

BGer 1C 353/2020 vom 4. Januar 2021

Bundesgericht, 2021-01-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_353_2020

FR: TF 1C 353/2020 du 4 janvier 2021

IT: TF 1C 353/2020 del 4 gennaio 2021

Regeste

Denkpause Spital-Bauprojekte Altstätten und Wattwil | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG). Immerhin sind die sachverhaltlichen Grundlagen, auf welche sich die Zulässigkeit einer Beschwerde stützt, von den Beschwerdeführern darzulegen, soweit sie nicht auf der Hand liegen, namentlich auch in Bezug auf die Legitimation (BGE 145 I 121 E. 1 S. 124 mit Hinweisen).

E. 2

Angefochten ist ein Endentscheid (Art. 90 BGG) in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, der nicht unter den Ausnahmenkatalog von Art. 83 BGG fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht (Art. 82 BGG). Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen ist zudem eine letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG , dessen Urteil nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann.

E. 3

Gemäss Art. 82 BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (lit. a), gegen kantonale Erlasse (lit. b) sowie betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen (lit. c).

E. 3.1

Die Beschwerdeführer stützen ihre Beschwerde auf Art. 82 lit. c BGG . Zu prüfen ist, ob der sachliche Anwendungsbereich der Beschwerde in Stimmrechtssachen im Sinne von Art. 82 lit. c BGG gegeben ist.

E. 3.1.1

Die Beschwerdeführer leiten die Möglichkeit einer Beschwerde in Stimmrechtssachen nach Art. 82 lit. c BGG aus dem Umstand ab, dass es der angefochtene Beschluss der Regierung zulasse, die Umsetzung der Kantonsratsbeschlüsse vom 4. Juni 2014 zur Erneuerung und Erweiterung der Spitäler Altstätten und Wattwil weiterhin zu sistieren, obwohl diese Beschlüsse in der Volksabstimmung genehmigt worden waren. Die Beschwerdeführer stützen ihre Ansicht einzig auf eine Stelle in der Literatur (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

2000, N. 2390 ff.). Darin werden die Rechtsfolgen einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise behandelt, wobei nicht ersichtlich ist, wie diese Stelle die Ansicht der Beschwerdeführer stützen könnte, es stünde ihnen vorliegend die Beschwerde in Stimmrechtssachen nach Art. 82 lit. c BGG zur Verfügung.

E. 3.1.2

Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale Stimmrechtssachen erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde in Stimmrechtssachen will einzig den Rechtsschutz in Bezug auf die demokratische Beteiligung und Willensbildung sicherstellen und soll lediglich dort erhoben werden können, wo ein direkter Zusammenhang mit der Ausübung des Stimmrechts besteht (Urteil des Bundesgerichts 1C_495/2010 vom 24. März 2011 E. 2 mit Hinweisen). Verlangt wird demnach, dass die unmittelbare Ausübung politischer Rechte von Stimmberechtigten in Frage steht (GEROLD STEINMANN/ADRIAN MATTLE, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 82 zu Art. 82 BGG). Der einzige Bezug zu den politischen Rechten findet sich vorliegend im Umstand, dass der angefochtene Beschluss der Regierung nach Ansicht der Beschwerdeführer die Umsetzung einer in der Volksabstimmung angenommenen Vorlage vereitle. Dass eine Norm oder ein Akt referendumpflichtig war oder in einer Volksabstimmung angenommen wurde, ist jedoch für sich keine genügend enge Verbindung zu den politischen Rechten, gestützt auf welche eine Beschwerde in Stimmrechtssachen zulässig wäre (vgl. BGE 136 I 241 E. 1.1.2 S. 246 = Pra 2011 Nr. 1; BGE 131 I 386 E. 2.2 f. S. 389 f. = Pra 2006 Nr. 61).

E. 3.1.3

Der angefochtene Beschluss der Regierung befindet sich ausserhalb des sachlichen Anwendungsbereichs von Art. 82 lit. c BGG , weshalb die Eingabe nicht als Beschwerde in Stimmrechtssachen behandelt werden kann.

E. 3.2

Wenngleich die Beschwerdeführer ihre Eingabe beim Bundesgericht als Beschwerde in Stimmrechtssachen eingereicht haben, stellt sich die Frage, ob diese nicht gestützt auf Art. 82 lit. a BGG als Beschwerde gegen einen Entscheid in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts entgegenezunehmen wäre. Da es sich beim Beschluss der Regierung um keinen Erlass handelt, fällt die Beschwerde nach Art. 82 lit. b BGG demgegenüber ausser Betracht. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG müssten die Beschwerdeführer diesfalls durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sein (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (lit. c). Eine entsprechende Betroffenheit und ein solches schützenswertes Interesse legen die Beschwerdeführer hingegen nicht dar (vgl. vorne E. 1) und ist auch nicht ersichtlich. Aufgrund fehlender Beschwerdelegitimation in der Sache könnte die Eingabe daher grundsätzlich auch nicht als Beschwerde nach Art. 82 lit. a BGG behandelt werden.

E. 3.3

Die Beschwerdeführer waren jedoch am vorinstanzlichen Verfahren als Partei beteiligt. Unabhängig von ihrer Beschwerdeberechtigung in der Sache sind sie nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. a in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 BGG zugelassen, soweit sie vor Bundesgericht die Verletzung ihrer Parteirechte im vorinstanzlichen

Verfahren beanstanden und insoweit eine formelle Rechtsverweigerung geltend machen ("Star-Praxis"). In diesem Rahmen unzulässig sind allerdings Rügen, die im Ergebnis auf eine materielle Überprüfung des angefochtenen Entscheids abzielen (BGE 135 II 430 E. 3.2 S. 436 f. mit Hinweisen; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 4a zu Art. 89 BGG).

E. 4.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts, von Völkerrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a-c und Art. 97 Abs. 1 BGG). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht anzuwenden hatte, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht bzw. gegen die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze. Das Bundesgericht prüft kantonales Recht somit nur auf Bundesrechtsverletzung, namentlich Willkür, hin. Frei prüft es die Verletzung kantonaler verfassungsmässiger Rechte. Soweit es dabei allerdings um die Auslegung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht geht, prüft dies das Bundesgericht wiederum ausschliesslich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.).

E. 4.2

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen gilt von vornherein nur im Rahmen des Streitgegenstandes, der dem Gericht zur Entscheidung vorliegt (BGE 142 I 99 E. 1.7.1 S. 106; 141 II 307 E. 6.8 S. 317). Da das Verwaltungsgericht auf das Rechtsmittel der Beschwerdeführer nicht eingetreten ist, beschränkt sich der Streitgegenstand vorliegend auf die Frage, ob der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid rechtmässig war. Unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) untersucht das Bundesgericht grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, es sei denn, die rechtlichen Mängel lägen geradezu auf der Hand (BGE 142 I 99 E. 1.7.1 S. 106). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht. Das Bundesgericht prüft solche Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 145 I 121 E. 2.1 S. 133 ; 141 I 36 E. 1.3 S. 41). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 145 I 26 E. 1.3 S. 30 mit Hinweisen).

E. 4.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge bringen die Beschwerdeführer indessen nicht vor und es sind auch keine Gründe ersichtlich, die ein Abweichen vom festgestellten Sachverhalt rechtfertigten.

E. 5

Wie dargelegt, können die Beschwerdeführer vorliegend nur die Verletzung von Parteirechten im vorinstanzlichen Verfahren geltend machen, die auf eine formelle Rechtsverweigerung hinausläuft (vorne E. 3.3). In diesem Rahmen bringen die Beschwerdeführer mehrere Rügen gegen das Nichteintreten der Vorinstanz auf ihre Beschwerde vor.

E. 5.1

Soweit sie sich hierzu auf Art. 88 Abs. 2 und auf Art. 111 Abs. 1 BGG stützen, dringen sie nicht durch, da diese Bestimmungen bedingen würden, dass die Beschwerdeführer zu einer Beschwerde vor Bundesgericht in der Sache berechtigt wären. Diese Voraussetzung ist, wie gesehen, gerade nicht gegeben (vorne E. 3.1-3.2).

E. 5.2

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass der angefochtene Beschluss der Regierung nicht unter einen Ausnahmetatbestand von Art. 59bis Abs. 2 des Gesetzes vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen (VRP/SG; sGS 951.1) falle, weshalb er anfechtbar sei, dringen sie mit der Rüge ebenfalls nicht durch. Implizit leiten sie nämlich die Anfechtbarkeit des Beschlusses daraus ab, dass es sich um eine Stimmrechtssache handle. Dass dies nach Bundesrecht nicht zutrifft, wurde bereits dargelegt (vorne E. 3.1). Die Beschwerdeführer machen auch nicht geltend, dass dem kantonalen Verfahrensrecht diesbezüglich ein weiteres Verständnis zugrunde liege. Das geltend gemachte Fehlen eines Ausnahmetatbestands könnte jedoch nur relevant sein, wenn der Grundtatbestand einer Beschwerde in Stimmrechtssachen vorläge. Dies wird weder aufgezeigt, noch ist es ersichtlich.

E. 5.3

Die Beschwerdeführer bringen zudem vor, dass die Vorinstanz ihre Beschwerde nicht nach Art. 39bis Abs. 1 lit. a Ziff. 1 VRP/SG als offensichtlich unzulässige Beschwerde hätte behandeln dürfen. Sie unterlassen es jedoch, rechtsgenügend darzulegen (vorne E. 4.2), inwiefern dieses Vorgehen geradezu willkürlich sei. Auf diese Rüge kann daher nicht eingetreten werden.

E. 5.4

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 30 Abs. 3 BV, weil die Vorinstanz die von ihnen beantragte mündliche und öffentliche Verhandlung verweigerte.

E. 5.4.1

Die Vorinstanz verwies diesbezüglich auf ihre Ausführungen in E. 2 ihres gleichentags ergangenen Urteils B 2020/45 - die dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Bundesgericht mit dem Urteil 1C_352/2020 vom 7. August 2020 abgewiesen. Im genannten Urteil stützte sich die Vorinstanz auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 30 Abs. 3 BV wonach diese Bestimmung nicht regle, in welchen gerichtlichen Verfahren Anspruch auf eine mündliche Verhandlung bestehe, weshalb sie nicht Grundlage eines Anspruches auf mündliche Verhandlung in sämtlichen Verfahren bilde. Weiter führte sie aus, dass die Durchführung einer mündlichen Verhandlung auch mit Blick auf Art. 55 VRP/SG nicht angezeigt sei. Eine solche sei weder zur Wahrung der Parteirechte notwendig noch erscheine sie als zweckmässig. Hinsichtlich der für den Nichteintretensentscheid relevanten tatsächlichen Grundlagen bestünden keine Unsicherheiten. Umstritten sei einzig deren rechtliche Bedeutung. Die Rechtsfragen liessen sich zudem übersichtlich darlegen

und seien einer schriftlichen Darlegung ohne Weiteres zugänglich. Im Übrigen stehe Art. 39bis VRP /SG, der die Möglichkeit der präsidialen Nichteintretensverfügung mit kurzer Begründung vorsehe, unter dem Randtitel "vereinfachtes Verfahren". Sein Anwendungsbereich sei gemäss VIII. Nachtrag vom 31. Januar 2017 (nGS 2017-032) mit dem Zweck einer Effizienzsteigerung ausgeweitet worden. Da sich der Anwendungsbereich der Bestimmung - wie sich aus der Verwendung des Begriffs "offensichtlich" ergebe - auf klare Fälle beschränke, stünde die Durchführung einer mündlichen Verhandlung im Sinn von Art. 55 VRP /SG der Anforderung, dass das Verfahren einfach sein soll, entgegen. Das Begehren um Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung sei dementsprechend abzuweisen.

E. 5.4.2

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 55 VRP /SG eine mündliche Verhandlung anzuordnen sei, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig sei oder zweckmässig erscheine. Eine Gerichtsverhandlung und eine allfällige mündliche Eröffnung des Entscheids seien öffentlich. Die Öffentlichkeit könne ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, wenn es das öffentliche Interesse oder das schutzwürdige Interesse eines Beteiligten erfordere. Im vorliegenden Fall hätte die Wahrung ihrer Interessen gemäss Art. 30 Abs. 3 BV die Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung erfordert. Zudem bildeten Art. 64 in Verbindung mit Art. 55 VRP /SG angesichts ihres unbestimmten Inhalts keine genügende rechtliche Grundlage für die Beschränkung des Anspruchs nach Art. 30 Abs. 3 BV .

E. 5.4.3

Die Beschwerdeführer setzen sich nicht mit den Ausführungen der Vorinstanz auseinander und legen namentlich nicht klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dar (vorne E. 4.2), inwiefern Art. 30 Abs. 3 BV verletzt worden sei. Sie kommen ihrer Rügepflicht nach Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 BGG somit nicht nach. Auf diese Rüge kann daher nicht eingetreten werden.

E. 5.5

Soweit die Beschwerdeführer vorbringen, der Beschluss der Regierung des Kantons St. Gallen vom 7. Mai 2019 über die Weiterentwicklung der Strategie der St. Galler Spitalverbunde: Verlängerung der Denkpause betreffend die Bauprojekte Altstätten und Wattwil sei nichtig, kann mangels rechtsgenügender Rüge (vorne E. 4.2) nicht darauf eingetreten werden.

E. 5.6.1

Die Beschwerdeführer argumentieren weiter, dass es sich beim angefochtenen Beschluss der Regierung im Gegensatz zur Ansicht der Vorinstanz nicht um einen Realakt, sondern um eine Verfügung handle. Demnach liege ein Anfechtungsobjekt nach Art. 59bis Abs. 1 VRP /SG vor, der zudem aufgrund der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV angefochten werden können müsse. Die Beschwerdeführer seien als Stimmberechtigte des Kantons St. Gallen vom Beschluss der Regierung unmittelbar und direkt betroffen.

E. 5.6.2

Die Rechtsnatur des angefochtenen Beschlusses der Regierung des Kantons St. Gallen braucht nicht geprüft zu werden. Ohnehin müssten die Beschwerdeführer geltend machen können, dass sie durch den Beschluss besonders berührt seien sowie ein schutzwürdiges

Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hätten (vgl. Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP /SG; sowie Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ; GREGOR GEISSER/THOMAS ZOGG, in: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen (VRP), Praxiskommentar, 1. Aufl. 2020, N. 8 ff. zu Art. 45 VRP) und sie deshalb nach kantonalem Verfahrensrecht beschwerdelegitimiert seien. Solches bringen die Beschwerdeführer indes nicht vor. Ihr Verweis auf ihre Stimmberechtigung im Kanton St. Gallen reicht hierbei nicht aus. Die Beschwerdeführer vermögen ihre Beschwerdelegitimation nach kantonalem Verfahrensrecht somit auch nicht für den Fall darzutun, dass es sich beim angefochtenen Beschluss der Regierung um keine Stimmrechtssache handelte. Die Vorinstanz hat daher kein Bundesrecht verletzt, indem sie auf die Beschwerde nicht eingetreten ist.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, soweit überhaupt darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter Solidarhaft aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Eine Entschädigung an den Bund, an Kantone oder an Gemeinden sowie an mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Organisationen fällt ausser Betracht (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.