



**Fall-Nr.:** B 2019/190  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 06.03.2020  
**Entscheiddatum:** 19.02.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 19.02.2020**

**Politische Rechte, Abstimmungsbeschwerde, Nichteintretensentscheid, Art. 5 RGG (sGS 171.0) in Verbindung mit Art. 164 und 22 ff. GG (sGS 151.2). Bestätigung des vorinstanzlichen Nichteintretens in Bezug auf Art. 164 GG. Das Beschwerderecht ist verwirkt, weil sich der Beschwerdeführer mit dem Vorgehen des Versammlungsleiters an der Versammlung einverstanden erklärt hat und die weiteren geltend gemachten Verfahrensfehler nicht an der Versammlung gerügt worden sind (E. 2). In der Sache wäre die Abstimmungsbeschwerde ohnehin unbegründet (E. 3). Dass in der Versammlung ein Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung gestellt worden ist, schliesst eine anschliessende Diskussion (auch) zur Sache – im konkreten Fall zu einem Kreditbegehren – nicht aus (Verwaltungsgericht, B 2019/190).**

#### **Entscheid vom 19. Februar 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

**A. \_\_**

**Beschwerdeführer,**

gegen



## St.Galler Gerichte

**Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen,**  
Klosterhof 6a, 9000 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Katholische Kirchgemeinde B.\_\_,** Kirchenverwaltungsrat,

**Beschwerdegegnerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Armin Bossart, Schmiedgasse 28, Postfach 546,  
9004 St. Gallen,

Gegenstand

### **Abstimmungsbeschwerde**

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

##### **A.**

Am 7. April 2019 fand die ordentliche Kirchbürgerversammlung der katholischen Kirchgemeinde B.\_\_ statt (Protokoll in act. 8/8). Das Traktandum Nr. 4 hatte einen Baukredit über CHF 13'271'000 für den Neubau "Haus C.\_\_" in B.\_\_ zum Gegenstand. Unmittelbar nach Eröffnung der Diskussion stellte die Kirchbürgerin E.\_\_ den Antrag, die Sachabstimmung sei an der Urne vorzunehmen. Der Versammlungsleiter – der damalige Kirchenverwaltungsratspräsident D.\_\_ – stellte sogleich in Aussicht, dass vor der Abstimmung über den Kreditantrag über den Antrag auf Urnenabstimmung abgestimmt werde. Gleichzeitig empfahl er, diesen Antrag abzulehnen. In der Folge ergriffen weitere Bürgerinnen und Bürger der Kirchgemeinde das Wort. Sie äusserten sich zunächst zur beantragten Urnenabstimmung, dann aber auch immer mehr zur Kreditvorlage an sich. Schliesslich meldete sich A.\_\_ mit einem von ihm als "Ordnungsantrag" bezeichneten Votum. Er führte aus, nachdem ein Antrag auf Urnenabstimmung gestellt worden sei, hätte man seiner Meinung nach nur noch darüber und nicht mehr über das Projekt selbst diskutieren dürfen. Er verlange, dass



die Abstimmung über diesen Antrag vor der materiellen Diskussion über das Projekt durchgeführt werde. Es folgte ein Wortwechsel zwischen A.\_\_ und dem Versammlungsleiter. A.\_\_ betonte mehrfach, dass seiner Meinung nach nur über die Frage der Urnenabstimmung hätte diskutiert werden dürfen. Das Ende dieser Diskussion ist wie folgt protokolliert worden:

D.\_\_:

[...] Es gibt nur drei Ordnungsanträge. Schluss der Rednerliste, Schluss der Diskussion und Rückkommen. Über die muss der Versammlungsleiter unverzüglich abstimmen lassen, alle anderen werden im Sinne der Schlussabstimmung, zuerst der Antrag aus der Bürgerschaft, vorgestellt dem Antrag des Rates [zur Abstimmung gebracht]. Ich werte deinen Antrag als Ordnungsantrag, dass wir jetzt die Diskussion beenden und über diesen Antrag muss die Bürgerschaft abstimmen. Ist das in deinem Sinne?

A.\_\_:

Ja und im Übrigen kündige ich eine Beschwerde an.

D.\_\_:

Das müsstest du am Schluss der Versammlung nach Art. 47 Gemeindegesetz tun. Dann stelle ich, wie es der Ablauf und die rechtlichen Rahmenbedingungen vorsehen, den Ordnungsantrag von A.\_\_ zur Debatte, also dass wir jetzt die Debatte und Rednerliste beenden. Wer dem Antrag zustimmen möchte, zeige das durch Handerheben.

Die Mehrheit stimmte diesem Ordnungsantrag zu. Nach dem so herbeigeführten Ende der Diskussion liess der Versammlungsleiter über den Antrag betreffend Durchführung einer Urnenabstimmung abstimmen. Dieser Antrag wurde mit 166 zu 168 Stimmen abgelehnt. Daraufhin liess der Versammlungsleiter über den Baukredit abstimmen, dem mit klarer Mehrheit zugestimmt wurde. Bevor er die Versammlung für beendet erklärte, führte D.\_\_ aus: "Wer nach Artikel 47 des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen einen Einspruch wegen Verfahrensmängeln oder anderen Rechtsverletzungen an der heutigen Versammlung erheben will, muss das jetzt tun". A.\_\_ meldete eine Einsprache an. Der Einladung des Versammlungsleiters, seine Einsprache zu begründen, folgte er nicht.



### B.

Mit Eingabe vom 15. April 2019 erhob A.\_\_\_ beim Administrationsrat des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen Abstimmungsbeschwerde mit den Anträgen, die Abstimmung über den Antrag, das Projekt "C.\_\_\_" an die Urne zu verweisen, sei als ungültig zu erklären und zu wiederholen und – als Folge davon und wegen der ungeklärten Mehrheitsverhältnisse bei der Schlussabstimmung zum Projekt "C.\_\_\_" – sei auch diese als ungültig zu erklären und zu wiederholen (act. 8/1). Der Kirchenverwaltungsrat beantragte für die Kirchgemeinde B.\_\_\_, die Abstimmungsbeschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Von den beschwerdeweise geltend gemachten Verfahrensfehlern habe A.\_\_\_ an der Versammlung einzig gerügt, dass über den Antrag auf Urnenabstimmung nicht unmittelbar nach Antragstellung abgestimmt worden sei. Auf die Beschwerde sei mithin nur insoweit einzutreten, und sie sei auch diesbezüglich unbegründet (act. 8/3).

Nach einem weiteren Schriftenwechsel trat der Administrationsrat mit Entscheid vom 13. August 2019 auf die Abstimmungsbeschwerde nicht ein mit der Begründung, A.\_\_\_ habe zwar während der Versammlung eine Beschwerde angekündigt und am Schluss eine (unbegründete) Einsprache erhoben. Er habe jedoch nicht mit dem erforderlichen Mindestmass an Bestimmtheit und Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass die Abstimmung mit einem Verfahrensfehler behaftet sei. Er habe somit eine rasche Klarstellung der Förmlichkeiten und eine allfällige Korrektur des Verfahrens verunmöglicht und damit sein Beschwerderecht verwirkt. Überdies sei nicht gesetzlich geregelt, bis wann ein Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung gestellt werden könne. Ein solcher könne zu einem beliebigen Zeitpunkt der Beratung gestellt werden. Es obliege dem Versammlungsleiter, die Abstimmung darüber im Hinblick auf die ordnungsgemässe Erledigung der Geschäfte und unter Berücksichtigung des Beratungsablaufs durchzuführen. Wesentlich (und eingehalten) sei jedoch, dass die Bürgerversammlung die Schlussabstimmung über die Vorlage in diesem Zeitpunkt noch nicht durchgeführt habe. Über den Ordnungsantrag A.\_\_\_s auf Schluss der Diskussion sei sodann sofort und korrekt abgestimmt worden (vgl. act. 2).

### C.

Gegen den Entscheid des Administrationsrates (Vorinstanz) erhob A.\_\_\_ (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 4. September 2019 und Ergänzung vom 27.



September 2019 (Datum Poststempel) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 5). Er beantragte sinngemäss, der angefochtene Entscheid (und damit auch die mit seiner Abstimmungsbeschwerde angefochtenen Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung) seien aufzuheben, eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Streitsache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz teilte am 24. Oktober 2019 den Verzicht auf eine Vernehmlassung mit (act. 7). Der Kirchenverwaltungsrat, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Armin Bossart, nahm für die Katholische Kirchgemeinde B.\_\_\_\_ (Beschwerdebeteiligte) am 5. Dezember 2019 zur Beschwerde Stellung (act. 13). Er beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers (act. 13). In weiteren Eingabe hielten der Beschwerdeführer und die Beschwerdebeteiligte an ihren Standpunkten fest (act. 15, 19 und 22).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

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

#### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 4. September 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 27. September 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

#### **2.**

Streitig ist, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf die vom Beschwerdeführer erhobene Abstimmungsbeschwerde eingetreten ist.

#### **2.1.**

Die Beschwerdegegnerin ist eine Kirchgemeinde. Dabei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche (Gebiets-) Körperschaft, der die in ihrem Gebiet wohnhaften



Katholiken römisch-katholischen Bekenntnisses angehören (Art. 55 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen, sGS 173.5, VKK). Der Entscheid über die Erstellung, die Renovation und den Abbruch von Bauten liegt im Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft als Organ der Kirchgemeinde (Art. 61 Abs. 1 lit. f VKK). Die Kirchgemeinde ist im Rahmen der Gesetzgebung des Kantons und des Konfessionsteils autonom (Art. 57 VKK). In der Gemeindeordnung legt die Bürgerschaft im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung die Organisationsform fest (Art. 61 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 66 Abs. 1 VKK); diese bedarf der Genehmigung durch den Administrationsrat (Art. 70 Abs. 1 lit. a VKK).

Die Beschwerdebeteiligte ist als Kirchgemeinde mit Bürgerversammlung organisiert (Art. 3 der Gemeindeordnung vom 25. Juni 2015, act. 8/9). Soweit die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften die Beschlussfassung an der Bürgerversammlung vorsehen und – wie das hier der Fall ist – keine eigenen Vorschriften erlassen, wenden sie die Vorschriften des Gemeindegesetzes über das Verfahren an der Bürgerversammlung sachgemäss an (Art. 5 des Gesetzes über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, sGS 171.0, RGG; vgl. bereits den pauschalen Verweis auf die subsidiäre Anwendung der Vorschriften des kantonalen Rechts in Art. 71 Abs. 1 VKK). Einschlägig für die Durchführung der Kirchbürgerversammlung sind somit insbesondere die Art. 22 ff. des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG).

### **2.2.**

Die Bürgerschaft trifft ihre Beschlüsse offen an der Bürgerversammlung, soweit das Gemeindegesetz kein anderes Abstimmungsverfahren vorsieht. Sachabstimmungen werden an der Urne vorgenommen, wenn ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist, wenn die Gemeindeordnung es vorsieht (der Rat kann die Vorlage dennoch einer Bürgerversammlung unterbreiten, die Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beantragen) oder wenn an der Bürgerversammlung die Mehrheit es beschliesst (wenn von der Gemeindeordnung vorgesehen, kann auch eine Minderheit die Urnenabstimmung verlangen). Die Vorlage kann auch in diesem Fall einer Bürgerversammlung unterbreitet werden; diese kann die Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beschliessen (zum Ganzen vgl. Art. 26 Abs. 1 und 3 GG). Der Rat setzt Ort und Zeitpunkt der Bürgerversammlung fest (Art. 28 Abs. 1 und 4 GG). Die Bürgerversammlung wird spätestens am zwölften Tag vor der Durchführung unter Angabe der Verhandlungsgegenstände bekannt gemacht (Art. 29 Abs. 1 GG). Die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Rates leitet die Versammlung und sorgt für die ordnungsgemässe Erledigung der Geschäfte (Art. 32 Abs. 1 lit. a und b GG). Die



Geschäfte werden in der angekündigten Reihenfolge behandelt, sofern die Bürgerversammlung keine andere Reihenfolge beschliesst (vgl. Art. 35 Abs. 1 GG). Die Stimmberechtigten können Ordnungs- und Änderungsanträge stellen.

Ordnungsanträge sind Anträge, die sich auf den Gang des Verfahrens beziehen, wie Anträge auf Schluss der Rednerliste, Schluss der Diskussion oder Rückkommen. Sie werden sofort behandelt (Art. 37 Abs. 1 und 2 GG). Stimmberechtigte können sodann zu einem Gegenstand Änderungsanträge stellen. Liegen mehrere solche Anträge zu einem Gegenstand vor, werden die Änderungsanträge einander gegenübergestellt, bis ein bereinigter Hauptantrag verbleibt. Der bereinigte Hauptantrag wird alsdann der Schlussabstimmung unterstellt (vgl. Art. 38 GG). Zur Diskussionsordnung hält Art. 39 GG fest, dass die Anträge des Rates verlesen und wenn nötig erläutert werden. Die Stimmberechtigten können sich zum Verhandlungsgegenstand äussern und Nichteintreten, Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beantragen (Art. 39 Abs. 1 und 2 GG). Die Bürgerversammlung stimmt zuerst über Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung oder Verschiebung ab (Art. 40 GG). Stimmberechtigte können bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln oder anderen Rechtsverletzungen erheben. Die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter entscheidet, ob die Diskussion über einen Gegenstand neu eröffnet oder eine Abstimmung wiederholt wird (Art. 47 Abs. 1 und 2 GG).

### 2.3.

Unter dem Titel "Staatsaufsicht" (Art. 155 ff. GG) finden sich die Bestimmungen zum Rechtsschutz. Mit "Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln" (Marginalie von Art. 164 GG) können Stimmberechtigte Abstimmungen wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung anfechten. Zuständig im konkreten Fall ist die Vorinstanz (Art. 41 VKK). Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung gelten 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 (vgl. Art. 164 Abs. 1 und 2 GG). Dementsprechend sieht Art. 47 GG vor, dass Stimmberechtigte bis Verhandlungsschluss Einsprache wegen Verfahrensmängeln oder anderen Rechtsverletzungen erheben können.

### 2.4.

Art. 164 GG regelt damit die Stimmrechtsbeschwerde im engeren Sinn. Mit dieser können Verfahrensmängel gerügt werden, die bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung vorgekommen sind. Als solche beeinträchtigen sie die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe und damit die politischen Rechte jedes



## St.Galler Gerichte

Einzelnen (vgl. Ch. Hiller, Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 96). Die Willensbildung und -kundgabe der Stimmberechtigten soll ungehindert und frei von unzulässigen Beeinflussungen erfolgen können. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann daher bspw. gerügt werden, die aktive oder passive Stimmberechtigung sei verletzt, die Aktivbürgerschaft sei unrichtig zusammengesetzt, eine Unterschriftensammlung für eine Initiative oder ein Referendum sei behindert worden, eine Behörde habe unzulässige Propaganda betrieben oder ein Abstimmungsergebnis sei nicht korrekt ermittelt worden (Hiller, a.a.O., S. 102 ff.). Als Verfahrensfehler bei Wahlen und Abstimmungen gelten etwa eine verspätete Ankündigung einer Abstimmung oder das unvollständige Verteilen von Abstimmungsmaterial, eine fehlerhafte Ermittlung des absoluten Mehrs, Unregelmässigkeiten bei der Stimmgabe oder formelle Unregelmässigkeiten in der Leitung einer Gemeindeversammlung (Hiller, a.a.O., S. 126 ff. mit Hinweisen).

Die Pflicht, Verfahrensmängel der genannten Art in der Bürgerversammlung selbst zu rügen, ist Ausdruck von deren Unmittelbarkeit, entspricht dem (auch Private verpflichtenden) Prinzip von Treu und Glauben (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung, SR 101, BV) und dient der Verfahrensökonomie. Die Rüge erlaubt der Versammlungsleitung, auf Beanstandungen sofort zu reagieren und allfällig notwendige Korrekturen vorzunehmen. Der allgemeine Grundsatz, dass Fehler im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen sofort nach ihrer Entdeckung zu monieren sind, wird so auf die besonderen Verhältnisse der Bürgerversammlung angewendet. Die Rügepflicht bedingt weder, dass in der Versammlung eine Beschwerde angekündigt wird, noch, dass die Rüge rechtlich begründet wird. Hingegen muss der beanstandete Fehler bezeichnet und – wenn möglich – die Verbesserungsmassnahme genannt werden. Unterlässt der Stimmberechtigte eine Beanstandung, obwohl eine entsprechende Intervention nach den Umständen als zumutbar erscheint, so kann er sich in der Folge nicht mehr darauf berufen, dass die Abstimmung nicht richtig zustande gekommen sei. Nicht jede Äusserung eines auf der unterlegenen Seite stehenden Stimmberechtigten ist (im Nachhinein) als Rüge zu qualifizieren: Allgemeine Kritik an der Versammlungsführung ist keine Rüge. Auch ein Antrag zum Verfahren, der dann nicht befolgt wurde, ist keine Rüge. Es ist vielmehr mit einem Mindestmass an Bestimmtheit und Deutlichkeit zum Ausdruck zu bringen, dass bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung ein Verfahrensfehler moniert wird. Die Zumutbarkeit der sofortigen Geltendmachung beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. In der Regel wird sie für Mängel des formellen Ablaufs der Debatte bejaht, die mit einem passenden Ordnungsantrag an der Gemeindeversammlung korrigiert werden könnten, nicht aber, wenn die inhaltliche Unrichtigkeit der Ausführungen von



Gemeindevertretern beanstandet wird (BGer 1C\_582/2016 vom 5. Juli 2017 E. 3.2.3, in: ZBI 199/2018 S. 298 sowie 1C\_100/2019 vom 16. Mai 2019 E. 6.3). Von der sofortigen Rügepflicht entbindet nicht, wenn an der Versammlung der Antrag auf Abbruch gestellt wird, weil die Teilnehmenden aufgrund der langen Dauer übermüdet seien. Ebenso wenig gelten eine psychische Blockade, fehlender Mut oder die eigene Müdigkeit infolge vorgerückter Stunde als Befreiungsgrund (zum Ganzen vgl. GVP 2005 Nr. 1; BGer 1C\_537/2012 vom 25. Januar 2013 E. 2.3, in: ZBI 114/2013 S. 563; 1C\_582/2016 vom 5. Juli 2017 E. 2.4, in: ZBI, 119/2018 S. 298; 1C\_528/2017 vom 1. Juni 2018 E. 5.2, in: ZBI 120/2019 S. 192; je mit Hinweisen; H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, N 4.2.1.1 f. zu § 151 [alt] und Ergänzungsband, Zürich 2011, N 5 zu § 151a mit Hinweisen; Hiller, a.a.O., S. 68).

### 2.5.

Die Vorinstanz hat den Nichteintretensentscheid damit begründet, die Abstimmungsbeschwerde enthalte keinen Hinweis darauf, dass der Beschwerdeführer oder andere Versammlungsteilnehmer an der Bürgerversammlung Verfahrensfehler gerügt hätten. Der Beschwerdeführer habe zwar während der Versammlung eine Beschwerde angekündigt und am Schluss eine (unbegründete) Einsprache erhoben. Er habe jedoch nicht mit dem erforderlichen Mindestmass an Bestimmtheit und Deutlichkeit zum Ausdruck geltend gemacht, dass die Abstimmung mit einem Verfahrensfehler behaftet sei. Er habe damit eine rasche Klarstellung der Förmlichkeiten und eine allfällige Korrektur des Verfahrens verunmöglicht und somit sein Beschwerderecht verwirkt. Auch sei in der Beschwerde nicht dargetan worden, weshalb es dem Beschwerdeführer trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich gewesen sei, Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen. Erst nachdem die Beschwerdebeteiligte in ihrer Antwort vom 3. Mai 2019 ausgeführt habe, der Beschwerdeführer habe an der Versammlung "einzig den (angeblichen) Verfahrensfehler, dass über den Antrag auf Urnenabstimmung nicht umgehend abgestimmt worden sei" gerügt, habe der Beschwerdeführer eingeräumt, Verfahrensmängel zwar unterschwellig wahrgenommen und deshalb auch früh eine Beschwerde angekündigt zu haben. Er sei jedoch ausserstande gewesen, die Mängel präzise zu benennen und zu rügen, weil ihn der Verlauf der Versammlung phasenweise irritiert und nachdenklich gestimmt habe. Die Beschwerdebeteiligte habe daraufhin festgehalten, es sei dem Beschwerdeführer jederzeit möglich gewesen, die von ihm behaupteten Verfahrensmängel während der Gemeindeversammlung konkret zu rügen (vgl. act. 2 E. 4).



### 2.6.

Zu entscheiden ist, ob die Vorinstanz zur Recht nicht auf die Abstimmungsbeschwerde eingetreten ist. Der Beschwerdeführer macht – nachdem er im vorinstanzlichen Verfahren ursprünglich diverse Rügen erhoben hatte – nur mehr geltend, die materielle Diskussion über das Bauprojekt C. \_\_ sei – in Missachtung seines Antrages – durch den Versammlungsleiter "abgeklemmt" worden und er habe nicht damit rechnen müssen, dass die fehlende Begründung seiner an der Versammlung vorgebrachten Rüge zu einem Nichteintreten auf die Abstimmungsbeschwerde führen würde.

### 2.7.

Die Darstellung der Vorinstanz gibt die protokollarisch festgehaltenen Vorgänge an der Kirchbürgerversammlung zwar verkürzt wieder, im Ergebnis ist ihr jedoch zuzustimmen. Der Beschwerdeführer meldete sich mit einem Ordnungsantrag und monierte ganz konkret, dass man – nachdem ein entsprechender Antrag gestellt worden sei – nur noch über die Frage der beantragten Urnenabstimmung und nicht mehr über die Baukreditvorlage an sich hätte diskutieren dürfen. Er verlangte, dass jetzt über den Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung abgestimmt werde. Er rügte damit eine (in seinen Augen bestehende) formelle Unregelmässigkeit in der Verhandlungsführung und zeigte auch gleich auf, wie dieser zu beheben sei ("[...] jetzt abstimmen"). Von einer solchen Rüge ist auch die Beschwerdebeteiligte ausgegangen (vgl. act. 10/3 S. 2). Seine Auffassung wiederholte der Beschwerdeführer in der anschliessenden Diskussion mit dem Versammlungsleiter mehrfach. Dieser legte dar, dass es nur drei zulässige Ordnungsanträge gebe, dass über die beantragte Urnenabstimmung im Rahmen der Schlussabstimmung abgestimmt werde und dass er den Antrag des Beschwerdeführers als Antrag auf Schluss der Rednerliste bzw. der Diskussion entgegennehme: "Ich werte deinen Antrag aber als Ordnungsantrag, dass wir jetzt die Diskussion beenden und über diesen Antrag muss die Bürgerschaft abstimmen. Ist das in deinem Sinne?" – Darauf antwortete der Beschwerdeführer: "Ja, und im Übrigen kündige ich eine Beschwerde an." Indem der Beschwerdeführer auf Nachfrage hin bestätigte, mit diesem Vorgehen einverstanden zu sein, hat er ein (weitergehendes) Beschwerderecht verwirkt. Wäre er im Zeitpunkt der Abstimmung über das Geschäft nach wie vor der Ansicht gewesen, das Vorgehen des Versammlungsleiters sei nicht korrekt, wäre er nach Art. 164 Abs. 2 GG im Hinblick auf eine allfällige Abstimmungsbeschwerde gehalten – und wäre es ihm nach den Umständen auch zuzumuten – gewesen, dies (noch einmal) ausdrücklich an der Versammlung selbst zu rügen. Dies hätte er spätestens dann tun müssen, als er gemerkt hatte, dass nicht nur die Diskussion zum Antrag auf Urnenabstimmung beendet worden war, sondern auch zur Sachvorlage an sich und damit seine Absicht



(nach seinen heutigen Ausführungen) uminterpretiert worden sei (vgl. die Darstellung in act. 5 S. 2). Weil er dies unterliess, blieb dem Beschwerdeführer die Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde im Anschluss an die Kirchbürgerversammlung auch insoweit verwehrt (vgl. dazu BGer 1C\_528/2016, a.a.O. E. 6.1). Eine Pflicht des Versammlungsleiters, den Beschwerdeführer auf die Folgen einer unterlassenen Begründung seiner Rüge hinzuweisen, bestand nicht. Dies gilt umso mehr, weil der Beschwerdeführer seinen ersten im Verlauf der Versammlung vorgebrachten Einwand begründet hatte und nicht ersichtlich ist, weshalb er dies in Bezug auf seine bleibenden Vorbehalte bis zum Schluss der Versammlung nicht erneut hätte tun können. Die Abstimmungsbeschwerde dient gerade nicht dazu, die Versammlung unbesehen vom eigenen Verhalten während deren Dauer auf nachträglich allfällige Verfahrensfehler überprüfen zu lassen. Vorausgesetzt ist – wie dargelegt – vielmehr, dass direkter Einfluss auf das Verfahren genommen wird, wenn ein Verfahrensfehler erkannt wird. Dies hat der Beschwerdeführer getan, und in Absprache mit dem Versammlungsleiter wurde der angebliche Fehler, soweit dieser konkret benannt worden war, ausgeräumt. Dass dieser in den Augen des Beschwerdeführers noch immer bestanden hätte, lässt sich dem Protokoll gerade nicht entnehmen. Daran ändert auch nichts, dass der Versammlungsleiter den Beschwerdeführer fälschlicherweise belehrte, eine allfällige Einsprache wegen Verfahrensmängeln müsse nach Art. 47 GG *am* Schluss der Verhandlung erhoben werden (statt: *bis* Verhandlungsschluss).

### 2.8.

Als Zwischenergebnis steht damit fest, dass die Vorinstanz zu Recht nicht auf die Abstimmungsbeschwerde eingetreten ist. Inwiefern die Tonaufnahme der Verhandlung, deren Beizug der Beschwerdeführer verlangt, an diesem Ergebnis etwas ändern könnte, wird weder konkret dargetan noch ist dies sonstwie ersichtlich, zumal das Protokoll als eigentliches Wortprotokoll abgefasst ist. Auf die Abnahme dieses Beweises kann daher in zulässiger sog. antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden. Das Gericht kann nämlich auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn es aufgrund bereits abgenommener Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, seine Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (statt vieler vgl. BGE 131 I 153 E. 3).



### 3.

Die Vorinstanz äusserte sich – im Sinne einer Eventualbegründung – auch zur Sache selbst und kam zum Schluss, dass die Abstimmungsbeschwerde ohnehin abzuweisen gewesen wäre. Darauf ist im Folgenden kurz einzugehen.

#### 3.1.

Der Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung sei – so die Vorinstanz – kein Ordnungsantrag, über den sofort abgestimmt werden müsse. Das Gesetz bestimme nicht näher, wann über einen derartigen Antrag abzustimmen sei. Es obliege dem Versammlungsleiter, die Abstimmung im Hinblick auf die ordnungsgemässe Erledigung der Geschäfte und unter Berücksichtigung des Beratungsablaufes durchzuführen. Auch sei es während der Beratung jederzeit zulässig, eine Urnenabstimmung zu beantragen. Wesentlich sei einzig, dass die Bürgerversammlung die Schlussabstimmung über die Vorlage noch nicht durchgeführt habe, denn diese sei Gegenstand einer allfälligen Urnenabstimmung.

#### 3.2.

Ordnungsanträge betreffen die Verhandlungsführung. Das Gesetz erwähnt als solche (in nicht abschliessender Folge) "Schluss der Rednerliste", "Schluss der Diskussion" und "Rückkommen". Ihrem Sinn nach ertragen diese Ordnungsanträge keinen Aufschub. Eine Diskussion über Ordnungsanträge wird nur bei Vorliegen besonderer Gründe geführt (Thalmann, a.a.O., N 5.2 zu § 46 GG/ZH und Ergänzungsband, a.a.O., N 3 zu § 46a GG/ZH; vgl. zum Antrag auf Schluss der Diskussion BGer 1C\_492/2017 vom 12. Februar 2018 E. 4). Aus den Voten und Eingaben des Beschwerdeführers ergibt sich, dass in seinen Augen eine Diskussion zur Sache unzulässig ist, nachdem ein Antrag auf Urnenabstimmung gestellt worden ist. Beim Antrag auf Durchführung einer Urnenabstimmung handelte es sich jedoch nicht um einen Ordnungsantrag, der auf die Verhandlungsführung abzielte und über den sofort abzustimmen gewesen wäre. Auch trifft nicht zu, dass eine anschliessende Diskussion zum Verhandlungsgegenstand (in der Sache) aus formellen Gründen unzulässig gewesen wäre. Dementsprechend gibt das Gesetz der Versammlungsleitung keine Instrumente an die Hand, die Voten in inhaltlich zulässige Bahnen zu lenken (vgl. Art. 39 Abs. 2 GG). Einer inhaltlichen Kontrolle unterliegen erst Anträge zur Sache: Über rechtswidrige Anträge wird nicht abgestimmt (Art. 46 Abs. 1 GG).

#### 3.3.

Selbst wenn die Mehrheit an der Bürgerversammlung beschlossen hat, die Sachabstimmung an der Urne durchzuführen, hindert dies den Rat nicht, die Vorlage dennoch der Versammlung zu unterbreiten und an dieser zu beraten. Diese kann



(immer noch) Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beschliessen (vgl. Art. 26 Abs. 3 lit. b und c GG). Gleiches muss für den Fall gelten, in dem eine Urnenabstimmung erst beantragt, über diesen Antrag aber noch nicht abgestimmt worden ist. In dieser Konstellation ist eine Diskussion in der Sache ebenso wenig ausgeschlossen. Eine solche ist vielmehr sachgerecht, ermöglicht sie den Versammlungsteilnehmern doch, sich über die Tragweite der Vorlage zusätzlich zu informieren und sich damit auch eine Meinung zur Notwendigkeit der beantragten Urnenabstimmung zu bilden. Das hier gewählte Vorgehen, die anwesenden Kirchbürgerinnen und Kirchbürger im Rahmen der Schlussabstimmung zunächst über die Frage der Urnenabstimmung und anschliessend über das Sachgeschäft abstimmen zu lassen, nachdem diese "Schluss der Diskussion" beschlossen hatten, folgt einer klaren Logik und ist nicht zu beanstanden. Den Stimmberechtigten waren die Anträge und Fragestellungen bekannt, und das Verfahren war so angelegt, dass ihr Wille unverfälscht zum Ausdruck gekommen ist. Dass der Ordnungsantrag auf "Schluss der Diskussion" verfrüht gestellt worden wäre mit dem Ziel, Minderheiten zum Schweigen zu bringen, ist nicht ersichtlich (vgl. dazu Thalmann, a.a.O., N 5.6.1 zu § 46 GG/ZH). Auch wird nicht geltend gemacht, es seien in diesem Zeitpunkt noch Voten angemeldet gewesen, die dann nicht mehr zugelassen worden seien.

### 3.4.

Selbst wenn Mängel im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung bestehen, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Es muss in einem solchen Fall nicht nachgewiesen werden, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (vgl. [BGE 138 I 61](#) E. 4.7.2 S.; [135 I 292](#) E. 4.4 S. 301; ZBI 115/2014 S. 612; je mit Hinweisen).

Die vom Beschwerdeführer gerügten Mängel betreffen nicht das Abstimmungsergebnis in Sachen Urnenabstimmung. Dieses war zwar mit einem Verhältnis von 166:168 Stimmen knapp, doch wurde die Diskussion über den entsprechenden Antrag auf sein Bestreben hin beendet. Insoweit wirft er der Versammlungsleitung auch nicht vor, sie habe ihn missverstanden oder sein Anliegen umgedeutet. Er kreidet ihr (zu Unrecht) lediglich an, dass sie einzelne, in seinen Augen unzulässige Voten zur Kreditvorlage an



sich zugelassen hat. Diesem Sachgeschäft stimmten die Stimmberechtigten jedoch mit klarer Mehrheit zu. Inwiefern eine weitere, vom Beschwerdeführer offenbar noch gewünschte, aber an der Verhandlung nicht mehr verlangte Diskussion daran etwas hätte ändern können, ist nicht ersichtlich. Von einer Aufhebung der Abstimmung wäre bei diesen Gegebenheiten wohl auch dann abzusehen, wenn man davon ausgehen müsste, eine weitere Diskussion sei zu Unrecht unterblieben.

#### 4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz auf die (inhaltlich ohnehin unbegründete) Abstimmungsbeschwerde zu Recht nicht eingetreten ist. Das Beschwerderecht ist verwirkt, weil sich der Beschwerdeführer mit dem Vorgehen des Versammlungsleiters an der Versammlung einverstanden erklärt hat und die weiteren beschwerdeweise geltend gemachten Verfahrensmängel nicht an der Versammlung gerügt worden sind. Die gegen den Nichteintretensentscheid erhobene Beschwerde ist daher abzuweisen.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Beschwerdeführer zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese ist mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98<sup>bis</sup> VRP): Der Beschwerdeführer ist unterlegen. Die Beschwerdegegnerin hat unabhängig vom Ausgang des Verfahrens praxisgemäss keinen Entschädigungsanspruch (vgl. statt vieler VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 5.2 mit Hinweisen).

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

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### 2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlt der Beschwerdeführer. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.

#### 3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.