Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 479/2018

Urteil vom 31. Januar 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand
Parlamentarische Behandlung der Volksmotionen Qualitätsentwicklung und geprüfter Datenschutz,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen, Abteilung II, vom 11. Juli 2018 (B 2017/14).

Sachverhalt:

A.
A._____ reichte dem Präsidium des Katholischen Kollegiums des Kantons St. Gallen am 31. August und am 1. September 2016 als Erstunterzeichner zwei von 340 bzw. 344 katholischen Kirchbürgerinnen und Kirchbürgern unterschriebene Volksmotionen mit folgendem Wortlaut ein:

" 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 dem Katholischen Kollegium Antrag auf Nichteintreten. An der Sitzung des Katholischen Kollegiums vom 15. November 2016 erläuterte der Kollegiumsvorsitzende mündlich das Verfahren und begründete der Präsident des Administrationsrates 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 (mit 165:0 Stimmen bei vier Enthaltungen bzw. 156:0 Stimmen bei sieben Enthaltungen).

B.
Am 24. Januar 2017 reichte A._____ dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen eine als Beschwerde bezeichnete Eingabe ein. Er beantragte, das Katholische Kollegium sei zu verpflichten, die jeweilige parlamentarische Eintretensdiskussion und in der Folge die beiden Abstimmungen zu den zwei Volksmotionen nochmals 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. Begründet wurde dies insbesondere damit, das Präsidium habe es unzulässigerweise verpasst, die massgeblichen Pro-Argumente lückenlos zu erwähnen.
Mit Entscheid vom 11. Juli 2018 trat der Präsident der Abteilung II des Verwaltungsgerichts auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Streitsache an die Regierung des Kantons St. Gallen. Dazu führte er im Wesentlichen sinngemäss aus, es gebe kein ordentliches Rechtsmittel gegen die Leitung einer kirchlichen Parlamentsdebatte. Möglich erscheine höchstens eine Überweisung der beim Verwaltungsgericht eingereichten Eingabe an die Regierung im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde gegen die konfessionellen Oberbehörden des Katholischen Konfessionsteils.

C.
Dagegen führt A._____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit dem Rechtsbegehren, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache an dieses zur inhaltlichen Entscheidung zurückzuweisen. Zur Begründung macht er hauptsächlich eine Verletzung der Rechtsweggarantie im Zusammenhang mit seiner Abstimmungsfreiheit und des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss der Bundes- und der st. gallischen Kantonsverfassung geltend.
Der Katholische Konfessionsteil des Kantons St. Gallen verzichtete auf eine Stellungnahme und hielt dazu fest, es sei aus seiner Sicht unerheblich, ob das Verwaltungsgericht oder die Regierung für die Streitsache zuständig sei. Das Verwaltungsgericht schliesst unter Hinweis auf seinen Entscheid auf Abweisung der Beschwerde. A._____ verzichtete auf eine weitere Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

1.1. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen über seine Zuständigkeit in einer Streitigkeit über die Behandlung zweier Volksmotionen durch das Katholische Kollegium des Kantons St. Gallen. Soweit die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind, ist ein kantonal letztinstanzlicher Zwischenentscheid über die Zuständigkeit beim Bundesgericht anfechtbar (vgl. Art. 92 Abs. 1 BGG).

1.2. Der Beschwerdeführer macht Mängel bei der Versammlungsleitung des Katholischen Kollegiums, der parlamentarischen Versammlung des Katholischen Konfessionsteils (vgl. hinten E. 4.4), geltend. Nach Art. 109 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV/SG; SR 131.225) werden der Katholische Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden vom Kanton St. Gallen als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt. Auch wenn Art. 109 Abs. 2 KV/SG dem Bistum St. Gallen den Bestand nach seinem Selbstverständnis gewährleistet (gemäss dem Wortlaut: "das Selbstverständnis zuerkennt") und Art. 110 Abs. 1 KV/SG den Religionsgemeinschaften Autonomie einräumt, unterstehen der Katholische Konfessionsteil und seine Kirchgemeinden dem öffentlichen Recht. In Betracht fällt daher die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gemäss Art. 82 ff. BGG.

1.3. Strittig sind behauptete Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung einer Abstimmung im Katholischen Kollegium über zwei Volksmotionen. Der Gegenstand dieses Streits gehört nicht zum durch die Autonomie geschützten innerkirchlichen Bereich (vgl. auch E. 4.3 und 4.4). Inhaltlich rechtfertigt sich daher die Behandlung der eingereichten Beschwerde als Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG als besondere Form der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Damit kann beim Bundesgericht die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Dazu zählt die Rüge, das an einer Versammlung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft durchgeführte Verfahren sei mangelhaft gewesen, was eine zuverlässige und unverfälschte Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV verhindert habe (vgl. Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG; Urteil des Bundesgerichts 1C 596/2017 vom 19. April 2018 E. 1.1 und 1.2 mit Hinweisen; vgl. auch hinten E. 4.3 und 4.4).

1.4. Der Beschwerdeführer ist als (Erst) Unterzeichner der fraglichen Volksmotionen und Stimmberechtigter des Katholischen Konfessionsteils zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 3 BGG; BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176).

1.5. Nach Art. 95 lit. a und c BGG kann in Stimmrechtssachen insbesondere die Verletzung von Bundesrecht sowie von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen einen Verstoss gegen Art. 29a und 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 34 Abs. 2 BV, gegen Art. 86 Abs. 2 und 3 BGG und Art. 4 lit. c und e KV/SG sowie gegen ergänzendes kantonales Gesetzesrecht geltend, was das Bundesgericht in Stimmrechtssachen frei prüft, solange das kantonale infrakonstitutionelle Recht das Stimmrecht und dessen Ausübung beschlägt (vgl. BGE 129 I 185 E. 2 S. 190; 123 I 175 E. 2d/aa S. 178; je mit Hinweisen).

2.

2.1. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 4 lit. c KV/SG, weil das Verwaltungsgericht nicht auf alle seine Argumente eingegangen sei.

2.2. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Klärung des Sachverhaltes und stellt anderseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen (BGE 140 I 99 E. 3.4 S. 102; 135 II 286 E. 5.1 S. 293; je mit Hinweisen). Dem Gehörsanspruch entspricht die Pflicht der Behörden, die Vorbringen tatsächlich zu hören, ernsthaft zu prüfen und in ihrer Entscheidfindung angemessen zu berücksichtigen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Sie muss die wesentlichen Überlegungen enthalten, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Vorinstanz in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 II 49 E. 9.2 S. 65; 137 II 226 E. 3.2 S. 270 mit Hinweisen).

2.3. Der Beschwerdeführer vermochte seinen Standpunkt bei der Vorinstanz einzubringen. Diese hat ihren Entscheid ausreichend begründet und musste sich dabei nicht mit allen seinen Argumenten einlässlich auseinandersetzen. Es war dem Beschwerdeführer möglich, den Entscheid des Verwaltungsgerichts sachgerecht beim Bundesgericht anzufechten. Die Vorinstanz verletzte mithin seinen Anspruch auf rechtliches Gehör nicht.

3.

3.1. Gemäss Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen können. Eine analoge Rechtsweggarantie enthält Art. 4 lit. e KV/SG, wobei der Beschwerdeführer nicht darlegt, inwiefern der entsprechende Schutz weiter reichen würde als Art. 29a BV. Nach Art. 86 Abs. 2 BGG setzen die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können die Kantone anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts bestimmen (Art. 86 Abs. 3 BGG; BGE 141 I 172 E. 4.4.1 S. 180). Art. 88 BGG enthält eine Sonderregel zu den Vorinstanzen in Stimmrechtssachen. Nach Abs. 1 lit. a dieser Bestimmung sind Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen namentlich in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonaler Instanzen zulässig; dazu zählen nicht nur Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Stimmberechtigung sowie von Wahlen und Abstimmungen im Kanton selbst, sondern auch solche in sonstigen nach kantonalem Recht geordneten öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Nach Art. 88 Abs. 2 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor (Satz 1); die Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung (Satz 2). Diese Ausnahme dient der Respektierung der innerkantonalen

Gewaltenteilung (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann et al. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 29a, N. 27), gilt jedoch nur für das Parlament und die Regierung des Kantons selbst, nicht hingegen für die Parlamente und Exekutiven der sonstigen nach kantonalem Recht geordneten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, für welche die Rechtsmittelpflicht von Art. 88 Abs. 2 1. Satz BGG anwendbar bleibt (vgl. ANDREAS KLEY, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 29a, N. 34; HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer, Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. Aufl., 2015, N. 13 f.; STEINMANN/MATTLE,
in: Niggli et al. [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2018, Art. 88, N. 17).

3.2. Ungeklärt ist allenfalls das Verhältnis von Art. 86 Abs. 3 zu Art. 88 Abs. 2 BGG, d.h. die Frage, ob die Kantone auch andere Hoheitsakte als solche des Parlaments und der Regierung des Kantons selbst von der Stimmrechtsbeschwerde ausschliessen könnten, wenn sie vorwiegend politischen Charakter aufweisen. Nach der Rechtsprechung fällt der Ausschluss der richterlichen Beurteilung gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG aufgrund des engen Zusammenhangs zur Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nur für Ausnahmefälle in Betracht (BGE 136 II 436 E. 1.2 S. 438 f.; 136 I 42 E. 1.5 S. 45). Der Begriff des vorwiegend politischen Charakters ist namentlich durch die fehlende Justiziabilität sowie die spezifische Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte und die damit verbundenen Aspekte der Gewaltenteilung geprägt. Die Zuständigkeit einer oberen politischen Behörde oder die Einräumung von Ermessen bei der Entscheidfindung sind zwar mögliche Indizien für den politischen Charakter, rechtfertigen aber für sich allein noch nicht eine Ausnahme (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 2C 266/2018 vom 19. September 2018 E. 4; 8C 353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.2 in ZBl 115/2014 S. 674; je mit Hinweisen). Analoges muss für Streitfälle im Zusammenhang mit
Autonomiespielräumen gelten, die unteren Gemeinwesen oder Körperschaften eingeräumt werden. Als Beispiele für Ausnahmen gelten demgegenüber etwa der Richtplan oder Begnadigungen (vgl. ESTHER TOPHINKE, in: Niggli et al, a.a.O., Art. 86, N. 19). Die aufgeworfene Frage des Verhältnisses der beiden Ausnahmebestimmungen könnte sich demnach namentlich bei derartigen Geschäften in unteren Gemeinwesen in Verbindung mit politischen Rechten stellen. Wie es sich damit verhält, kann hier jedoch offenbleiben.

4.

4.1. Nach Art. 59 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 des Kantons St. Gallen (VRP; sGS 951.1) in der hier noch anwendbaren Fassung des Gesetzes (vgl. hinten E. 4.5) beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichts. Gemäss Art. 59bis Abs. 1 VRP beurteilt das Verwaltungsgericht, sofern kein ordentliches Rechtsmittel an eine Verwaltungsbehörde oder eine verwaltungsunabhängige Kommission des Bundes oder an das Bundesverwaltungsgericht offensteht, überdies Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Regierung und der Departemente sowie weiterer hier nicht interessierender Organe. Nicht genannt werden in Abs. 1 die Organe der kirchlichen Körperschaften. Sie zählen mithin nicht als direkte Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts. Art. 59bis Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP nimmt jedoch ausdrücklich Entscheide über Beschwerden gegen die konfessionellen Oberbehörden in rein kirchlichen Angelegenheiten nach Art. 109 Abs. 2 KV/SG von der Beschwerde aus. Was unter dem Begriff der rein kirchlichen Angelegenheiten zu verstehen ist, bleibt zwar unklar und ist strittig. Aus dem Wortlaut und Sachzusammenhang von Art. 59bis Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP
lässt sich aber zumindest ableiten, dass Entscheide der in Abs. 1 der gleichen Bestimmung genannten Vorinstanzen über Beschwerden gemeint sein müssen, welche gegen die konfessionellen Oberbehörden erhoben wurden. Daraus lässt sich mit der Vorinstanz schliessen, dass Entscheide solcher konfessioneller Organe nicht direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden können, sondern dafür zuerst Beschwerde beim zuständigen Departement oder beim Regierungsrat geführt werden muss, bevor allenfalls in einem zweiten Schritt das Verwaltungsgericht angerufen werden kann. Eine solche Auslegung der kantonalen Rechtspflegeordnung erscheint nicht rechtswidrig, solange die verfassungs- und bundesgesetzlichen Anforderungen an die Rechtsweggarantie gewahrt bleiben. Schliesslich hat das Verwaltungsgericht nach Art. 11 Abs. 3 VRP die Eingabe an die zuständige Stelle zu übermitteln, wenn es sich für unzuständig hält.

4.2. Nach Art. 110 Abs. 1 KV/SG sind die Religionsgemeinschaften autonom. Gemäss Art. 111 KV/SG regeln sie die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass, der ihren Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist (Abs. 1); die Regierung genehmigt den Erlass unter anderem dann, wenn Stimmrecht und staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen und kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht (Abs. 2 lit. a und c). Nach Art. 1 Abs. 2

des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles vom 25. Juni 1923 des Kantons St. Gallen (sGS 171.1) geben sich der katholische und der evangelische Konfessionsteil ihre konfessionellen Organisationen selbst, unter Genehmigungsvorbehalt des Grossen Rates des Kantons. Gemäss Art. 2 Abs. 2 desselben Gesetzes gelten für die Organisation der Kirchgemeinden und der kirchlichen Korporationen die von den Konfessionsteilen erlassenen Vorschriften; diese haben sich nach der staatlichen Gesetzgebung über die Spezialgemeinden zu richten, soweit nicht besondere Verhältnisse eine Abweichung rechtfertigen. Nach Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes sind "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 Missbrauchs oder Überschreitung der Amtsgewalt" beim Regierungsrat anzubringen, der die erforderlichen Abklärungen zu treffen und nach Vorschrift der Gesetze zu verfügen oder aber, nach der Beschaffenheit der Sache, dem Grossen Rat darüber zum Entscheid Bericht zu erstatten hat.

4.3. Nach Art. 1 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 des Kantons St. Gallen (sGS 151.2) gilt für die Kirchgemeinden und die kirchlichen Korporationen die besondere Gesetzgebung. Diese werden auch nicht in Art. 2 des Gemeindegesetzes genannt, der die Spezialgemeinden aufzählt. Durch Rückverweis im erwähnten spezialgesetzlichen Art. 2 Abs. 2 hat sich die Organisation der Kirchgemeinden und der kirchlichen Korporationen aber zumindest sinngemäss nach den entsprechenden Vorschriften des Gemeindegesetzes zu richten. Die politischen Rechte sind in Art. 69 ff. des Gemeindegesetzes geregelt. Nach Art. 82 Abs. 1 dieses Gesetzes kann die Gemeindeordnung die Volksmotion vorsehen. Gemäss Art. 163 f. des Gemeindegesetzes können Beschlüsse der Bürgerschaft, ausgenommen solche über Einbürgerungsgesuche sowie referendumspflichtige Beschlüsse, von Stimmberechtigten und anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung des Beschlusses ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, mit Abstimmungsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden. Dabei können nach Art. 164 des Gemeindegesetzes insbesondere Verfahrensmängel bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen geltend gemacht werden.

4.4. Nach Art. 1 der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen vom 18. September 1979 (VKK; sGS 173.5) ist der Katholische Konfessionsteil des Kantons St. Gallen die nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates organisierte Gemeinschaft der Katholiken römisch-katholischen Bekenntnisses (Abs. 1); er stellt eine öffentlich-rechtliche Körperschaft dar (Abs. 2) und gliedert sich in Kirchgemeinden (Abs. 3). Das von den Stimmberechtigten gewählte Katholische Kollegium bildet die parlamentarische Versammlung des Konfessionsteils (vgl. Art. 12 Abs. 1 und Art. 17 ff. VKK), die wiederum den Administrationsrat wählt (vgl. Art. 22 und 35 ff. VKK). Nebst weiteren politischen Rechten (vgl. Art. 12 ff. VKK) besteht die Möglichkeit für 300 Stimmberechtigte, dem Präsidium des Kollegiums eine Volksmotion einzureichen (Art. 15bis VKK). Rechtsschutzbestimmungen enthält die Verfassung nicht, auch nicht im Zusammenhang mit den politischen Rechten.

4.5. Mit dem angefochtenen Entscheid ging das Verwaltungsgericht sinngemäss davon aus, es gebe kein ordentliches Rechtsmittel gegen die Verfahrensführung bei der Behandlung von Volksmotionen durch das Katholische Kollegium. In Betracht falle höchstens, die Streitsache in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VRP im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Beschwerde gegen die konfessionellen Oberbehörden des Katholischen Konfessionsteils gemäss Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles an den Regierungsrat weiterzuleiten. Eine solche Auslegung der Rechtspflegeordnung steht mit Art. 29a BV nicht im Einklang, gewährleistet doch eine Aufsichtsbeschwerde selbst dann, wenn der Entscheid darüber an ein Gericht weitergezogen werden könnte, keinen vollständigen Gerichtszugang in sachlicher und rechtlicher Hinsicht, wie dies die Rechtsweggarantie verlangt (vgl. BGE 134 V 401 E. 5.3 S. 403 f.; KLEY, a.a.O., Art. 29a, N. 15; WALDMANN, a.a.O., Art. 29a, N. 14). Abstimmungsbeschwerden sind überdies anerkanntermassen justiziabel, was sich bereits aus Art. 88 BGG ergibt. Die Vorbereitung und Durchführung einer parlamentarischen Abstimmung über eine Volksmotion betrifft sodann keine
Streitigkeit mit vorwiegend politischem Charakter im Sinne von Art. 86 Abs. 3 BGG. Von Verfassungs wegen ist daher ein umfassender Gerichtszugang zu gewähren, d.h. es braucht eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007 E. 3.10 in ZBl 108/2007 S. 313; 1C 185/2007 vom 6. November 2007 E. 1.2). Das scheint inzwischen auch der Gesetzgeber des Kantons St. Gallen erkannt zu haben. Wie im angefochtenen Entscheid in E. 1.4 ausgeführt wird, hat der Kantonsrat St. Gallen am 13. Juni 2018 ein neues Gesetz über die

öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften erlassen, das unter anderem eine Änderung von Art. 59bis VRP vorsieht, wonach das Verwaltungsgericht künftig für Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der obersten Behörden der als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften zuständig sein wird (Geschäft Nr. 22.17.14, www.ratsinfo.sg.ch). Dieses Gesetz ist jedoch noch nicht in Kraft getreten und im vorliegenden Fall noch nicht anwendbar.

4.6. Besteht ein bundesrechtlicher Anspruch auf Zugang zum Gericht, kann dieser nicht mit Verweis darauf verweigert werden, das kantonale Recht sehe einen solchen nicht vor. Der Beschwerdeführer geht sinngemäss von einer entsprechenden Gesetzeslücke aus und beantragt, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts direkt auf das Verfassungsrecht zu stützen. Es fragt sich, ob sich das kantonale Recht nicht mit Blick auf Art. 29a BV und Art. 88 BGG in diesem Sinne bundesrechtskonform auslegen lässt. Nach Art. 163 f. des Gemeindegesetzes kann gegenüber den nichtkirchlichen Gemeinden beim zuständigen Departement Abstimmungsbeschwerde erhoben werden, bevor der Beschwerdeweg von dort zum Verwaltungsgericht als oberstes Gericht der Rechtspflege in Staats- und Verwaltungssachen führt (vgl. Art. 59bis VRP i.V.m. Art. 80 lit. b KV/SG). Die Kirchgemeinden und kirchlichen Korporationen zählen jedoch nicht einmal zu den Spezialgemeinden und die entsprechende Gesetzgebung ist auf sie nur in Organisationsfragen und lediglich sinngemäss anwendbar (Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles). Eine Analogie zu den nichtkirchlichen Gemeinden erscheint daher nicht zwingend.
Systemfremd ist in Gemeinde- und Stimmrechtssachen aber auch die Anrufung der Regierung als Rechtsmittelinstanz. Die vom Verwaltungsgericht erwogene Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde an die Regierung leidet daran, dass dies nicht zu einer vollständigen Überprüfung der Rechtslage führt und gegen einen entsprechenden Entscheid überdies der Rechtsmittelweg an das Verwaltungsgericht grundsätzlich verschlossen wäre (vgl. Art. 59bis Abs. 2 lit. a. Ziff. 1 VRP). Es rechtfertigt sich daher, wie vom Beschwerdeführer beantragt, direkt die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zuzulassen. Damit wird der Rechtsmittelweg nicht nur straffer, sondern er entspricht auch der bereits beschlossenen künftigen Regelung. Im Übrigen steht dieser Folgerung auch Art. 59bis Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRP nicht entgegen, handelt es sich doch gerade nicht um eine rein innerkirchliche Angelegenheit (vgl. vorne E. 1.3). Schliesslich kann dahingestellt bleiben, ob die kantonale Rechtsweggarantie von Art. 4 lit. e KV/SG allenfalls durch Art. 109 ff. KV/SG eingeschränkt wird und in kirchlichen Angelegenheiten nicht die volle Tragweite entfalten kann. Die bundesrechtliche Rechtsweggarantie wird dadurch jedenfalls nicht begrenzt.

5.
Im Ergebnis ist der angefochtene Entscheid demnach aufzuheben und die Streitsache an das Verwaltungsgericht zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.
Demzufolge sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 66 BGG), womit das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege hinfällig wird. Darüber hinaus beantragt der bisher anwaltlich nicht vertretene Beschwerdeführer die Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung. Seine Bedürftigkeit wird glaubhaft dargetan und da seinem Begehren stattgegeben wird, ist dieses offenkundig nicht aussichtslos. Da er seinen Standpunkt aber sachgerecht und mit Erfolg vortragen konnte, erweist sich die Zuordnung eines Anwalts als nicht notwendig, weshalb das entsprechende Begehren abzuweisen ist (vgl. Art. 64 Abs. 2 BGG). Praxisgemäss ist dem Beschwerdeführer auch keine Parteientschädigung zuzusprechen, vermag er doch nicht einen ausserordentlichen Aufwand darzutun (vgl. Art. 68 BGG; BGE 133 III 439 E. 4 S. 446).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 11. Juli 2018 wird aufgehoben. Die Sache wird an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen zurückgewiesen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird als gegenstandslos abgeschrieben, und das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung wird abgewiesen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Katholischen Kollegium, dem Regierungsrat, dem Departement des Innern und dem Verwaltungsgericht, Abteilung II, des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 31. Januar 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Uebersax