Kostenvorschuss nicht bezahlt hatten und auch keine Namen der Beschwerdeführer und Vollmachten eingereicht wurden, wurde das Verfahren am 7. Mai 2010 abgeschrieben. Auch ein Verfahren vor der Regierung wurde nach den Feststellungen im Entscheid vom 22. Juni 2010 wegen Nichtleistens des Kostenvorschusses abgeschrieben, und die Rechtspflegekommission



St.Galler Gerichte

des Kantonsrates trat auf die Angelegenheit an ihrer Sitzung vom 26. Mai 2010 nicht ein. Es sind also keine Verfahren anhängig, während denen eine vorsorgliche Massnahme getroffen werden könnte.

1.6. Grundsätzlich hat jede Person Anspruch darauf, Rechtsstreitigkeiten durch eine richterliche Behörde beurteilen zu lassen (Art. 77 Abs. 1 KV). Obwohl die Entscheide der Regierung bzw. der Verwaltung über Petitionen keine anfechtbaren Verfügungen im Sinn von Art. 59bis VRP sind, könnte sich aufgrund der in Art. 77 Abs. 1 KV verankerten sog. Rechtsweggarantie ein Anspruch auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts ergeben.

In der Eingabe vom 4. August 2010 werden finanzielle bzw. wirtschaftliche Schäden geltend gemacht, die aus der Umsetzung der Vorschriften über den Schutz vor dem Passivrauchen resultieren. Die entsprechenden Schadenssummen sind allerdings in keiner Art und Weise belegt. Vielmehr handelt es sich um blossе Schätzungen, deren Grundlagen nicht weiter dokumentiert sind und deren Zuverlässigkeit nicht näher geprüft werden kann. Soweit in der Eingabe vom 4. August 2010 nochmals ein Gesuch um Anordnung einer superprovisorischen Verfügung und um Aufhebung der Umsetzung der Verordnung verlangt wird, kann nicht darauf eingetreten werden. Unter Hinweis auf die Begründung der Verfügung vom 19. Juli 2010 ist abermals darauf hinzuweisen, dass nach wie vor keine zwingenden Gründe ersichtlich sind, dass die Gesuchsteller in ihren rechtlichen oder tatsächlichen Interessen derart stark betroffen sind, dass vorsorgliche Massnahmen getroffen werden müssten, um angebliche Nachteile des Inkrafttretens der Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen abzuwenden. Wie die Regierung in der Antwort vom 22. Juni 2010 auf die Petition zutreffend festhält, sind die Betroffenen frühzeitig über die Verschärfung der Bestimmungen über den Nichtraucherchutz orientiert worden. Zum Teil beruhen diese Vorschriften auf Bundesrecht, weshalb es den Kantonen gar nicht möglich ist, irgendwelche Vollzugserleichterungen durchzuführen. Im übrigen verletzen Rauchverbote in Gaststätten die verfassungsmässig garantierte Wirtschaftsfreiheit nicht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_626/2009 vom 23. Februar 2010).

1.7. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Begehren der Gesuchsteller abzuweisen sind, soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann.



St.Galler Gerichte

2. Dem Verfahrensausgang entsprechend haben die Gesuchsteller die amtlichen Kosten zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 1'500.-- ist angemessen (inkl. Gebühr der Verfügung vom 19. Juli 2010 von Fr. 500.--, Art. 13 Ziff. 611 und 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- ist zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Begehren der Gesuchsteller werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2./ Die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.-- werden den Gesuchstellern auferlegt, unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Gesuchsteller (durch Willy Meier, 8887 Mels)



- die Regierung

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten geltend gemacht wird, kann diese Verfügung nach Art. 98 BGG innert dreissig Tagen beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, angefochten werden.