



Fall-Nr.:	B 2015/290
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	15.08.2017
Entscheiddatum:	15.08.2017

Entscheid Verwaltungsgericht, 15.08.2017

Abstimmungsbeschwerde (Konsultativabstimmung der Ortsbürgerschaft). Art. 163 und 164 GG (sGS 151.2).Für die Klärung der Rechtsfrage, ob im Kanton St. Gallen eine Rechtsgrundlage für Konsultativabstimmungen gegeben ist, besteht ein öffentliches Interesse, weshalb die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers (als Ortsbürger) aus diesem Grund zu bejahen ist. Materiell streitig war, ob die Vorinstanz das Vorgehen, gemäss welchem an der Ortsbürgerversammlung über eine vom Präsidenten vorgelegte Frage abgestimmt wurde, zu Recht unbeanstandet liess. Als Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde kommen lediglich Beschlüsse in Betracht. Aufgrund von Art. 45 Abs. 3 GG ist eine materielle Abstimmung/Beschlussfassung über einen Antrag im Rahmen der allgemeinen Umfrage nicht zulässig. Die Vorinstanz trat zu Recht auf die Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit der Abstimmung ein. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedarf die Durchführung einer Konsultativabstimmung einer rechtlichen (gesetzlichen) Grundlage (vgl. BGer 1C_51/2014 a.a.O., E. 2.4-2.7). Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, die Entwicklung des Verfassungs- und Gesetzesrechts auf kantonaler Ebene spreche dagegen, Konsultativabstimmungen auf Gemeindeebene gestützt auf Art. 45 GG zuzulassen. Die im angefochtenen Entscheid angeführten Praktikabilitätsüberlegungen vermöchten den Verzicht auf ein (auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe geregeltes) geordnetes Abstimmungsverfahren nicht zu ersetzen. Bei Fehlen entsprechender Bestimmungen hätten - wenn Art. 45 GG als hinreichende gesetzliche Grundlage herangezogen hätte werden dürfen, was indes klar zu verneinen sei - zumindest diejenigen Verfahrensvorschriften analog zur Anwendung gebracht werden müssen, die für die ordentlichen Abstimmungen vorgesehen seien (Traktandierungs- und Informationspflicht). Insgesamt ergebe sich, dass das Vorgehen, nach welchem an der Ortsbürgerversammlung über die vom Präsidenten vorgelegte Frage im Rahmen einer (in Verfassung und Gesetz nicht



vorgesehenen) Konstulativabstimmung abgestimmt worden sei, von der Vorinstanz nicht hätte bestätigt werden dürfen (Verwaltungsgericht, B 2015/290).

Besetzung

Vizepräsident Zürn, Präsident Eugster, Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler, Steiner; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Brändli, Breitenstrasse 16, 8852 Altendorf,

gegen

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

Vorinstanz,

Ortsgemeinde X.,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Roos, Postgasse 5, Postfach 248, 9620 Lichtensteig,



Gegenstand

Abstimmungsbeschwerde (Konsultativabstimmung der Ortsbürgerschaft vom 10. April 2014 betreffend Rückkauf Q.-hof)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Am 10. April 2014 führte die Ortsgemeinde X. die ordentliche Ortsbürgerversammlung durch. Auf Ersuchen eines Ortsbürgers im Rahmen der allgemeinen Umfrage (Traktandum 4) unterbreitete der Präsident der Ortsbürgerschaft unter dem Titel „Konsultativabstimmung“ folgende Frage zur Abstimmung: „Wer ist der Meinung, dass der Q.-hof wie bisher zurückgekauft werden soll und der Ortsverwaltungsrat die nötigen Schritte unternehmen soll?“. Die Ortsbürgerschaft gab hierzu ohne Gegenstimme und mit wenigen Enthaltungen ihre Zustimmung (act. G 11/9/3). Vom Inhalt der Versammlung wurde in der Folge eine Medienmitteilung erstellt (act. G 11/1 Beilage 2).

b. Mit Eingabe vom 24. April 2014 erhob A.Y. vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roger Brändli, Altendorf, beim Departement des Innern Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit und beantragte die Aufhebung des Beschlusses vom 10. April 2014 betreffend die Konsultativabstimmung Rückkauf Q.-hof. Zur Begründung wurde unter anderem angeführt, der Antrag auf Durchführung einer Konsultativabstimmung hätte vom Präsidenten (mangels Rechtsgrundlage im Kanton St. Gallen) nicht entgegengenommen werden dürfen, zumal dieser Gegenstand auch nicht gehörig angekündigt worden sei. Anträge dürften im Rahmen der allgemeinen Umfrage zwar beraten werden, jedoch könne darüber nicht abgestimmt werden (act. G 11/1). Mit Entscheid vom 22. Oktober 2015 wies das Departement die Abstimmungsbeschwerde ab (act. G 2).

