



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2019/37
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	20.08.2019
<b>Entscheiddatum:</b>	29.06.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 29.06.2019**

**Verfahrensrecht, Volksrechte. Dass aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung den Betroffenen kein Nachteil erwachsen darf (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 3 VRP, sGS 951.1), ist ein allgemeiner verfahrensrechtlicher Grundsatz und eine Konkretisierung des Prinzips von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Wenn die Möglichkeit eines Rechtsmittels von der entscheidenden Instanz verneint wird, der Beschwerdeführer jedoch von Anfang an (zu Recht) auf der Prüfung durch eine Rechtsmittelinstanz beharrt, ist es treuwidrig, wenn er das Rechtsmittel erst über zwei Monate (und damit ausserhalb jeglicher prozessualer Fristen des kantonalen und des Bundesrechts) nach Empfang der anzufechtenden Verfügung erhebt. In der Sache sind seine Rügen, die sich auf die kirchenparlamentarische Behandlung zweier Volksmotionen (Art. 15bis der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils, sGS 173.5) beziehen, ohnehin unbegründet. Das parlamentsinterne Verfahren als solches kann nicht Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde sein. Die Vorinstanz hat einen materiellen Beschluss zu den beiden Volksmotionen gefasst, womit deren Funktion erschöpft ist. Die Nichteintretensbeschlüsse stellen keinen stimmrechtsrelevanten Akt dar, sondern einen rein parlamentarischen (Verwaltungsgericht, B 2019/37). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 30. September 2020 abgewiesen (Verfahren 1C\_405/2019).**

**Entscheid vom 29. Juni 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Wehrle



## St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

A.\_\_\_\_,

**Beschwerdeführer,**

gegen

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

**Vorinstanz,**

Gegenstand

**Parlamentarische Behandlung der Volksmotionen "Qualitätsentwicklung" und "geprüfter Datenschutz" / Rückweisung Bundesgericht**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

A. A.\_\_\_\_ ist Erstunterzeichner zweier von 340 bzw. 344 katholischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichneten Volksmotionen, die er dem Präsidium des Katholischen Kollegiums des Kantons St. Gallen – dem Kirchenparlament des Katholischen Konfessionsteils, d.h. der nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates in Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft organisierten Gemeinschaft der Katholiken römisch-katholischen Bekenntnisses (vgl. Art. 1 der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen, sGS 173.5, VKK) – am 31. August und 1. September 2016 einreichte:

### **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 A.\_\_\_\_ 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, dazu schriftlich Stellung zu nehmen und entweder Eintreten oder Nichteintreten zu beantragen. Am 25. Oktober 2016 stellte der Administrationsrat Antrag auf Nichteintreten. An der Sitzung des Katholischen Kollegiums vom 15. November 2016 erläuterte der Präsident des Kollegiums mündlich das Verfahren und begründete der Administrationsratspräsident – ebenfalls mündlich – dessen Antrag. Die schriftlichen Erläuterungen von A.\_\_\_\_ waren den Mitgliedern des Kollegiums am 31. Oktober 2016 zugestellt worden. In der Folge beschloss das Katholische Kollegium, auf die beiden Volksmotionen nicht einzutreten (165:0 Stimmen bei vier Enthaltungen bzw. 156:0 Stimmen bei sieben Enthaltungen).

**B.** Am 24. Januar 2017 – d.h. mehr als zwei Monate nach der erwähnten Sitzung – wandte sich A.\_\_\_\_ mit einer als Beschwerde bezeichneten Eingabe an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Er beantragte, das Katholische Kollegium sei zu verpflichten, die jeweilige parlamentarische Eintretensdebatte und in der Folge die beiden Abstimmungen zu den zwei Volksmotionen erneut durchzuführen. Er beanstandete dabei vor allem die Art und Weise, wie das Präsidium die Diskussion im Parlament über das Eintreten auf die Volksmotionen geleitet hatte. Insbesondere habe dieses verpasst, die massgeblichen Pro-Argumente lückenlos zu erwähnen.



Mit Entscheid vom 11. Juli 2018 trat der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Streitsache an die Regierung des Kantons St. Gallen. Er hielt fest, gegen die Leitung einer kirchlichen Parlamentsdebatte bestehe kein ordentliches Rechtsmittel. Möglich erscheine höchstens eine Überweisung der beim Verwaltungsgericht eingereichten Eingabe an die Regierung im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde.

**C.** Eine von A.\_\_\_\_ gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht mit Entscheid vom 31. Januar 2019 gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurück. Das Bundesgericht hatte die Streitsache als Stimmrechtsbeschwerde entgegengenommen. Von Verfassungs wegen – aufgrund der Rechtsweggarantie – sei deshalb ein umfassender Gerichtszugang zu gewähren und die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zuzulassen.

**D.** Der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts stellte den Verfahrensbeteiligten am 19. Februar 2019 einen baldigen (erneuten) Entscheid in Aussicht, zumal der Schriftenwechsel im vorausgegangenen Beschwerdeverfahren bereits durchgeführt worden sei (Dossier B 2017/37 act. 3). Den daraufhin von A.\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) gestellten Antrag auf Durchführung einer mündlichen öffentlichen Verhandlung (act. 4) wies der Abteilungspräsident am 5. März 2019 ab (act. 6). In der Folge beantragte der Beschwerdeführer die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und wandte sich mit einer als "Vernehmlassung" bezeichneten zusätzlichen Eingabe – darin enthalten sind unter anderem neue Anträge zum Verfahren und in der Sache – an das Verwaltungsgericht (act. 6.1 und 7). Der Abteilungspräsident verweigerte mit Verfügung vom 25. März 2019 die unentgeltliche Rechtspflege einerseits mit der Begründung, das Gesuch sei unzureichend begründet, und andererseits, es sei aus dem Verfahren B 2017/14 noch ein Kostenvorschuss von CHF 2'000 vorhanden und mit höheren Kosten sei nicht zu rechnen. Der Beschwerdeführer reagierte mit einer weiteren Eingabe (act. 11). Das Katholische Kollegium (Vorinstanz) nahm am 3. April 2019 zu den Eingaben des Beschwerdeführers Stellung (act. 13). Der Beschwerdeführer behielt mit weiteren Eingaben vom 5. April und 16. Mai 2019 das letzte Wort (act. 15 und 17). Unverändert hielt er am Antrag auf Durchführung einer mündlichen öffentlichen Verhandlung fest.



Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die Akten ist – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.

1.1. Das Bundesgericht hat das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 31. Januar 2019 unter Hinweis auf die verfassungsmässige Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) angewiesen, die Streitsache – im Sinne der Erwägungen als Abstimmungs-/ Stimmrechtsbeschwerde – zu behandeln. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist demnach gegeben (vgl. auch die zustimmende Entscheidbesprechung von Luka Markić in: AJP 2019 S. 475 ff.).

1.2. In seinem ersten, nun aufgehobenen Urteil vom 11. Juli 2018 hat der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts nicht weiter geprüft, ob die Beschwerde rechtzeitig, d.h. innert vierzehn Tagen seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheids eingereicht worden ist (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP). Auch das Bundesgericht hat sich zu dieser Frage nicht geäußert.

Die am 24. Januar 2017 erhobene (Abstimmungs-) Beschwerde bezieht sich auf die am 15. November 2016 geführten Eintretensdebatten des Katholischen Kollegiums. Der Beschwerdeführer hat von der Führung und den Ergebnissen dieser Debatten zeitnah Kenntnis erhalten. Dies ergibt sich unter anderem aus einer in den Akten liegenden E-Mail-Antwort des Verwaltungsdirektors des Katholischen Konfessionsteils vom 18. November 2016, worin ihm dieser beschied, es gebe keine Möglichkeiten, die kirchenparlamentarische Behandlung der beiden Volksmotionen prüfen zu lassen (Dossier B 2017/14, act. 1 S. 4 oben und act. 3/2). Die über zwei Monate später erhobene Beschwerde erscheint damit grundsätzlich verspätet.

Zu entscheiden ist im Folgenden, ob die unzutreffende Auskunft des Verwaltungsdirektors eine von der gesetzlichen Rechtsmittelfrist abweichende Behandlung gebietet. Denn aus einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung darf den Betroffenen kein Nachteil erwachsen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 3 VRP).



Bei diesem Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts handelt es sich um eine Konkretisierung des Prinzips von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Falsche Auskünfte können unter bestimmten Voraussetzungen zu einer vom materiellen Recht abweichenden Behandlung der Rechtssuchenden führen. Verwehrt ist die Berufung auf Treu und Glauben aber, wenn sich die betroffene Person ihrerseits treuwidrig verhalten hat. Der Empfänger einer nicht als solche bezeichneten Verfügung (ohne Rechtsmittelbelehrung) darf diese beispielsweise nicht einfach ignorieren, er ist vielmehr gehalten, sie innert der gewöhnlichen Rechtsmittelfrist anzufechten oder sich innert nützlicher Frist nach den in Frage kommenden Rechtsmitteln zu erkundigen, wenn er den Verfügungscharakter erkennen kann und sie nicht gegen sich gelten lassen will. Weiter darf ein Rechtssuchender mit der Erhebung eines Rechtsmittels nicht beliebig lange zuwarten, wenn er Anlass zur Annahme hat, die Behörde könnte ihm eine unwahre Auskunft über die möglichen Rechtsmittel und deren Fristen erteilt haben (vgl. z.B. BGE 129 II 125 E. 3.3; 119 IV 330 E. 1c; zum Ganzen vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 900 ff; Kneubühler/Pedretti, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2018, Art. 35 N 25 sowie Art. 38 N 8, 10 und 22). Konkret hat sich der Beschwerdeführer zwar innerhalb der üblichen Rechtsmittelfrist – diese beträgt nach dem kantonalen Prozessrecht (auch für Abstimmungsbeschwerden, vgl. Art. 163 Abs. 2 und Art. 164 Abs. 3 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG) 14 Tage – (vermeintlich) Klarheit über die Rechtslage und die ihm offenstehenden Möglichkeiten verschafft. Er hat sich jedoch mit der Auskunft nicht zufriedengegeben und (schliesslich mit Erfolg) auf einer gerichtlichen Beurteilung beharrt. Er musste sich daher auch mit den hierfür geltenden prozessualen Formen auseinandersetzen und hat unschwer erkennen können, dass nach dem kantonalen Prozessrecht Rechtsmittel in der Regel innert vierzehn Tagen zu ergreifen sind. Selbst die im Bundesrecht üblichen Beschwerdefristen von (maximal) 30 Tagen (vgl. z.B. Art. 50 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, SR 172.021, VwVG bzw. Art. 100 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110, BGG) liess der Beschwerdeführer unbenutzt verstreichen. Die Absicht, gegen die Parlamentsentscheide vorzugehen, war beim Beschwerdeführer indes offensichtlich von Anfang an vorhanden. Dieser berief sich in seiner Beschwerde zwar auf Art. 47 Abs. 3 VRP, legte aber nicht dar, was ihn –



abgesehen von der von ihm als unzutreffend erkannten Verneinung eines Rechtsmittels – an der rechtzeitigen Erhebung seiner Beschwerde gehindert hätte. Sein Verhalten, erst über zwei Monate später Beschwerde zu erheben, erscheint damit treuwidrig und verdient keinen Rechtsschutz. Auf die Beschwerde ist aus diesem Grund (erneut) nicht einzutreten.

**1.3.** Auf die im Verfahren B 2019/37 gestellten neuen Anträge wäre auch aus anderen Gründen nicht einzutreten. Während der Beschwerdeführer ursprünglich, d.h. in seiner Beschwerde vom 24. Januar 2017, sinngemäss beantragt hatte, die vorinstanzlichen Nichteintretensentscheide betreffend die Volksmotionen seien aufzuheben und das parlamentarische Verfahren sei zu wiederholen (Dossier B 2017/14 act. 1), stellte er nach dem Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts diverse neue prozessuale und materielle Anträge (vgl. Dossier B 2019/37 act. 4 und 7). Zunächst wiederholte er einlässlich seinen bereits am 24. Januar 2017 gestellten, damals nicht weiter begründeten Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung (vgl. auch Dossier B 2017/14 act. 1 Ziff. II.6). In seiner Eingabe vom 21. März 2019 (Dossier B 2019/37 act. 7) beantragte er – in Ergänzung zu seinen ursprünglichen Anträgen – die Feststellung, dass die beiden Volksmotionen vor dem Hintergrund mutmasslicher Missstände im Persönlichkeitsschutz der Bistumskirche St. Gallen lanciert worden seien und daher eine Form von "Whistleblowing" seien, dass diverse ausserhalb prozessualer Formen und Fristen eingereichte Eingaben des ersten Beschwerdeverfahrens aufgrund einer demzufolge erhöhten Sorgfaltspflicht dennoch zu beachten seien, und dass der Entscheid des Verfahrens B 2019/37 auf der Homepage des Katholischen Konfessionsteils zu publizieren und ein Hinweis darauf im "Pfarreforum" zu veröffentlichen sei. Weiter beantragte er die Feststellung, dass der Katholische Konfessionsteil in gemeinsamen Angelegenheiten, d.h. auch im Personalwesen und Datenschutz, zusammen mit dem Bistum die Letztverantwortung mittrage.

Den Antrag auf Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung hat der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts mit verfahrensleitender Verfügung vom 13. März 2019 abgewiesen (Dossier B 2019/37, act. 5). Diese Verfügung blieb zwar unangefochten, jedoch hat der Beschwerdeführer diesen Verfahrensantrag wiederholt erneuert. Anstelle von Wiederholungen und mangels neuer Vorbringen kann auf die



zitierte Verfügung verwiesen werden. Soweit der Beschwerdeführer subsidiär beantragt hat, er möge zusammen mit einer Begleitperson und allenfalls mit Medienschaffenden zur Teilnahme an der Beratung des Verwaltungsgerichts zugelassen werden, ist er darauf hinzuweisen, dass die Beratungen und die Abstimmungen des Gerichtes unter Ausschluss der Beteiligten und der Öffentlichkeit stattfinden (Art. 14 Abs. 1 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichtes, sGS 941.22; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1019). Auch diesem Begehren kann demnach nicht stattgegeben werden.

Die zusätzlichen materiellen Anträge sind zum einen nach Ablauf von mehr als zwei Jahren offensichtlich verspätet, d.h. weit ausserhalb der Beschwerdefrist von vierzehn Tagen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und E. 1.2 hiervor) gestellt worden, weshalb diesbezüglich ein zusätzliches Eintretenshindernis besteht. Zum andern bewegt sich der Beschwerdeführer mit seinen neuen Feststellungsanträgen weitab des Streitgegenstandes, der durch die angefochtenen vorinstanzlichen Nichteintretensbeschlüsse inhaltlich begrenzt ist. Seine zusätzlichen Begehren sind auch aus diesem Grund unzulässig. Auf die entsprechenden Ausführungen, die sich nur am Rande mit dem kritisierten parlamentarischen Verfahren befassen, wäre nicht weiter einzugehen. Gleiches gilt zum Beweisantrag bezüglich der Gründe, die zum Entzug der Missio des Beschwerdeführers geführt haben (Dossier B 2019/37, Ziff. 2.3). Abzuweisen wäre schliesslich auch das Begehren des Beschwerdeführers, den vorliegenden Entscheid auf der Homepage und im Publikationsorgan des Katholischen Konfessionsteils zu publizieren. Für eine derartige Anordnung (vgl. z.B. Art. 28a Abs. 2 des Zivilgesetzbuches, SR 210) fehlt es an einer Rechtsgrundlage im anwendbaren materiellen oder formellen Recht.

**2.** Eine Verletzung der politischen Rechte des Beschwerdeführers ist zudem nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerde im Übrigen abzuweisen wäre.

**2.1.** Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV; vgl. jüngst BGE 145 I 1 E. 4.1). Die Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) wiederholt diese Bestimmung, geht aber nicht darüber hinaus (vgl. Art. 2 Abs. 1 Ingress und lit. x KV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte ergibt sich in



erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 352 E. 2 mit vielen weiteren Hinweisen auf die bundegerichtliche Rechtsprechung; ferner G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3 Aufl. 2014, N. 4 ff. zu Art. 34 BV). Erfasst wird die Gesamtheit der direktdemokratischen, politischen Mitwirkungsrechte einschliesslich jener, die das Bundesrecht auf Bundesebene nicht kennt. Die Missachtung von spezifischen politischen Rechten ist daher immer auch eine Verletzung von Art. 34 Abs. 1 BV.

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 138 I 61 E. 6.2, 135 I 292 E. 2, 135 I 19 E. 2.1; je mit Hinweisen). Rein parlamentarische Verfahren und indirekte Wahlen gehören mangels direkten Zusammenhangs mit den politischen Rechten der Stimmberechtigten nicht zum Schutzbereich von Art. 34 BV. Gleiches gilt für Informationen und Botschaften von Seiten der Regierung an das Parlament. Diese Belange sind demnach auch keiner Stimmrechtsbeschwerde zugänglich (Steinmann, a.a.O., N 5 mit Hinweisen auf BGE 131 I 366 E. 2.1; Ders./Mattle, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler, Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 82 N 82 und 84; zur Anfechtung parlamentsinterner Akte vgl. ferner BGer 2C\_1061/2017 vom 2. August 2018, in: ZBl 120/2019 S. 138 ff. sowie VGer ZH VB.2015.00649 vom 2. Dezember 2015, in: ZBl 117/2016 S. 305 ff., mit Kommentar von A. Mattle).

**2.2.** Der Katholische Konfessionsteil des Kantons St. Gallen ist die nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates organisierte, öffentlich-rechtlich anerkannte Gemeinschaft der Katholiken römisch-katholischen Bekenntnisses (Art. 109 Abs. 1 lit. a KV und Art. 1 Abs. 1 VKK). Er ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die sich in Kirchgemeinden gliedert (Art. 1 Abs. 2 und 3 VKK). Er regelt die Grundzüge



seiner Organisation in einem Erlass, der den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist und von der Regierung genehmigt wird, wenn insbesondere Stimmrecht und staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 111 Abs. 2 lit. a KV). Dem Konfessionsteil gehören die in einer st. gallischen Kirchgemeinde wohnhaften Katholiken römisch-katholischen Bekenntnisses an (Art. 6 Abs. 1 VKK). Diese sind nach Vollendung des 18. Altersjahres stimmberechtigt und wahlfähig (Art. 7 Abs. 1 VKK). Die Kirchenbürgerschaft wählt die 180 Mitglieder des Katholischen Kollegiums (parlamentarische Versammlung, vgl. Art. 16 Abs. 1 und 17 Abs. 1 VKK). Das Kollegium beschliesst Verfassungsänderungen und Dekrete und wählt das Präsidium und die sechs weiteren Mitglieder des Administrationsrates (exekutiver Rat, Art. 22 ff. VKK). Die politischen Rechte umfassen zunächst Wahlen, Initiativen und Referenden (Art. 13 ff. VKK).

**2.3.** Zudem können 300 Stimmberechtigte dem Präsidium des Kollegiums eine Volksmotion einreichen (Art. 15<sup>bis</sup> VKK). Das parlamentarische Verfahren entspricht jenem für Motionen (vgl. Art. 81 ff. der Geschäftsordnung des Katholischen Kollegiums, Rechtsbuch des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen, <https://sg.kath.ch/rechtsbuch/>, Erlass Nr. 3, GeschO). Die Motion enthält den Auftrag an den Administrationsrat, den Entwurf einer Verfassungsänderung, eines Dekrets oder eines Beschlusses des Kollegiums vorzulegen. Sie kann Richtlinien über den Inhalt des Entwurfs geben (Art. 84 Abs. 1 und 2 GeschO). Hinsichtlich des Verfahrens bestimmt Art. 86 GeschO, dass der Administrationsrat zu den eingereichten Vorstössen auf die nächste Sitzung durch schriftlichen Antrag Stellung nimmt (Abs. 1). Bei der Behandlung begründet der Erstunterzeichner den Vorstoss (Abs. 3). Wird Eintreten beschlossen, folgt die Spezialdiskussion. Es können Anträge auf Änderungen gestellt werden. Hierauf entscheidet das Kollegium über die Gutheissung des Vorstosses (Abs. 4). Wird vom Administrationsrat, vom Präsidium oder aus der Mitte des Kollegiums die Zulässigkeit eines Vorstosses bestritten, unterbreitet das Präsidium dem Kollegium einen kurzen Bericht und einen Antrag (Art. 83 GeschO).

Über die Frage, ob der Erstunterzeichner einer Volksmotion, der selbst nicht Kollegienrat ist, sein Anliegen im Kollegium selbst vertreten und begründen kann, hat die Vorinstanz ein Rechtsgutachten erstatten lassen (vgl. Dossier B 2017/14 act. 3/7). Der Gutachter (Dr. Markus Bucheli, St. Gallen) äusserte sich aufgrund der Materialien



(Botschaft des Administrationsrates vom 14. September 2004 betreffend eine Teilrevision der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen vom 18. September 1979, S. 8 sowie erläuternder Bericht zur Volksabstimmung vom 24. September 2006 über den Nachtrag zur VKK) dahingehend, Volksmotionen seien im Kollegium nicht durch den Erstunterzeichner, sondern durch das Präsidium zu vertreten. Art. 15<sup>bis</sup> VKK stütze diese Auffassung, indem ausdrücklich das Präsidium (und nicht das gesamte Kollegium) als Adressat der Volksmotion bezeichnet werde. Der Beschwerdeführer bestreitet diese nachvollziehbare Auffassung nicht. Er beantragte vielmehr ausdrücklich die erneute Vertretung der jeweiligen Volksmotion durch das Präsidium, nunmehr aber unter lückenloser Erwähnung der massgeblichen Pro-Argumente (vgl. das Rechtsbegehren in: Dossier B 2017/14 act. 1 Ziff. I.1).

**2.4.** Im Allgemeinen beinhaltet das Motionsrecht das Recht des Parlamentsmitglieds, allein oder zusammen mit anderen Mitgliedern dem Parlament zu beantragen, der Regierung einen Auftrag zu erteilen. Das Parlament muss die Motion behandeln, d.h. materiell beraten und beschliessen, ob die Motion an die Regierung überwiesen oder ob auf sie nicht eingetreten wird (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2396 mit Hinweisen). Die Volksmotion ist eine Abwandlung dieses parlamentarischen Rechts (U. H. Hoffmann-Nowothy, Einzelinitiative und Volksmotion – Reformgedanken vor dem Hintergrund kantonaler Verfassungsrevision, in: ZBI 102/2001 S. 449 ff., 450; K. Schwaller, Die solothurnische Volksmotion – ein neues Volksrecht?, in: Haefliger/Kissling/Reinhardt/Riklin/Schwaller [Hrsg.], Festgabe Alfred Rötheli, Solothurn 1990, S. 221 ff., 225) und gibt einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten das Recht, dem Parlament einen Antrag auf eine Beschlussfassung in dessen Zuständigkeitsbereich zu stellen. Der Antrag muss sich auf Sachverhalte beziehen, die in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen und dementsprechend auch Gegenstand einer parlamentarischen Motion sein können. Das Parlament muss den Antrag materiell behandeln und über diesen beschliessen; es muss ihn wie eine Motion aus den eigenen Reihen und – damit das Volksrecht nicht ausgehöhlt wird – möglichst bald behandeln. Ein Recht der Volksmotionäre, ihre Motion im Parlament zu begründen, besteht in der Regel nicht. Mit Ausnahme der Möglichkeit, ihr Begehren bis zum Beginn der Ratsverhandlung zurückzuziehen, verlieren die Volksmotionäre mit der Einreichung demnach jegliches Einwirkungs- und Verfügungsrecht (Schwaller, a.a.O., S. 232).



Unzulässige Motionen werden vom Parlament ungültig erklärt. Es besteht ein Anspruch, dass die Volksmotion im Parlament traktandiert und materiell behandelt wird. Eine blosser Kenntnisnahme oder Behandlung nur in einer parlamentarischen Kommission würde das politische Recht der Volksmotionäre verletzen. Ebenso wenig genügt es, wenn über eine Volksmotion nur summarisch beraten wird. Im Gegensatz zu den Initiativrechten richtet sich die Volksmotion ausschliesslich an das Parlament. Gibt das Parlament der Volksmotion nicht statt, ist das Geschäft erledigt (vgl. zu letzterem B. Ehrenzeller, 10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung, in: ZBI 100/1999, S. 553 ff.; 564).

**2.5.** Angefochten sind die Entscheide des Katholischen Kollegiums, auf die vom Präsidium des Kollegiums als gültig zustande gekommen erklärten Volksmotionen nicht einzutreten. Obwohl sich der Beschwerdeführer in seinen Eingaben teilweise thematisch weit entfernt, legt er unter anderem dar, dass die Eintretensdiskussion aus seiner Sicht mangelhaft geführt worden sei. Die Grundregeln einer dialogischen Diskussion seien verletzt worden, indem das Präsidium die schriftlich vorliegenden Pro-Argumente in der mündlichen Behandlung unerwähnt gelassen habe ("Qualitätsentwicklung") bzw. gar keine Diskussion geführt habe ("Geprüfter Datenschutz"). In Anbetracht der faktisch vorhandenen Argumente sei die Deutlichkeit, mit der das Kollegium auf die Volksmotionen nicht eingetreten sei, nicht nachvollziehbar. Kausal hierfür sei, dass die erforderliche Sorgfalt bei der Vertretung gefehlt habe. Das Präsidium habe zudem Behauptungen vorgebracht, die im Widerspruch zu seinen schriftlichen Ausführungen an die Mitglieder des Kollegiums gestanden hätten.

**2.6.** Die Rügen des Beschwerdeführers richten sich damit gegen das parlamentsinterne Verfahren als solches. Dieses kann nicht Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde sein. Die Vorinstanz hat einen materiellen Beschluss zu den beiden Volksmotionen gefasst, womit deren Funktion erschöpft ist. Die Nichteintretensbeschlüsse stellen keinen stimmrechtsrelevanten Akt dar, sondern einen rein parlamentarischen. Eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht stünde hingegen etwa offen, wenn gerügt würde, die Vorinstanz habe eine Volksmotion zu Unrecht nicht traktandiert oder für ungültig erklärt. Die Anträge des Administrationsrates und die Diskussion zeigen, dass die Volksmotionen als überflüssig erachtet wurden. Es wurde



aber auch argumentiert, sie gingen über die staatskirchenrechtlichen Befugnisse hinaus und seien daher unzulässig. Gegen die nicht formell festgestellte Ungültigkeit hätte allenfalls Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden können. Dies ändert aber nichts am Umstand, dass die Art und Weise der Behandlung bzw. der parlamentarischen Beratung nicht stimmrechtsrelevant und damit keiner Abstimmungsbeschwerde zugänglich ist.

**2.7.** Im Übrigen ist nicht ersichtlich – und wird vom Beschwerdeführer auch nicht näher dargelegt –, dass die parlamentarische Behandlung gesetzwidrig erfolgt wäre. An der Sitzung des Kollegiums vom 15. November 2016 (vgl. das ausführliche Protokoll in Dossier B 2017/14 act. 26) führte der Präsident des Kollegiums zunächst aus, die Volksmotion "Qualitätsentwicklung" sei mit 340 Unterschriften gültig zustande gekommen. Der Wortlaut der Motionen und die schriftliche Stellungnahme des Administrationsrates sei mit einem Nachversand zugestellt worden. Zwar sei die Vertretung der Volksmotion Sache des Präsidiums. Dem Beschwerdeführer sei jedoch Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme gegeben worden. Er habe davon Gebrauch gemacht, und seine Erläuterungen seien mit E-Mail vom 31. Oktober 2016 zugestellt worden. Im Anschluss daran begründete der Administrationsratspräsident seinen Nichteintretensantrag. Er führte unter anderem aus, die Motionstexte seien teilweise schwer verständlich, und es lägen ihnen die persönlichen, sicher belastenden Umstände des Beschwerdeführers zugrunde. Diese persönliche Fragestellung könne jedoch nicht Gegenstand einer Volksmotion sein, welche auf einen allgemeinverbindlichen Gesetzgebungsauftrag abziele. Die beiden Volksmotionen erfüllten diese Voraussetzung höchstens teilweise. Bei seinem Antrag auf Nichteintreten habe der Administrationsrat jene Aspekte ausgeblendet, die auf eine Behebung der persönlichen Notlage des Beschwerdeführers abzielten. Motion und persönliche Notlage sollten nicht vermengt werden. Soweit die Volksmotionen Erwartungen zur Lösung einer spezifischen Konfliktsituation enthalten würden, seien sie ungültig. Gleiches gelte für (rein kirchliche) Anliegen, für deren Regelung der Bischof bzw. das Ordinariat zuständig seien. Das neue Personaldekret, das am 1. Januar 2017 in Kraft trete, enthalte bereits viele Elemente der Volksmotion "Qualitätssicherung". So seien die Vorgesetzten etwa verpflichtet, jährlich ein vorbereitetes Mitarbeitergespräch zu führen und dieses zu dokumentieren. Ferner werde im Bistum eine Ombudsstelle errichtet, die bei Schwierigkeiten im Kontakt mit kirchlichen Institutionen und Gremien und bei



## St.Galler Gerichte

Arbeitsplatzkonflikten (z.B. Mobbing, physische und psychische Gewalt) offenstehe. Damit würden wichtige Instrumente der Qualitätssicherung und -entwicklung neu eingeführt. Nichts anderes ergebe sich hinsichtlich der Volksmotion "Datenschutz", wo Verbesserungsbedarf längst vor Einreichung der Motion erkannt worden sei und die Defizite noch in der laufenden Legislaturperiode bereinigt werden sollen. Der Administrationsratspräsident bekundete die Absicht, neben den bereits geltenden Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes ergänzende Bestimmungen für die staatskirchenrechtlichen Körperschaften erlassen zu wollen. Der mit der Motion angestrebte Gesetzgebungsauftrag sei intern bereits erteilt; ein weiterer Auftrag erübrige sich. Weiter wies er darauf hin, dass es im Vorfeld zur parlamentarischen Beratung, insbesondere an den Regionalversammlungen, zu vielfältigen und ausgiebigen Diskussionen gekommen sei.

Die anschliessende Eintretensdiskussion zur Volksmotion "Qualitätssentwicklung" wurde nur von zwei Kollegienräten benutzt (Bruno Good, Mels-Weisstannen, sowie Michael Okle, Niederhelfenschwil-Lenggenwil). Beide anerkannten die schwierige persönliche Situation des Beschwerdeführers, beantragten aber aus den bereits vom Administrationsratspräsidenten genannten Gründen, darauf nicht einzutreten. Die Vorinstanz beschloss dies schliesslich mit 165:0 Stimmen bei vier Enthaltungen; die Volksmotion wurde als erledigt abgeschrieben.

Auch betreffend die Volksmotion "Geprüfter Datenschutz" verfuhr der Präsident des Kollegiums ähnlich, indem er zunächst das Verfahren schilderte und festhielt, die Motion sei gültig zustande gekommen. Er verwies ferner auf den Wortlaut der Motion und die schriftlichen Stellungnahmen des Administrationsrates und des Beschwerdeführers. Der Administrationsratspräsident hatte mündlich bereits bei der Behandlung der ersten Volksmotion Stellung genommen. Die Eintretensdiskussion wurde nicht benützt, und die Vorinstanz trat mit 156:0 Stimmen bei sieben Enthaltungen auf die Volksmotion nicht ein. Diese wurde als erledigt abgeschrieben.

Die parlamentarische Behandlung der Volksmotionen entsprach den massgeblichen Vorschriften. Der Umstand, dass die Mitglieder der Vorinstanz die Möglichkeit zur Diskussion weitgehend unbenutzt liessen, ändert daran nichts. Der Motionstext und die Argumente des Beschwerdeführers lagen den Kirchenparlamentariern in schriftlicher



Form vor. Ein Anspruch, dass der Präsident diese mündlich erneut zu Protokoll gegeben hätte, bestand nach den massgeblichen Verfahrensvorschriften nicht. Es bleibt dabei, dass sich der Zweck einer Volksmotion mit der parlamentarischen Beratung erfüllt und der Volksmotionär keinen Anspruch hat, in einer bestimmten Form auf diese einzuwirken. Nur weil er mit seinen Argumenten im Parlament kein Gehör gefunden hat, sind die politischen Rechte des Beschwerdeführers nicht verletzt worden.

**3.** Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Diese wäre im Übrigen ohnehin abzuweisen. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist in Anwendung von Art. 97 VRP zu verzichten, und der im Verfahren B 2017/14 geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 2'000 ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten. Damit würde sein – bereits abgelehntes – Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ohnehin gegenstandslos.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die amtlichen Kosten von CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Kostenvorschuss von CHF 2'000 wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle