



Fall-Nr.: B 2020/175
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 30.12.2021
Entscheiddatum: 02.11.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 02.11.2021

Politische Rechte, Art. 163 und Art. 164 Abs. 2 GG. Die erstmals vor Verwaltungsgericht erhobene Rüge, es sei für die Durchführung der Gemeindeversammlung ein ungeeignetes Lokal gewählt worden, ist verspätet. Der Stadtrat hat sich mit dem Antrag, den Bau einer Eishockeytrainingshalle im "Grünfeld" zu unterstützen, nicht über die für ihn wegleitende Wirkung des kommunalen Richtplans hinweggesetzt. Das Projekt widerspricht dem geltenden kommunalen Recht hinsichtlich der Frage der Parkfelder nicht offensichtlich. Inwieweit die Kenntnisnahme der Bürgerversammlung von einer künftigen jährlichen Budgetposition in der voraussichtlichen Grössenordnung von CHF 200'000 zuzüglich Kosten für zwei Eismeister rechtswidrig ist, legen die Beschwerdeführer nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Der Bewilligung der Ausgabe schadet die Tatsache, dass der Empfänger des Beitrags – "SC Rapperswil-Jona Lakers" – nicht als Verein unter diesem Namen besteht, unter den konkreten Umständen nicht (Verwaltungsgericht, B 2020/175).

Entscheid vom 2. November 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Max Rechsteiner,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

gegen

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Rapperswil-Jona,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Abstimmungsbeschwerde gegen Beschluss Bürgerversammlung betreffend
Beitrag an den "Verein SC Rapperswil-Jona Lakers"**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Der Unihockeyclub "Jona-Uznach Flames" und der Eishockeyclub "SC Rapperswil-Jona Lakers" planen die Errichtung je einer Trainingshalle auf dem Grundstück Nr. 234J, Grünfeld, Grundbuch Rapperswil-Jona. Das Grundstück mit einer Fläche von 7413 Quadratmetern liegt in der Intensiverholungszone Sport. Eigentümerin ist seit 2012 die Politische Gemeinde Rapperswil-Jona.

Der Stadtrat möchte das amtlich mit einem Verkehrswert von 1.98 Millionen Franken geschätzte Grundstück ins Verwaltungsvermögen überführen, die Vorhaben mit der Einräumung eines unentgeltlichen Baurechts für die Dauer von 50 Jahren und Beiträgen von zusammen drei Millionen Franken unterstützen und sich an den jährlichen Betriebskosten beteiligen. Zu diesem Zweck unterbreitete er der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 zwei Geschäfte. Getrennt für den "Verein Jona-Uznach Flames" (Traktandum 2) und den "Verein SC Rapperswil-Jona Lakers" (Traktandum 3) beantragte er, es seien je ein Beitrag an die jeweilige



St.Galler Gerichte

Trainingshalle von 1.5 Millionen Franken (jeweils Ziffer 1) und ein Kredit zur Finanzierung der Übertragung des Grundstücks ins Verwaltungsvermögens von 0.99 Millionen Franken (jeweils Ziffer 2) zu bewilligen und von der Übernahme eines Beitrags an den jährlichen Betriebskosten Kenntnis zu nehmen (jeweils Ziffer 3; vgl. Einladung zur Bürgerversammlung; act. 11/08/7). Die Bürgerversammlung stimmte den Anträgen "grossmehrheitlich" zu (vgl. Protokoll zur Bürgerversammlung; act. 11/08/8).

B.

Mit Eingabe vom 17. Dezember 2019 und Ergänzung vom 8. Januar 2020 erhob Max Rechsteiner namens "Besorgter Bürger von Rapperswil-Jona" "Beschwerde und Einsprache" beim Amt für Gemeinden im Wesentlichen mit dem Begehren, der Beschluss der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 zum Traktandum 3 sei – wegen fehlender und falscher Bürgerinformation und Unvereinbarkeit mit dem Raumplanungs- und Baurecht – aufzuheben. Das Departement des Innern, welchem die Eingaben zuständigkeitshalber übermittelt worden waren, nahm sie als Abstimmungsbeschwerde entgegen und trat darauf mit Entscheid vom 24. August 2020 nicht ein, soweit damit Verfahrensmängel geltend gemacht wurden. Soweit die Rechtswidrigkeit des Beschlusses geltend gemacht wurde, wies es die Beschwerde ab.

C.

Max Rechsteiner (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 24. August 2020 mit Eingabe vom 4. September 2020 (Postaufgabe: 07.09.20) und Ergänzung vom 14. September 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, es seien der angefochtene Entscheid und der Beschluss der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 zu Traktandum 3 unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Rapperswil-Jona aufzuheben.

Die Vorinstanz hielt mit Vernehmlassung vom 30. Oktober 2020 an den Erwägungen ihres Entscheides fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona (Beschwerdegegnerin) liess sich am 23. November 2020 vernehmen und beantragt ebenfalls Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer nahm dazu am 5. Dezember 2020 Stellung. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich dazu am 4. Januar 2021 und reichte zudem eine zwischen ihr – vertreten durch den Stadtpräsidenten und den Stadtschreiber – und der "Lakers Nachwuchs AG" am 3. Dezember 2019 abgeschlossene "Absichtserklärung" ein. Der Beschwerdeführer antwortete darauf mit Eingaben vom 21. Januar 2021 und vom 18. Mai 2021.



Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, der in der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona stimmberechtigt und mit seinen Begehren vor der Vorinstanz unterlegen ist, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 163 und 164 je Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 141.2, GG; Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Entscheid vom 24. August 2020 wurde mit Eingabe vom 4. September 2020 (Postaufgabe: 07.09.20) rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 14. September 2020 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung des Entscheides der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 zu Traktandum 3 beantragt wird. Er gilt als mitangefochten ("Devolutiveffekt", vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2).

2. Verfahrensmängel bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung

2.1. Keine Anfechtung des Nichteintretensentscheides

Soweit der Beschwerdeführer die Information der Stimmberechtigten zum Traktandum 3 beanstandet hat, ist die Vorinstanz davon ausgegangen, er erhebe Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung im Sinn von Art. 164 GG, und ist darauf wegen verspäteter Erhebung der Rügen nicht eingetreten. – Der Beschwerdeführer hat diesen Nichteintretensentscheid nicht angefochten, weil er "formaljuristisch unbestritten" sei (vgl. Ergänzung der Beschwerde vom 14. September 2020). Auf die von ihm im vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachten und in der Beschwerde wiederholten Rügen – fehlende Information der Stimmberechtigten über Widersprüche des Projekts zum Siedlungskonzept gemäss Masterplänen, Entwicklungskonzept "Lido" und Richtplan und zu den Vorgaben des eigenen Parkplatzreglements, textliche Vermischung der Berichte und Anträge des Stadtrates zu den Traktanden 2 und 3, keine Angaben zu den geplanten Nutzerverträgen, unzureichende und falsche Informationen über die Höhe



der Beiträge an die jährlichen Betriebskosten – ist deshalb im Beschwerdeverfahren nicht einzugehen (vgl. Art. 63 VRP).

2.2. Unzureichende Grösse des Versammlungslokals

Erstmals in der Ergänzung der Beschwerde vom 14. September 2020 macht der Beschwerdeführer geltend, die Vorinstanz habe sich nicht dazu geäussert, dass die Bürgerversammlung mit einer Rekordbeteiligung von 827 Personen besucht worden sei und teilweise Bürger mangels Platzes unverrichteter Dinge den Versammlungssaal verlassen hätten. Damit wirft er der Vorinstanz – sinngemäss – vor, sie habe ihre Pflicht zur Abklärung des Sachverhalts von Amtes wegen und seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

In welcher seiner Eingaben er im vorinstanzlichen Verfahren die unzureichende Grösse des Versammlungslokals geltend machte, konkretisiert der Beschwerdeführer nicht. Zumal das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf pauschale Verweise auf Eingaben in vorinstanzlichen Verfahren in der Regel nicht eingeht (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 462), erscheint zumindest fraglich, ob der Beschwerdeführer seine Rüge damit ausreichend begründet. Abgesehen davon hat er in seinen Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren – der als "Beschwerde und Einsprache" bezeichneten Eingabe vom 17. Dezember 2019 (act. 11/01) und der elektronischen Ergänzung vom 8. Januar 2020 (act. 11/03) sowie den zusätzlichen Stellungnahmen vom 16. März 2020 (act. 11/11) und vom 30. Mai 2020 (act. 11/19) – nicht geltend gemacht, es hätten wegen Platzmangels nicht alle Stimmberechtigten ihrer Absicht entsprechend an der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 teilnehmen können. Dementsprechend lagen dazu auch weder Beweismittel noch Beweisanträge vor. Die Vorinstanz hatte damit keinen Anlass, von Amtes wegen den Sachverhalt diesbezüglich abzuklären, Beweise zu erheben (vgl. Art. 12 VRP) und darauf in der Begründung ihres Nichteintretensentscheides einzugehen.

Ob die Rüge der unzureichenden Grösse des Versammlungslokals erstmals im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden kann, kann offenbleiben, da sie unter Berücksichtigung der wenigen konkreten Angaben des Beschwerdeführers jedenfalls als verspätet erscheint. – Gestützt auf Art. 164 Abs. 1 GG können Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen von Stimmberechtigten wegen Verfahrensmängeln angefochten werden. Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung gelten gemäss Art. 164 Abs. 2 GG als Beschwerdegründe nur, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn der Beschwerdeführer nachweist, dass es ihm trotz



zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen. – Die Wahl eines ungeeigneten Versammlungslokals kann sich als Verfahrensmangel im Sinn Art. 164 Abs. 1 GG erweisen. Die Beschwerdegegnerin äussert sich in ihrer Vernehmlassung vom 23. November 2020 zum Vorwurf in der Beschwerde nicht. Soweit der Beschwerdeführer die Umstände konkret beschreibt, schliessen sie indessen nicht aus, dass die Rüge bereits anlässlich der Versammlung hätte vorgebracht werden können und müssen. Der Stadtsaal im "Kreuz" in Jona bietet je nach Art der Bestuhlung bis zu 580 Personen Platz (vgl. www.kreuz-jona.ch Räumlichkeiten und Angebote/unser Angebot, aufgesucht am 9. August 2021). Dass bei 827 anwesenden Stimmberechtigten nicht alle sitzend teilnehmen konnten, ist offensichtlich. Allerdings ist nicht ersichtlich, weshalb es jenen Personen, die "mangels Platzes unverrichteter Dinge den Versammlungssaal" verliessen, nicht zumutbar gewesen wäre, unverzüglich eine Verletzung ihrer politischen Rechte geltend zu machen. Selbst wenn die Rüge bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht worden wäre, wäre darauf deshalb wegen Verspätung im Sinn von Art. 164 Abs. 2 GG nicht einzutreten gewesen (vgl. dazu BGer 1C_295/2020 vom 18. Januar 2021 E. 4.2).

3. Inhaltliche Rechtswidrigkeit des Beschlusses

3.1. Angefochtener Entscheid

Soweit der Beschwerdeführer Widersprüche des Beschlusses der Bürgerversammlung zum Traktandum 3 zum Richtplan, zu verschiedenen raumplanerischen Grundlagenpapieren und zum kommunalen Parkplatzreglement sowie die Unklarheit bezüglich des Empfängers des Baubeitrags und die Unzulässigkeit der Übertragung des Grundstücks Nr. 234J ins Verwaltungsvermögen geltend machte, hat die Vorinstanz die Eingabe als Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit behandelt und abgewiesen.

3.2. Standort

3.2.1. Vorbringen des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer macht zusammengefasst geltend, die Frage des Standorts der Eishockeytrainingshalle sei für den Stadtrat mit den ihn bindenden Planungsmitteln, die dafür das Gebiet "Lido" – und nicht das Gebiet "Grünfeld" vorsehen – beantwortet. Die Vorinstanz selbst bezeichne diese Vorgaben als "selbstbindende, behörden- und verwaltungsanweisende Instrumente". Der Richtplan sei für den Stadtrat nach kantonalem und kommunalem Baurecht "wegleitend". Ob dieser Begriff eine Ausnahme zulasse, sei fraglich. Nach kommunalem Baurecht müsse der Richtplan



während dreissig Tagen der Öffentlichkeit zur Einsicht unterbreitet werden. Das sei für die abweichende Beantwortung der Standortfrage nicht geschehen.

3.2.2. Tatsächliches

Der Richtplan vom 18. Januar 2010 (vgl. www.rapperswil-jona.ch, Reglemente, Richtplan Teil Siedlung, S 5.10) hält als "Ausgangslage" fest, dass das räumliche Konzept der Sportstättenplanung vom November 2001 auf der Idee der Konzentration und Entflechtung der einzelnen Sportanlagen basiert und als Schwerpunkte für Ballsport und Leichtathletik das Gebiet "Grünfeld" und für den Wasser- und Wintersport das "Lido" vorsieht. Ebenso trifft – worauf der Beschwerdeführer hinweist – zu, dass das Konzept gemäss "Masterplan Lido" vom 30. März 2015 auf der Basis früherer Planungsunterlagen (Masterpläne) unter anderem eine unmittelbar an das bestehende Stadion angebaute "Trainingshalle für Hockey und Eislauf" vorsieht (vgl. act. 11/08/6 Seite 05). Dass bereits weitere Planungs- und Projektschritte und insbesondere eine Sondernutzungsplanung an die Hand genommen wurden, behauptet auch der Beschwerdeführer nicht (vgl. dazu auch die Informationen auf geoportal, aufgesucht am 12. August 2021).

3.2.3. Rechtliches

Gemäss Art. 5 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) stimmt die politische Gemeinde im kommunalen Richtplan insbesondere Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung sowie den geplanten Infrastrukturausbau in ihrem Gebiet für einen längeren Zeitraum aufeinander ab. Anders als der kantonale Richtplan, der für die Behörden *verbindlich* ist (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung; Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG), ist der kommunale Richtplan gemäss Art. 6 Abs. 3 PBG – ausschliesslich – für den Rat sowie die ihm nachgeordneten Kommissionen und Verwaltungsstellen lediglich *wegleitend*. Er ist damit weder behörden- noch grundeigentümergebunden (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 56 ff.). Wegleitend bedeutet, dass die Gemeinde von ihrem eigenen Richtplan nicht ohne sachliche Begründung abweichen darf. In den parlamentarischen Beratungen wurde vorgebracht, die Verbindlichkeit wäre rechtsstaatlich bedenklich und würde zu einem Demokratiedefizit führen. Insbesondere für die Allgemeinheit und die Grundeigentümer hat der kommunale Richtplan deshalb keinerlei Bindungswirkung (vgl. Linder/von Rappart-Hirt, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 6 zu Art. 6 PBG). Ist die Bürgerschaft an diesen Richtplan nicht gebunden, ist auch nicht von Belang, ob und inwieweit der Beschluss inhaltlich mit dem kommunalen Richtplan vereinbar ist.



3.2.4. Würdigung

Rechtswidrig könnte einzig der Stadtrat gehandelt haben, indem er der Bürgerversammlung einen *dem wegleitenden Inhalt des kommunalen Richtplanes widersprechenden* und *sachlich nicht begründbaren* Antrag unterbreitete. Dabei geht es allerdings nicht um die Frage der Rechtswidrigkeit des Beschlusses der Bürgerschaft im Sinn von Art. 163 GG (vgl. dazu oben Erwägung 3.2.3), sondern um die Frage eines Verfahrensmangels bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung im Sinn von Art. 164 GG. Ob die Rüge rechtzeitig im Sinn von Art. 164 Abs. 2 GG erhoben wurde, kann offenbleiben, da sich der Stadtrat mit dem Antrag, den Bau einer Eishockeytrainingshalle im "Grünfeld" zu unterstützen, nicht über die für ihn wegleitende Wirkung des kommunalen Richtplans hinweggesetzt hat.

Der Richtplan hält die wesentlichen Ergebnisse der Richtplanung im Zeitpunkt des Planbeschlusses fest. Zugleich bestimmt er die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit. Es handelt sich mithin um einen Bestandes- und Entwicklungsplan und nicht um ein detailliertes Konzept der künftigen Raumorganisation (vgl. BGer 1C_19/2019 vom 7. Oktober 2019 E. 2.3). Auch die kommunale Richtplanung der Beschwerdegegnerin unterscheidet hinsichtlich des Standes der Planung bei der erreichten Abstimmung nach Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung (vgl. Planungsbericht Revision der Richtplanung vom 18. Januar 2010 Ziffer 6.6; act. 11/08/3). Die Beschlüsse gemäss Richtplan vom 18. Januar 2010 zu den Sport- und Freizeitanlagen der Beschwerdegegnerin stehen im Stadium der Zwischenergebnisse. Die Stadt wird angewiesen, im Gebiet "Grünfeld" Landreserven für den langfristigen Ausbau der Sport- und Freizeitanlagen zu sichern und die Zugänglichkeit und Durchlässigkeit des Sportareals zu verbessern. Dieses Zwischenergebnis hat die Beschwerdegegnerin mit dem Erwerb des Grundstücks Nr. 234J im Jahr 2012 umgesetzt. Im Gebiet "Lido" ist der Bereich südlich des Strandweges für die Öffentlichkeit zugänglich und nutzbar zu machen. Hinsichtlich der Sportstättenplanung wird ebenfalls im Sinn eines Zwischenergebnisses festgehalten, sie sei insbesondere unter Einbezug der Nutzer und nach Überprüfung der Bedürfnisse zu aktualisieren und nachzuführen. Zwar entspricht der Bau einer Trainingshalle für Eishockey im Gebiet "Grünfeld" nicht den bisherigen planerischen Absichten des Stadtrates, die Sportarten räumlich zu entflechten. Er ist indessen nicht zuletzt dem vom Richtplan geforderten Einbezug der Nutzer und der Überprüfung der Bedürfnisse geschuldet und widerspricht damit den im Richtplan festgehaltenen Zwischenergebnissen nicht. Insbesondere ist der Antrag *vereinbar mit dem im kommunalen Richtplan festgehaltenen Zwischenergebnis bezüglich der*



Sportstättenplanung. Damit, dass der Stadtrat keine förmliche Änderung des Richtplanes hinsichtlich der Formulierung der Ausgangslage veranlasste, hat er sich deshalb auch nicht über die für ihn wegleitende Wirkung des kommunalen Richtplanes hinweggesetzt.

In seinen schriftlichen Erläuterungen zum Traktandum 3 legte der Stadtrat dar, er habe aus "Kosten- und Nutzungsgründen" im September 2017 den Bau einer neuen Eistrainingshalle im "Lido" zurückgestellt. An der Bürgerversammlung führte das zuständige Mitglied des Stadtrates aus, der Stadtrat sei der Ansicht, beide Hallen ergänzten die bestehenden Sportstätten in der Umgebung. Obwohl "vor Jahrzehnten" festgelegt worden sei, dass sich der Eissport im "Lido" und die Ballsportarten im "Grünfeld" befänden, sprächen heute "strategische Überlegungen" dagegen. Dass die Trainingshalle der "Lakers" nicht wie ursprünglich vorgesehen im "Lido" betrieben werden soll, spiele keine Rolle. Wer wisse, dass er im "Grünfeld" trainiere, fahre von Anfang an dorthin und auch der Eismeister sei im "Grünfeld" stationiert und pendle nicht zwischen dem Lido und dem Grünfeld. Mit Auflagen werde es möglich sein, die Eishalle in der Grundwasserschutzzone zu errichten (vgl. Protokoll der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019, Seite 23 und 29; act. 11/08/8). Ob der Stadtrat für den Standort der Eishockeytrainingshalle im "Grünfeld" anstelle des "Lido" damit *sachliche Gründe* geltend machte, kann offenbleiben. Einerseits stand die wegleitende Wirkung des Richtplanes seinem Antrag zuhanden der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 nicht entgegen. Andererseits schloss der von der bisherigen Strategie abweichende Standort für die grosse Mehrheit der Abstimmenden die Unterstützung des Projekts durch die Stadt nicht aus. Jedenfalls für sie rechtfertigten es die konkreten Umstände, die Trainingshalle im "Grünfeld" mit Mitteln der Stadt zu unterstützen.

3.3. Parkplätze

Der Beschwerdeführer bezweifelt, dass die "Frage der Parkfelderbeschaffung/Verkehr" erst im Baubewilligungsverfahren behandelt werden müsse. Seien lediglich 25 Parkplätze geplant und stehe auch kein Platz für weitere Parkplätze zur Verfügung, stehe bereits jetzt fest, dass das Projekt gegen das kommunale Parkplatzreglement verstosse. Die vorgesehenen Zuschauerplätze verlangten etwa 200 Parkplätze. Würden schliesslich doch mehr Plätze bewilligt, sei der Beschluss gestützt auf die fehlerhafte Angabe, es seien nicht mehr als 25 Parkplätze vorgesehen, zustande gekommen. Eine allfällige Kompensation mit einer Ersatzabgabe in der Grössenordnung von 0.875 Millionen Franken (175 x CHF 5'000) müsste entweder den "Vereinen" in Rechnung gestellt oder – mit Beschluss der Bürgerschaft – erlassen werden. Der



Beschwerdeführer befürchtet, dass er mangels Nähe zum Baugrundstück im Baubewilligungsverfahren nicht zur Beschwerde befugt sein werde.

Der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 lag ein Antrag der Grünliberalen Partei vor, mit welchem die nachträgliche Ergänzung des Parkplatzangebots auf Nachbargrundstücken verhindert werden sollte. Das zuständige Mitglied des Stadtrats führte dazu aus, die Erstellung weiterer Parkplätze vor allem nördlich des Grundstückes sei nicht vorgesehen. Der Antrag wurde ohne weitere Diskussion abgelehnt (vgl. Protokoll der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019, Seite 24/25; act. 11/08/8).

Die Vorinstanz weist zutreffend darauf hin, dass die Frage der Parkfelder im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein wird. Das Projekt selbst, das nicht unmittelbarer Gegenstand des Beschlusses der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 war, widerspricht zudem dem – in jenem Zeitpunkt geltenden – kommunalen Recht nicht offensichtlich. Grundlage für die zu erstellende Anzahl Parkfelder ist gemäss Art. 7 Abs. 1 des Parkplatzbedarfs-Reglements der Grenzbedarf, der für Spezialnutzungen wie insbesondere Sportanlagen im Einzelfall zu regeln ist (vgl. Art. 8 Abs. 1 des Parkplatzbedarfs-Reglements). Für den Grenzbedarf an Parkfeldern ist die von den Beschwerdeführern dargelegte rechnerische Ermittlung allenfalls ein Anhaltspunkt, jedenfalls aber nicht massgebend.

3.4. Beiträge an die jährlichen Betriebskosten

Der Beschwerdeführer macht geltend, theoretisch möge es richtig sein, dass über die jährlichen Betriebskostenbeiträge in den zukünftigen Budgetgemeinden diskutiert werden könne. Da dies praxisgemäss aber nicht stattfinden werde, hätte die Beschlussfassung durch die Bürgerversammlung am 5. Dezember 2019 Klarheit über die Finanzströme – wer verbucht die Einnahmen aus der Nutzung, Schlüssel für die Verteilung von Kosten auf die Clubs und die Stadt – vorausgesetzt. Werde im Rahmen des jährlichen Budgets der Beitrag der Stadt abgelehnt, seien die Folgen unklar.

Die Bürgerversammlung hat am 5. Dezember 2019 einen Beitrag von 1.5 Millionen Franken an den Bau der Eishockeytrainingshalle bewilligt und gleichzeitig Kenntnis davon genommen, dass sich die Stadt an den jährlichen Kosten des Hallenbetriebs beteiligen werde. Dass für die Willensbildung bezüglich der Leistung des Baubeitrags auch die mutmassliche Höhe der jährlichen Betriebsbeiträge von Bedeutung war, liegt auf der Hand. Die Angaben dazu – CHF 150'000 bis 250'000 je Halle gemäss schriftlichen Erläuterungen, CHF 200'000 plus zwei Vollzeitstellen Eismeister gemäss mündlichen Ausführungen des Stadtpräsidenten anlässlich der Bürgerversammlung für



St.Galler Gerichte

die Eishockeytrainingshalle – waren zwar relativ vage, aber für die grosse Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten offenbar ausreichend, um der Vorlage des Stadtrates zustimmen zu können. Der Beschwerdeführer legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, gegen welche Rechtsnormen der Beschluss der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019, von einer künftigen jährlichen Budgetposition in der voraussichtlichen Grössenordnung von CHF 200'000 zuzüglich Kosten für zwei Eismeister Kenntnis zu nehmen, verstossen sollte. Insbesondere geht auch er nicht davon aus, dass die Kenntnisnahme eine rechtliche Verpflichtung zur Leistung eines jährlichen Betriebskostenbeitrags in unbeschränkter Höhe nach sich gezogen hätte. Im Übrigen liegt es in der Natur der Sache, dass die Übernahme einer öffentlichen Aufgabe Ausgaben zur Folge hat, deren künftige konkrete Höhe sich nicht präzise festlegen lässt.

3.5. Beitragsempfänger

Der Beschwerdeführer beanstandet die Unklarheit hinsichtlich des Vertragspartners. Der "SC Rapperswil-Jona Lakers" bestehe nicht als Verein im Rechtssinn. Der vorinstanzliche Hinweis auf den Sprachgebrauch und den Umstand, dass Sportvereine mittlerweile häufig als Aktiengesellschaften organisiert seien, vermöge daran nichts zu ändern, zumal es eine "Lakers Sport AG" und eine "Lakers Nachwuchs AG" gebe. Die Umstände – die Förderung des Nachwuchses sei eher eine öffentliche Aufgabe als jene des Spitzensportes – sprächen eher dafür, dass das Geld der "Lakers Nachwuchs AG" zufließen soll. Weil eine nicht existente Vertragspartei genannt werde und der Empfänger des Geldes damit nicht bekannt sei, sei der Beschluss nichtig.

Es trifft zu, dass aus Ziffer 1 des Beschlusses zum Traktandum 3 auch unter Berücksichtigung der schriftlichen Erläuterungen und der Wortmeldungen anlässlich der Bürgerversammlung vom 5. Dezember 2019 nicht klar wird, welche Rechtsperson Empfängerin des Baubeitrages sein soll. Das ist allerdings für die Bewilligung der Ausgabe unter Berücksichtigung der konkreten Umstände auch nicht erforderlich. Der Betrag ist in erster Linie an einen im Beschluss klar zum Ausdruck kommenden Zweck – den Bau einer Eishockeytrainingshalle – und nicht an eine bestimmte Rechtsperson gebunden. Dieses Vorgehen erscheint sinnvoll, zumal die Frage, wer schliesslich die Halle errichten lässt, im Zeitpunkt der Bewilligung des Beitrags nicht feststand und auch nicht feststehen musste. Neben einem Wechsel der Rechtsform der Trägerschaft des Sportclubs ist es auch denkbar, dass zum Zweck der Realisation der Baute eine eigene Gesellschaft geschaffen wird. Zudem kann der Baubeitrag auch geleistet worden, ohne dass die Mittel dem Träger des Sportclubs je zufließen, indem die Stadt



zulasten des betreffenden Kontos konkrete Handwerkerrechnungen begleicht oder anfallende Abgaben wie beispielsweise Anschlussbeiträge abbucht.

3.6. Überführung ins Verwaltungsvermögen

3.6.1. Vorbringen des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer macht geltend, für die Überführung des Grundstücks vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen fehle es an den rechtlichen Grundlagen. Zweifelhaft dürfte sein, ob das Grundstück bereits ins Verwaltungsvermögen überführt werden könne, bevor feststehe, in welcher Form und zu welchen Konditionen es an den Betreiber abgegeben werde. Die Vorinstanz sei widersprüchlich, wenn sie feststelle, ein Ausgabenbeschluss für die Einräumung eines unentgeltlichen Baurechts liege nicht vor, und gleichzeitig die Überführung des Grundstücks ins Verwaltungsvermögen als nicht rechtswidrig beurteile. Die Einräumung eines zinslosen Baurechts rechtfertige die Überführung einer Liegenschaft ins Verwaltungsvermögen nicht. Die "Lakers Sport AG", welcher der Beitrag angeblich geleistet werden solle, diene vor allem der Spitzenmannschaft im Eishockey mit Gastrobereich. Ob und zu welchen Bedingungen sie die Halle Dritten zur Verfügung stelle, sei nicht geregelt. Welchen öffentlichen Aufgaben die Halle dienen solle, zeige der Stadtrat nicht auf. Die von ihm bekannt gegebenen Gründe reichten vom Schulsport bis zur kommerziellen Nutzung (Expo, Generalversammlungen).

3.6.2. Rechtliches

Gemäss Art. 110g GG besteht das Finanzvermögen aus den Vermögenswerten, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, das Verwaltungsvermögen gemäss Art. 110i GG dementsprechend aus den Vermögenswerten, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Die inhaltlich gleiche Unterscheidung treffen Art. 45 und 46 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, StVG; vgl. Nachtrag zum Gemeindegesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. Oktober 2015, in: ABI 2015, S. 3089 ff., S. 3134). Die Abgrenzung soll sich ausschliesslich am Kriterium der Realisierbarkeit orientieren: Das Finanzvermögen ist die Summe aller realisierbaren Aktiven des öffentlichen Haushalts. Darunter fallen die Vermögenswerte, die ohne Nachteil für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben veräussert werden können. Demgegenüber setzt sich das Verwaltungsvermögen aus allen nicht realisierbaren Aktiven des öffentlichen Haushalts zusammen. Diese Aktiven dienen durch ihren unmittelbaren Gebrauchswert der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Im Gegensatz zu den Aktiven des Finanzvermögens sind sie nicht frei verfügbar, sondern zweckgebunden. Ob die Gemeinde zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch das



St.Galler Gerichte

Gesetz verpflichtet ist oder sie selbst gewählt hat, ist nicht von Bedeutung (vgl. Staatsverwaltungsgesetz, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 9. März 1993, in: ABl 1993, S. 758 ff., S. 785).

Grundstücke und Gebäude, die als Kapitalanlage oder im Rahmen der Bodenpolitik des Gemeinwesens für einen allfälligen Wiederverkauf erworben werden (Förderung des Wohnungsbaus, Industrieansiedlung, Realersatz) und auch der übrige vorsorgliche Landerwerb werden als Finanzvermögen aktiviert (vgl. Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band II, Bern 1981, S. 39). Demgegenüber sind nicht überbaute Grundstücke innerhalb der Freihalte- oder Erholungszone in der Regel nicht realisierbar und stellen Verwaltungsvermögen dar (vgl. Handbuch des Rechnungswesens, a.a.O., S. 86). Gleiches gilt auch für Grundstücke, die mit Sportanlagen überbaut sind (vgl. Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 vom 25. Januar 2008, Stand vom 2. Juni 2017, Anhang A vom 17. Dezember 2020, Kontenrahmen nach Sachgruppen, Konto 1400, Handbuch (srs-csppc.ch), aufgesucht am 16. August 2021).

Finanzhaushaltsrechtlich stellt die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen eine Ausgabe dar (vgl. Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell, a.a.O., anhand D vom 17. Dezember 2019, Verkauf und Übertragung von Vermögenswerten, Seite 2). Die Übertragung ins Verwaltungsvermögen muss auch erfolgen, wenn eine Liegenschaft des Finanzvermögens während längerer Zeit ganz oder teilweise für Verwaltungszwecke genutzt wird. Die Nutzung des Finanzvermögens für Verwaltungszwecke ist kurzfristig zulässig (z.B. als Ausweichräumlichkeiten während eines Baus oder Umbaus), sofern keine verwaltungsspezifischen baulichen Massnahmen erforderlich sind, die nachher eine Vermietung erschweren oder vorgängige Umbauten bedingen (vgl. BGE 123 I 78 E. 3d).

3.6.3. Würdigung

Der Staat setzt sich zum Ziel, dass die Bevölkerung – um deren Gesundheit zu fördern – Sport betreiben kann (vgl. Art. 15 Ingress und lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen; sGS 111.1, KV). Die Sportförderung beruht auf der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der staatlichen Instanzen (Bund, Kantone und Gemeinden) mit dem privatrechtlich organisierten Sport. Die Gemeinden stellen insbesondere zumindest die für die sportliche Betätigung unabdingbaren Anlagen bereit (vgl. Botschaft zum



Sportförderungsgesetz vom 11. November 2009, in: BBl 2009 S. 8189 ff., S. 8202 und 8206).

Das Grundstück Nr. 234J steht im Eigentum der Politischen Gemeinde und liegt in der Intensiverholungszone Sport. Es verfügt über eine Fläche von rund 7400 Quadratmetern und ist mit verschiedenen Gebäuden überbaut. Nach dem Erwerb im Jahr 2012 wurde das Grundstück zwecks Nutzung als Pferdehof und Reitschule verpachtet (vgl. Die Stadt Rapperswil-Jona besitzt nun einen Pferdehof | suedostschweiz.ch, aufgesucht am 16. August 2021). Die aktuellen Nutzungsverhältnisse gehen aus den Akten nicht hervor. Unbestritten ist allerdings, dass die Politische Gemeinde als Eigentümerin befugt ist, ihr Grundstück mit einem Baurecht im Sinn von Art. 779 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) zu belasten. Der dem dinglichen Recht zugrundeliegende Baurechtsvertrag wird Bestimmungen über den Inhalt und Umfang des Baurechts, wie namentlich über Lage, Gestalt, Ausdehnung und Zweck der Bauten sowie über die Benutzung nicht überbauter Flächen, die mit seiner Ausübung in Anspruch genommen werden, enthalten (vgl. Art. 779b Abs. 1 ZGB). Aus den Ausführungen des Stadtrates zu den Traktanden 2 und 3 und aus der Visualisierung des Projektes ist zu schliessen, dass das Baurecht die gesamte Grundstücksfläche erfassen und der Baurechtsvertrag den Zweck der im Baurecht erstellten Gebäude – Trainingshallen für die bauberechtigten Träger der beiden Sportclubs – nennen wird.

Das Grundstück Nr. 234J soll zukünftig in erster Linie der Sportförderung dienen. Die Eishockeytrainingshalle wird nicht nur den Mitgliedern des Eishockeyclubs, sondern mit nutzbaren Hallenstunden auch der Stadt – im Gegenzug zu deren Beteiligung an den Betriebs- und Unterhaltskosten – für den Schulsport, für den öffentlichen Eislauf und für weitere Vereine sowie für die Nutzung im Rahmen nicht sportlicher Veranstaltungen wie der "Expo" zur Verfügung stehen (vgl. Absichtserklärung vom 3. Dezember 2019, act. 18). Diese vorgesehene konkrete Nutzung des Grundstücks durch die Stadt selbst wird voraussichtlich jährliche Beiträge an die Betriebskosten und damit Ausgaben – das heisst Aufwendungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (vgl. BGE 112 Ia 221 E. 2a) – von mehreren hunderttausend Franken nach sich ziehen. Ob diese Nutzungen bereits Gegenstand der Umschreibung des Baurechts im Baurechtsvertrag sein und als obligatorische Verpflichtungen im Grundbuch vorgemerkt werden (vgl. Art. 779b Abs. 2 ZGB) oder erst in einer Nutzungsvereinbarung mit dem Baurechtsberechtigten festgehalten werden, ist offen. Zwar ist dem Beschwerdeführer deshalb insoweit Recht zu geben, als weder die



Trainingshalle bereits erstellt noch der Inhalt eines Baurechts oder eine verbindliche Nutzungsordnung festgelegt wurden und damit nicht auszuschliessen ist, dass das Vorhaben schliesslich nicht realisiert wird. Wird das Vorhaben indessen umgesetzt, setzt dies seitens der Beschwerdegegnerin die Leistung des einmaligen Beitrags an den Bau und die Überführung des Grundstücks in das Verwaltungsvermögen voraus. Die gleichzeitige Bewilligung von Baubeiträgen und Überführungskrediten schaffte Transparenz über das gesamte durch die Unterstützung der Vorhaben ausgelöste Investitionsvolumen. Deshalb war es gerechtfertigt, über beide Aspekte gemeinsam abstimmen zu lassen. Kommt der Bau der Trainingshalle zustande, ist damit auch die Finanzierung der Übertragung des Grundstücks Nr. 234J ins Verwaltungsvermögen gesichert. Aufgrund der Beschlüsse der Bürgerschaft vom 5. Dezember 2019 zu den Traktanden 2 und 3 dient die Liegenschaft nicht mehr der "Vorratshaltung". Eine Veräusserung würde die Erfüllung der von der Beschwerdegegnerin mit diesen Beschlüssen übernommenen öffentlichen Aufgaben – Förderung des Vereins-, Schul- und Volkssports – zumindest vorderhand verunmöglichen (vgl. BGE 123 I 78 E. 3c).

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, als unbegründet. Soweit der Beschwerdeführer erst im Beschwerdeverfahren rügt, wegen des beschränkten Platzes hätten nicht alle Stimmberechtigten, welche dies beabsichtigten, an der Bürgerversammlung teilnehmen können, erweist sich das Vorbringen, soweit es überhaupt konkret belegt ist, als verspätet. Der von der Bürgerversammlung am 17. Dezember 2019 zum Traktandum 3 gefällt Beschluss – Bewilligung eines Beitrags an die Trainingshalle von 1.5 Millionen Franken und eines Kredits von 0.99 Millionen Franken zur Überführung des Grundstücks Nr. 234J ins Verwaltungsvermögen (Ziffern 1 und 2) – ist weder mangels richtiger Bezeichnung der Beitragsempfängerin nichtig noch widerspricht er dem geltenden Recht. Die Beteiligung der Beschwerdegegnerin an den jährlichen Betriebskosten (Ziffer 3) ist nicht Teil der durch die Unterstützung des Vorhabens ausgelösten Investitionsausgaben. Die Bürgerversammlung konnte davon Kenntnis nehmen, ohne Recht zu verletzen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

5. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Beschwerdeführer zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidungsgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist mit dem vom Beschwerdeführer in Höhe von 2'500 geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. CHF 500 sind ihm zurückzuerstatten. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1



und Art. 98^{bis} VRP). Der Beschwerdeführer unterliegt. Die Beschwerdegegnerin obsiegt zwar, hat das Verfahren jedoch selbst geführt und auch keine Entschädigung beantragt. Ob sie grundsätzlich Anspruch auf eine Entschädigung von Vertretungskosten hätte, kann offenbleiben.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 unter Verrechnung mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'500. CHF 500 werden dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.