B.



a. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Brändli für A.Y. mit Eingabe vom 6. November 2015 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben (Ziff. 1) und der Beschluss der Ortsbürgerschaft vom 10. April 2014 betreffend die Konsultativabstimmung über den Rückkauf des Q.-hofs sei aufzuheben (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 4. Januar 2016 äusserte sich der Rechtsvertreter zur Beschwerdelegitimation bzw. zum aktuellen Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers (act. G 8).

b. In der Vernehmlassung vom 12. Januar 2016 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids (act. G 10). Rechtsanwalt lic. iur. Markus Roos, Lichtensteig, stellte für die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 15. April 2016 den Antrag, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers (act. G 17).

c. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers nahm mit Eingabe vom 14. Juli 2016 Stellung zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin (act. G 24 und 25).

d. In der Duplik vom 25. Oktober 2016 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin seinen Standpunkt unter Einreichung weiterer Akten (act. G 34 und G 35 [Akten 9-13]). Am 11. November 2016 teilte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers den Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit (act. G 37).

e. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.



St.Galler Gerichte

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP, in Verbindung mit Art. 165 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG). Zu klären ist die - von der Beschwerdegegnerin bestrittene (act. G 17 S. 5-8) - Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 163 und 164 GG). In Stimmrechtssachen steht die Beschwerdebefugnis jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG, SR 173.110; vgl. auch Art. 110 und 111 Abs. 3 BGG); ein besonderes (rechtliches) Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Akts ist nicht erforderlich (BGE 138 I 171). Die beschwerdeführende Person muss sich jedoch über ein aktuelles Rechtsschutzinteresse ausweisen (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Rz. 1951 mit Hinweis auf BGer 1C_161/2007 vom 18. Februar 2008, E. 1.2). Bei der Stimmrechtsbeschwerde ist zu beachten, dass der Bürger mit dem politischen Stimm- und Wahlrecht nicht nur ein Individualrecht, sondern gleichzeitig eine Organkompetenz und damit öffentliche Funktionen ausübt. Eine Verletzung des politischen Stimmrechts kann deshalb in Frage stehen ohne Rücksicht darauf, ob der Bürger irgendwie in seinen persönlichen Interessen betroffen ist, und die Stimmrechtsbeschwerde ist auch dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer damit ausschliesslich die Wahrung der öffentlichen Interessen verfolgt. Es kann sich im Hinblick auf diese Besonderheit rechtfertigen, eine Stimmrechtsbeschwerde auch dann zur materiellen Prüfung entgegenzunehmen, wenn an der Kassation der angefochtenen Abstimmung oder Wahl kein praktisches Interesse mehr besteht, die Beschwerde aber Rechtsfragen zum Gegenstand hat, deren Klärung nach wie vor im öffentlichen Interesse liegt (BGE 104 Ia 226 E. 1b mit Hinweisen).

1.2. Konkret ist von folgendem Sachverhalt auszugehen: K.S. (Verkäufer) und der Beschwerdeführer (Käufer) schlossen am 17. März 2009 einen Kaufvertrag betreffend den Q.-hof ab. Der Vertrag erwähnte das gesetzliche Vorkaufsrecht zugunsten der Beschwerdegegnerin (act. G 18/1). Letztere machte das Vorkaufsrecht mit Erklärung vom 29. April 2009 geltend (act. G 18/2). Der Verkäufer K.S. starb am 9. März 2010; über seinen Nachlass wurde mit Wirkung ab 20. Dezember 2010 die konkursamtliche Liquidation (durch das Konkursamt E.) angeordnet (act. G 18/3). Das Landwirtschaftsamt des Kantons St. Gallen hielt im Entscheid betreffend das Gesuch des Beschwerdeführers um Erteilung einer Erwerbsbewilligung vom 9. Mai 2011 fest,



der Erwerb verstosse gegen das Realteilungsverbot. Eine Ausnahmegewilligung könne nicht erteilt werden. Die Prüfung der Frage, ob eine Erwerbsbewilligung erteilt werden könne, erübrige sich daher zum jetzigen Zeitpunkt (act. G 35 Beilage 10). Am 2. Dezember 2011 wies die Verwaltungsrekurskommission die hiergegen erhobene Beschwerde ab. Auf die dagegen vom Beschwerdeführer erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit Urteil B 2011/268 vom 23. August 2012 nicht ein. Dieses Urteil bestätigte das Bundesgericht mit Urteil 2C_964/2012 vom 10. Juni 2013.

Das Konkursamt E. gab mit Schreiben vom 24. Februar 2014 bekannt, dass es in den Kaufvertrag zwischen K.S. und dem Beschwerdeführer nicht eintreten und der Q.-hof freihändig an den Meistbietenden verkauft werde (act. G 18/4). Die dagegen durch die Beschwerdegegnerin erhobene Beschwerde wies das Bezirksgericht E. mit Entscheid vom 14. November 2014 ab (act. G 18/5). Diesen Entscheid bestätigte das Kantonsgericht G. mit Beschluss vom 9. Juli 2015 (act. G 18/6). Auf eine hiergegen erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 24. November 2015 nicht ein (act. G 18/7).

1.3. Auszugehen ist somit vom konkursamtlichen Entscheid, den Q.-hof - unter Berücksichtigung des Vorkaufsrechts der Beschwerdegegnerin - freihändig an den Meistbietenden zu veräussern. Zu klären ist, ob ein aktuelles Interesse des Beschwerdeführers - als Ortsbürger der Beschwerdegegnerin sowie Bewirtschafter des von der Konsultativabstimmung betroffenen Q.-hofs (act. G 8 S. 2 f.) - an der Beurteilung der Streitsache besteht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin (act. G 17 S. 8) ging das Anfechtungsobjekt des vorinstanzlichen Verfahrens - d.h. die Konsultativabstimmung der Ortsbürger vom 10. April 2014 betreffend Rückkauf des Q.-hofs - mit dem Entscheid betreffend Freihandverkauf nicht unter. Der Beschwerdeführer begründet sein aktuelles Interesse mit Hinweis auf hängige Auseinandersetzungen zwischen ihm und der Beschwerdegegnerin: Im Schreiben vom 28. April 2016 hielt das Kreisgericht K. mit Bezug auf das Verfahren OV-2011.12-GS1ZK (Klärung der Frage, ob die Beschwerdegegnerin aufgrund ihres Vorkaufsrechts Anspruch auf Übertragung des Eigentums am Grundstück hat) fest, dass der Vertrag vom 17. März 2009 aufgrund des Nichteintretens der Konkursverwaltung nicht aufgehoben worden sei, sondern weiterhin bestehe. Es sei



einzig die Realforderung in eine Geldforderung umgewandelt worden. Das Verfahren könne daher nicht als erledigt abgeschrieben werden (act. G 25 S. 2 Ziff. 3a mit Hinweisen auf einschlägige Kommentar-Stellen). Von einem Dahinfallen des Vertrags vom 17. März 2009 kann vor diesem Hintergrund auch im vorliegenden Verfahren nicht ausgegangen werden. Das Interesse des Beschwerdeführers daran, dass sich die Beschwerdegegnerin in hängigen Verfahren nicht auf die Konsultativabstimmung bzw. deren Ergebnis berufen kann bzw. dass ihr Auftrag betreffend Rückkauf aufgehoben wird, besteht daher grundsätzlich weiterhin. Zu seinem Vorbringen, dass er im Rahmen des freihändigen Verkaufs weiterhin kaufinteressiert sei und als Bewirtschafter des Q.-hofs über ein Vorkaufsrecht verfüge (vgl. act. G 24 S. 5), ist allerdings festzuhalten, dass das erwähnte, rechtskräftig festgestellte Erwerbshindernis des Realteilungsverbots einem Erwerb durch den Beschwerdeführer entgegenstehen dürfte. Auch teilte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers der VRK mit Schreiben vom 4. Januar 2016 mit, dass das Beschwerdeverfahren betreffend Erteilung einer Erwerbsbewilligung zugunsten des Beschwerdeführers wegen Nichteintritts der Konkursverwaltung in den Kaufvertrag als gegenstandslos abgeschrieben werden könne (vgl. act. G 35 Beilage 13).

Diese Umstände sprechen gegen das Bestehen eines aktuellen Interesses des Beschwerdeführers an der materiellen Beurteilung der vorliegenden Streitsache. Hingegen ist für die Klärung der Rechtsfrage, ob im Kanton St. Gallen eine Rechtsgrundlage für Konsultativabstimmungen gegeben ist, ein öffentliches Interesse zu bejahen und die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers (als Ortsbürger) aus diesem Grund zu bejahen. Sein Vorbringen, dass auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses bei Konsultativabstimmungen zu verzichten sei (act. G 8 S. 5 unten), braucht daher nicht weiter untersucht zu werden. Die Beschwerdeeingabe vom 6. November 2015 mit der Ergänzung vom 4. Januar 2016 (act. G 1 und 8) entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich - d.h. mit Ausnahme der in E. 4.7 noch darzulegenden Gegebenheiten - einzutreten.

Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil die erwähnte Rechtsfrage vom Verwaltungsgericht erstmals zu beurteilen ist (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes [GerG], sGS 941.1).



2. Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist auf Rechtsverletzungen beschränkt; der Beschwerdeführer kann sich sodann auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 VRP).

3.

3.1. Materiell streitig ist, ob die Vorinstanz das Vorgehen, gemäss welchem an der Ortsbürgerversammlung vom 10. April 2014 über die vom Präsidenten vorgelegte Frage betreffend Rückkauf des Q.-hofs abgestimmt wurde, zu Recht unbeanstandet liess. - Nach Art. 164 Abs. 1 GG können Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen wegen Verfahrensmängeln mit Abstimmungsbeschwerde angefochten werden. Verfahrensmängel gelten dann als Beschwerdegründe, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn die Beschwerdeführenden nachweisen, dass es ihnen trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen (Art. 164 Abs. 2 GG). Beschwerden wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen sind innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen (Art. 164 Abs. 3 GG). Eine Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit des Beschlusses der Bürgerschaft ist innert einer Frist von vierzehn Tagen seit Annahme des Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist zu erheben (Art. 163 Abs. 2 GG). Der Begriff der Rechtswidrigkeit umfasst alle Rechtsbereiche, so namentlich Bundesrecht, kantonales und kommunales Recht. Nicht erheblich ist, ob es sich dabei um formelles oder materielles Recht handelt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 650 ff.). Mit der auch im vorliegenden Verfahren wiederholten (act. G 1 S. 4-6) Rüge der für Konsultativabstimmungen fehlenden Rechtsgrundlage beanstandet der Beschwerdeführer unstreitig eine materielle Rechtsverletzung.

3.2. Stimmberechtigte können an der Versammlung bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln oder anderen Rechtsverletzungen erheben (Art. 47 Abs. 1 GG). Nach Art. 163 Abs. 1 GG können Beschlüsse der Bürgerschaft von Stimmberechtigten und von anderen Personen, die an der Änderung oder Aufhebung des Beschlusses ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun, wegen Rechtswidrigkeit



mit Abstimmungsbeschwerde beim zuständigen Departement angefochten werden. Unbestritten nahm der Beschwerdeführer an der Ortsbürgerversammlung vom 10. April 2014 teil, erhob jedoch in deren Verlauf keine Einsprache (Art. 47 GG) wegen Verfahrensmängeln oder Rechtsverletzungen (vgl. act. G 11/9/3). Nach dem klaren Wortlaut von Art. 163 GG ist für die Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtsverletzungen - im Gegensatz zu Beschwerden wegen Verfahrensmängeln (Art. 164 GG) - keine vorgängige Rüge dieser Rechtsverletzung an der Bürgerversammlung vorausgesetzt. Die Vorinstanz (act. G 2 S. 8) begründete diese Differenzierung nachvollziehbar mit dem Umstand, dass an der Versammlung wahrgenommene Verfahrensfehler unmittelbar geltend zu machen seien, so dass sie noch an der gleichen Versammlung behoben werden könnten. Demgegenüber sind Rechtsverletzungen häufig nicht sofort erkennbar; auch dürfte eine Behebung von Rechtsmängeln an der Versammlung oftmals nicht möglich sein. Die fehlende Rüge des Beschwerdeführers einer Rechtsverletzung an der Versammlung vom 10. April 2014 stellte dementsprechend kein Eintretenshindernis für die Stimmrechtsbeschwerde dar.

3.3.

3.3.1. Über Grundsatzfragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft fallen, kann der Rat gemäss Art. 25 Abs. 1 GG eine Abstimmung anordnen. Das Ergebnis der Grundsatzabstimmung bindet den Rat bei der Ausarbeitung des in Aussicht genommenen Beschlusses. In seiner Stellungnahme ist der Rat jedoch frei. Die Bindung erstreckt sich nicht auf spätere Verfahren, in denen die gleiche Frage wieder aufgegriffen wird (Art. 25 Abs. 2 GG). Die Bürgerschaft ist durch das Ergebnis der Grundsatzabstimmung nicht gebunden (Art. 25 Abs. 3 GG). Von der Grundsatzabstimmung unterscheidet sich die Konsultativabstimmung durch das Merkmal der rechtlichen Unverbindlichkeit. In der Regel handelt es sich dabei um Volksbefragungen, die nicht zu einer rechtlich verbindlichen Entscheidung führen (vgl. BGer 1C_51/2014 vom 25. März 2014, E. 2.3 mit Hinweisen). Für die Definition der Konsultativabstimmung werden zwei Merkmale als wesentlich erachtet: Der Entscheid des Stimmvolks ist politisch bedeutsam, rechtlich aber nicht verbindlich (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2288).



Nach Erledigung der angekündigten Geschäfte wird gemäss Art. 45 Abs. 1 GG die allgemeine Umfrage eröffnet. Dabei können Fragen von allgemeiner Bedeutung über einen Gegenstand aus dem Aufgabenbereich der Gemeinde gestellt werden. Der Rat beantwortet diese Fragen mündlich oder schriftlich bis spätestens an der nächsten Bürgerversammlung (Art. 45 Abs. 2 GG). Werden Anträge gestellt, deren Behandlung in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt, können sie beraten, zur Begutachtung und Ausarbeitung eines Beschlussentwurfs an den Rat gewiesen oder verworfen werden (Art. 45 Abs. 3 GG).

3.3.2. Unbestritten blieben die vorinstanzlichen Feststellungen (act. G 2 S. 11), dass als Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde lediglich Beschlüsse in Betracht kommen und aufgrund von Art. 45 Abs. 3 GG eine materielle Abstimmung/Beschlussfassung über einen Antrag im Rahmen der allgemeinen Umfrage nicht zulässig ist. Bezüglich des Vorgehens des Präsidenten an der Versammlung vom 10. April 2014, mit welchem er auf Anregung eines Ortsbürgers unter dem Titel „Konsultativabstimmung“ die Frage betreffend Rückkauf des Q.-hofs zur Abstimmung brachte (vgl. act. G 11/9/3 Traktandum 4), kam die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die Adressaten, die äusseren Umstände, die Durchführung und die Ermittlung des Resultats hätten denjenigen einer „normalen“ Abstimmung entsprochen, weshalb nicht von einer Meinungsumfrage ausgegangen werden könne. Ebenso wenig könne von einem materiellen Entscheid/Beschluss der Ortsbürgerschaft gesprochen werden. Demgegenüber weise die gewählte Bezeichnung „Konsultativabstimmung“ die Abstimmung als unverbindlich aus, weil es darin um eine Bewertung der Bemühungen des Ortsverwaltungsrats betreffend Rückkauf des Q.-hofs gehe. Sowohl die Vertretung der Gemeinde nach aussen als auch die Prozessführung würden in die Zuständigkeit des Ortsverwaltungsrats und nicht in diejenige der Ortsbürgerschaft fallen (Art. 17 lit. f und g der Gemeindeordnung der Ortsgemeinde X. vom 12. April 2012; Art. 90 GG). Eine Wiedererwägung des Beschlusses der Ortsbürgerschaft vom 24. April 2001 (vgl. act. G 11/1 Beilage 7; Beschluss von 2001) sei in dieser Fragestellung gleichfalls nicht enthalten. Der Beschluss 2001 sei an der Versammlung vom 10. April 2014 nicht zur Debatte gestanden, sondern es sei um eine Bewertung des vom Ortsverwaltungsrat in der Angelegenheit Q.-hof gezeigten Verhaltens gegangen. Die Verweigerung der Zustimmung hätte denn auch nicht die Aufhebung des Beschlusses von 2001 zur Folge gehabt. Vor diesem Hintergrund könne es auch keine Rolle spielen, ob bzw. inwieweit



der Beschluss von 2001 nach wie vor Gültigkeit beanspruchen könne oder ob er seine Legitimation zwischenzeitlich aufgrund des Vergleichs vom 30. August 2005 (act. G 11/1 Beilage 11) ganz oder teilweise verloren habe. Im Übrigen bedeute die Durchführung von Konsultativabstimmungen in Formen der Abstimmung nicht, dass diese Formen fehlerlos eingehalten werden müssten. Was bei einer „normalen“ Abstimmung ein Mangel mit rechtlicher Folge wäre, könne für die Konsultativabstimmung gerade typisch sein, so etwa das vom Beschwerdeführer beanstandete Fehlen einer ordentlichen Ankündigung. Solange der Akt und Rahmen der Stimmabgabe äusserlich das Bild einer „normalen“ Volksabstimmung bieten würden, handle es sich um eine Konsultativabstimmung und nicht um eine Meinungsumfrage. Liege aber eine Konsultativabstimmung vor, sei auch von einem tauglichen Anfechtungsobjekt der Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit auszugehen (act. G 2 S. 11 f.).

3.3.3. Diese nachvollziehbar begründeten vorinstanzlichen Darlegungen werden von den Verfahrensbeteiligten als solche nicht in Frage gestellt (vgl. act. G 1 S. 3). Ihnen kann gefolgt werden. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Vorinstanz, nachdem auch die weiteren Eintretensvoraussetzungen gegeben waren, zu Recht auf die Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit der Abstimmung eingetreten ist.

4.

4.1. Das Phänomen der Konsultativabstimmung ist vielgestaltig. Allgemein umschrieben handelt es sich dabei um eine „Abstimmung der Stimmberechtigten mit rechtlich unverbindlichem Ergebnis“. Einer engeren Begriffsumschreibung folgend wird auch von einer „Meinungsäusserung der Stimmberechtigten im Verfahren einer normalen Abstimmung“ gesprochen, „wobei das Ergebnis der Abstimmung unverbindlich oder eben ‚konsultativ‘ ist“. Das Resultat einer Konsultativabstimmung hat eine faktisch-politische Tragweite, mit der sie sich von einer formlosen Umfrage abhebt und deswegen juristisch nicht irrelevant ist. Konsultativabstimmungen haben Informationsfunktion. Sie vermögen dem Behördenhandeln zudem eine gewisse zusätzliche Legitimation zu verleihen, doch darf diese demokratische Funktion nicht überbewertet werden (Peter Friedli; Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 21, N. 3).



4.2. Nach Auffassung eines überwiegenden Teils von Lehre und Rechtsprechung bedarf die Durchführung einer Konsultativabstimmung einer rechtlichen (gesetzlichen) Grundlage (vgl. BGer 1C_51/2014 a.a.O., E. 2.4-2.7) im kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht. Mit Hinweis auf frühere Urteile (unter anderen BGE 104 Ia 226) anerkennt das Bundesgericht implizit die Möglichkeit von Ausnahmen vom Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, etwa bei Vorliegen einer Zwangslage (drohende Ersatzvornahme durch übergeordnete Behörden) bzw. zeitlicher Dringlichkeit (BGer 1C_51/2014 a.a.O., E. 2.8 f.). Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz hierzu zutreffend aus, dass keine aussergewöhnlichen Umstände im Sinn der erwähnten Rechtsprechung ersichtlich seien. Allein der Umstand, dass der Verkauf des Q.-hofs mit Gesamtvertrag vom 29. März 1995 zu jahrelang andauernden und für die Beteiligten sehr belastenden Rechtsstreitigkeiten geführt habe, rechtfertige die Durchführung einer Konsultativabstimmung ohne entsprechende Rechtsgrundlage nicht. Für die Beschwerdegegnerin habe kein Zwang bestanden, der Stimmbevölkerung eine Abstimmungsvorlage zu präsentieren, um aufsichtsrechtliche Interventionen zu vermeiden (act. G 2 S. 14 f.).

4.3. Hinsichtlich der Frage des Vorliegens einer gesetzlichen Grundlage für Konsultativabstimmungen ist vorweg festzuhalten, dass das aktuelle St. Galler Recht - im Gegensatz zum früher geltenden Recht - keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage bezüglich Konsultativabstimmungen (gesetzliche Definition, Umschreibung ihrer Bedeutung und ihrer Wirkungen, einzuhaltendes Verfahren, zulässiger Anwendungsbereich, etc.) enthält. Art. 31 des st. gallischen Gesetzes über Referendum und Initiative (RIG; sGS 125.1), welcher Volksbefragungen in Form von Konsultativabstimmungen noch zugelassen hatte, wurde mit Gesetzesnachtrag vom 30. Mai 2006 aufgehoben, weil das neue kantonale Verfassungsrecht die Grundsatz- oder Konsultativabstimmung, welche sich bisher auf Art. 48 aKV stützte, nicht mehr kennt (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. September 2005 des V. Nachtrags zum RIG; ABI 2005, 2118). In der Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 war diesbezüglich ausgeführt worden, den Konsultativabstimmungen hafte der Nachteil an, dass weder die Stimmberechtigten noch die Behörden an das Ergebnis gebunden seien. Die Verhältnisse auf Gemeindeebene liessen sich nicht auf die staatliche Ebene übertragen (ABI 2000, 165 ff., 297). Die Botschaft zum Gemeindegesetz vom 11. März 2008 führte sodann aus,



die politischen Rechte, d.h. die Zuständigkeiten der Bürgerschaft, seien vom kantonalen Gesetzgeber festzulegen. Neu sollten die Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen den Eventualantrag, den Volksvorschlag und Volksmotion als politische Rechte vorsehen können (ABI 2008, 1321 ff., 1327). Diese Instrumente wurden in der Folge eingeführt (vgl. Art. 75-83 GG). Ebenso wurde in Art. 25 GG die Möglichkeit, auf Gemeindeebene Grundsatzabstimmungen durchführen zu können, statuiert. Demgegenüber enthält das kantonale Recht keine explizite Regelung, aufgrund derer die Konsultativabstimmung auf Gemeindeebene zulässig sein soll. Davon ist auch die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausgegangen.

4.4. Zu klären ist, ob Art. 45 GG (vgl. vorstehende E. 3.3.1 zweiter Absatz) als rechtliche Grundlage für Konsultativabstimmungen herangezogen werden kann, wie es die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid getan hat. Der Beschwerdeführer macht hierzu geltend, dass für die durchgeführte Konsultativabstimmung keine gesetzliche Grundlage bestanden habe und abgesehen davon die Konsultativabstimmung selbst dann aufzuheben sei, falls eine gesetzliche Grundlage gegeben wäre. Dies deshalb, weil Konsultativabstimmungen im ordentlichen demokratischen Abstimmungsverfahren, welches vorliegend nicht eingehalten sei, zu ergehen hätten. Die Vorinstanz übersehe, dass die Konsultativabstimmung zwar nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid führe, ihr aber doch eine faktische Verbindlichkeit und eine Bedeutung für den Ortsverwaltungsrat zukomme, die mit jener einer formlosen Umfrage nicht vergleichbar sei. Selbst wenn sich der Rat gestützt auf Art. 45 Abs. 2 GG mit Fragen an die Stimmberechtigten wenden könnte, so könne sich dies nur auf eine formlose Umfrage beschränken. Die Vorinstanz verkenne Sinn und Zweck von Art. 45 Abs. 3 GG. Aus dieser Bestimmung ergebe sich, dass über gestellte Anträge (wozu auch der Antrag auf Konsultativabstimmung gehöre) nicht an der gleichen Versammlung Beschluss gefasst werden könne. Art. 45 GG sei keine Rechtsgrundlage für Umfragen in der spezifischen äusseren Form des Abstimmungsverfahrens. Die Möglichkeit einer Konsultativabstimmung setze zudem eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage voraus. In Art. 45 GG sei nicht nur keine Rechtsgrundlage für eine Konsultativabstimmung gegeben; diese wäre auch nicht hinreichend. Selbst wenn die Konsultativabstimmung nicht bereits mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig wäre, müsste sie aufgehoben werden, weil der



Ortsverwaltungsrat den Antrag nicht hätte zur Abstimmung bringen dürfen (act. G 1 S. 4-7).

4.5. Die Abstimmung vom 10. April 2014 über die Frage, ob der - im Jahr 2001 bereits beschlossene - Rückkauf Q.-hof vom Ortsverwaltungsrat weiterhin anzustreben sei, erfolgte im Rahmen der allgemeinen Umfrage, welche Regelungsgegenstand von Art. 45 GG bildet. Bezugnehmend auf die Regelung von Art. 45 Abs. 2 und 3 GG erachtete es die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid als naheliegend, dass sich nicht nur die teilnehmenden Stimmberechtigten mit Fragen an den Rat wenden dürften, sondern sich umgekehrt auch der Rat mit Fragen an die Stimmberechtigten gelangen könne, um auf diese Weise ihre Meinung zu einem bestimmten Thema zu erkunden. Diese Fragestellung sei weder von der Zuständigkeit der Stimmbürger in der Sache abhängig, noch führe sie im Ergebnis zu einer materiellen Entscheidung. Die Antwort entfalte für den Rat somit auch keine rechtliche Bindung. Ein solches Vorgehen könne dementsprechend auch als konsultativ bezeichnet werden. Die mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes erfolgte Ergänzung von Art. 45 Abs. 2 GG mit einem zweiten Satz führe zu keiner Änderung dieses Verständnisses. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass mit diesem Zusatz eine Einschränkung des in Abs. 2 der genannten Bestimmung im ersten Satz enthaltenen Fragerechts verbunden sein sollte (act. G 2 S. 15 mit Hinweis auf Gemeindegesetz, Protokoll der vorberatenden Kommission vom 21. Mai 2008, S. 47, In: RIS 22.08.05).

4.6.

4.6.1. Die vorinstanzlichen Feststellungen lassen sich einerseits mit dem Merkmal der Unverbindlichkeit von Konsultativabstimmungen (vgl. vorstehende E. 3.3.1) in Einklang bringen. Sodann wurde ein (von Art. 45 Abs. 3 GG nicht umfasster; vorstehende E. 3.3.2) materieller Beschluss am 10. April 2014 insofern nicht gefällt, als der Rückkauf des Q.-hofs bereits im Jahr 2001 beschlossen worden war; am 10. April 2014 wurde lediglich der entsprechende (an sich bereits zuvor bestehende) Auftrag an den Ortsverwaltungsrat unterstützt. Andererseits weist der Beschwerdeführer zutreffend darauf hin, dass der Abstimmung trotz ihres unverbindlichen Charakters eine sachliche Bedeutung für den Ortsverwaltungsrat zukommt und durch sie Einfluss auf das weitere Vorgehen in der betreffenden Angelegenheit genommen wird (act. G 1 S. 5 f.). Eher



fraglich erscheint dabei, ob die am 10. April 2014 zur Abstimmung gebrachte Angelegenheit eine (politisch) bedeutsame Angelegenheit - als Merkmal von Konsultativabstimmungen (vgl. vorstehende E. 3.3.1) - betraf.

4.6.2. Die oben (Ziff. 4.3) skizzierte Entwicklung spricht dagegen, Konsultativabstimmungen auf Gemeindeebene gestützt auf Art. 45 GG zuzulassen. Die im angefochtenen Entscheid angeführten Praktikabilitätsüberlegungen vermögen den Verzicht auf ein (auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe geregeltes) geordnetes Abstimmungsverfahren nicht zu ersetzen. Der Auffassung, dass die für ordentliche Abstimmungen geltenden Verfahrensvorschriften im Fall einer Konsultativabstimmung nicht hätten eingehalten werden müssen, kann nicht gefolgt werden. Dies weil das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht die Befugnis zur Durchführung konsultativer Volksabstimmungen - und folglich auch das hierbei zwingend einzuhaltende Verfahren - nicht regelt. Bei Fehlen entsprechender Bestimmungen hätten - wenn Art. 45 GG als hinreichende gesetzliche Grundlage herangezogen hätte werden dürfen, was indes klar zu verneinen ist - zumindest diejenigen Verfahrensvorschriften analog zur Anwendung gebracht werden müssen, die für die ordentlichen Abstimmungen vorgesehen sind (Traktandierungs- und Informationspflicht). Diese Vorschriften stellen sicher, dass den Stimmbürgern ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um sich über den Inhalt der anstehenden Abstimmung und über konträre Positionen zu orientieren und ihre eigene Auffassung in die Diskussion einzubringen. Hierdurch wird auch vermieden, dass das Ergebnis einer unvorbereiteten Befragung nicht lediglich eine zum betreffenden Zeitpunkt vorherrschende Stimmung zum Ausdruck bringt und insofern zufälligen Charakter hat (vgl. BGE 104 Ia 236, E. 2b). Der guten Ordnung halber sei noch angemerkt, dass sich vorliegend eine weitere Vorbereitung der Konsultativabstimmung unter Einhaltung der für ordentliche Abstimmungen geltenden Verfahrensvorschriften nicht bereits mit dem pauschalen Hinweis auf das Bekanntsein der Umstände des - bereits im Jahr 2001 beschlossenen - Auftrags für den Rückkauf des Q.-hofs erübrigt hätte, zumal jener Beschluss damals immerhin 13 Jahre zurücklag.

Insgesamt ergibt sich somit, dass das Vorgehen, nach welchem an der Ortsbürgerversammlung vom 10. April 2014 über die vom Präsidenten vorgelegte Frage betreffend Rückkauf im Rahmen einer (in Verfassung und Gesetz nicht



vorgesehenen) Konsultativabstimmung abgestimmt wurde, von der Vorinstanz nicht hätte bestätigt werden dürfen. Der angefochtene Entscheid lässt sich daher nicht aufrechterhalten.

4.7. Der Beschwerdeführer rügt im Weiteren einen Verfahrensmangel im Sinn von Art. 164 GG insofern, als er festhält, die Konsultativabstimmung müsste selbst bei Bejahung einer gesetzlichen Grundlage aufgehoben werden, weil der Ortsverwaltungsrat den Antrag nicht hätte zur Abstimmung bringen dürfen. Der Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck bringe, bestehe auch bei Konsultativabstimmungen. Vielmehr hätte er den Antrag für eine nächste Versammlung ordnungsgemäss vorbereiten und traktandieren sowie das Vorverfahren bei Abstimmungen ordentlich durchführen müssen. Dem Beschwerdeführer sei es nicht möglich gewesen, diesen Mangel bereits an der Versammlung wahrzunehmen (zu rügen). Abgesehen davon, dass er den Mangel nicht gekannt habe, wäre ihm eine Rüge in der Versammlung auch bei entsprechender Kenntnis (wegen der feindseligen Atmosphäre) nicht möglich gewesen. Abgesehen davon stehe ohnehin nicht ein Verfahrensmangel in der Bürgerversammlung zur Diskussion, sondern der komplette Ausschluss des ordentlichen Abstimmungsverfahrens, was nicht geheilt werden könne (act. G 1 S. 6 f.).

Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot. Dieses besagt, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 919). Der vom Beschwerdeführer angeführte Verfahrensmangel bildete nicht Gegenstand des Rekursverfahrens bzw. wurde in jenem Verfahren nicht gerügt (vgl. act. G 11/11 S. 2). Er stellt daher im Beschwerdeverfahren ein unzulässiges Novum dar. Hierauf ist dementsprechend nicht einzutreten.

5.



5.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens gehen somit zulasten der Beschwerdegegnerin. Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 2'000.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 800.-- sind ebenfalls der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Auf die Kostenerhebung wird sowohl im Rekurs- als auch im Beschwerdeverfahren verzichtet (Art. 95 Abs. 3 und 97 VRP).

Die im Beschwerde- und im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 2'000.-- und CHF 800.-- werden dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

5.2. Der Beschwerdeführer stellt Antrag auf eine ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdegegnerin (act. G 1). Bei Abstimmungsbeschwerden entfällt jedoch ein Anspruch auf Parteientschädigung in der Regel (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis und 98 Abs. 3 lit. c VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 832). Ein Anlass, vorliegend von dieser Regel abzuweichen, ist nicht gegeben.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und der Entscheid vom 22. Oktober 2015 wird aufgehoben.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000.-- und des Rekursverfahrens von CHF 800.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Kostenerhebungen wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer werden die für das Beschwerde- und das Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 2'000.-- und CHF 800.-- zurückerstattet.
- 3.** Eine ausseramtliche Entschädigung wird nicht ausgerichtet.

Publikationsplattform



St.Galler Gerichte

Der Vizepräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid