



Fall-Nr.: B 2021/133
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.12.2021
Entscheiddatum: 16.11.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.11.2021

Politische Rechte, Art. 164 Abs. 3 GG. Die Frist beginnt grundsätzlich mit der Möglichkeit der Kenntnisnahme des Mangels zu laufen. Ausreichend ist, dass die Bürgerin oder der Bürger mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von der behaupteten Unregelmässigkeit Kenntnis erhalten hat. Es bedarf nicht zwingend einer formellen Anordnung. Spätestens nach der Zustimmung der Parteien zum vom Stadtrat vorgesehenen Vorgehen konnten die Beschwerdeführer nicht mehr in guten Treuen mit der Beschwerdeerhebung zuwarten (Verwaltungsgericht, B 2021/133). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 30. Juni 2022 abgewiesen (Verfahren 1C_6/2022). (Verfahren 1C_6/2022).

Entscheid vom 16. November 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.__,

B.__,

Beschwerdeführer,

gegen



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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Abstimmungsbeschwerde

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

An der Bürgerversammlung der Politischen Gemeinde X.__ vom 6. Juni 2019 nahmen die anwesenden Stimmberechtigten in der allgemeinen Umfrage einen Antrag aus der Mitte der Bürgerschaft an, mit welchem der Stadtrat beauftragt wurde, der Bürgerschaft einen Beschlussentwurf zwecks Verankerung des Klimaschutzes in der Gemeindeordnung vorzulegen (vgl. S. 36-38 des Protokolls zur Bürgerversammlung). Darin sollte, soweit hier von Belang, mindestens folgender Punkt enthalten sein (S. 36 des Protokolls):

"1. Die Stadt bekennt sich zu den Pariser Klimazielen, die globale Erwärmung auf die angestrebten 1,5° zu beschränken und verfolgt im Rahmen ihrer Zuständigkeit das Ziel, bis spätestens ins Jahr 2040 eine Reduktion des Treibhausgasausstosses auf netto null zu erreichen."

B.

Anfangs September 2019 teilte der Stadtrat mit, er gehe von einer Vorlage des Gutachtens für den Nachtrag zur Gemeindeordnung an der Bürgerversammlung vom März 2020 aus. Mitte September 2019 beschloss er, im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Nachtrags ein Fachbüro zu beauftragen, und am 9. Dezember 2019



St.Galler Gerichte

verabschiedete er den Bericht und Antrag zum "4. Nachtrag der Gemeindeordnung" (nachfolgend: Klimaartikel) in zweiter Lesung. Der gegenüber dem Antrag vom 6. Juni 2019 abgeänderte Formulierungsvorschlag des Stadtrats lautete, soweit hier relevant, wie folgt (Hervorhebungen gemäss S. 5 der Abstimmungsunterlagen):

"1. Die Stadt bekennt sich zu den Pariser Klimazielen, die globale Erwärmung auf die angestrebten 1,5° zu beschränken. Sie verfolgt im Rahmen ihrer Zuständigkeit das Ziel, bis spätestens ins Jahr 2050 eine Reduktion des Treibhausgasausstosses auf Netto-Null zu erreichen. Dabei wahrt sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit."

C.

Die für Mitte März 2020 vorgesehene Bürgerversammlung sagte der Stadtrat Corona-bedingt ab. Er beschloss, die entsprechenden Geschäfte – darunter den Klimaartikel – auf die Bürgerversammlung vom 4. Juni 2020 zu verschieben. Ende April 2020, als sich abzeichnete, dass auch diese Bürgerversammlung nicht würde stattfinden können, ordnete der Stadtrat für bestimmte Geschäfte, nicht aber für den Klimaartikel, eine Urnenabstimmung an. Auch die Bürgerversammlung vom 3. September 2020, für welche die Behandlung des Klimaartikels nunmehr vorgesehen war, wurde anfangs Juli 2020 Corona-bedingt abgesagt. In der Folge beschloss der Stadtrat, den Klimaartikel am 25. Oktober 2020 einer Urnenabstimmung zuzuführen. Am 28. August 2020 forderten einige Parteien, darunter die SP X.__, gemäss einem auf Y.__ veröffentlichten Artikel, dass der Stadtrat den ursprünglichen Wortlaut (mit Zieljahr 2040) als Gegenvorschlag an der Urne präsentiere. Am 10. September 2020 führte der Stadtrat ein "Parteiengespräch" durch, an dem unter anderem die SP X.__ vertreten war. Im dazugehörigen Protokoll ist festgehalten, der Klimaartikel werde "auf Wunsch der Parteien" an der Urne vorgelegt und gebe "zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass" (act. 7/7-10 S. 1). Der Klimaartikel wurde in der Folge am 25. Oktober 2020 mit 72,3 Prozent (3621 Ja zu 1390 Nein) bei einer Stimmbeteiligung von 27,8 Prozent angenommen.

Bereits vor der Urnenabstimmung waren A.__ und B.__ mit Eingabe vom 13. Oktober 2020 an das Departement des Innern gelangt und hatten beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die Abstimmung vom 25. Oktober 2020 abzusagen, eventualiter sei sie aufzuheben. Das Departement des Innern wies die Beschwerde mit Entscheid vom 25. Mai 2021 ab (Dispositiv Ziffer 1).

D.

A.__ und B.__ (Beschwerdeführer) erhoben gegen den am 25. Mai 2021 versandten



Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) mit Eingabe vom 7. Juni 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen seien der Entscheid vom 25. Mai 2021 und die kommunale Abstimmung der Stadt X.__ vom 25. Oktober 2020 zum Klimaartikel aufzuheben. Mit Eingabe vom 17. Juni 2021 verzichtete die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung sowie das Stellen eines Antrags und verwies auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Mit Vernehmlassung vom 1. Juli 2021 beantragte die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde und verwies auf den angefochtenen Entscheid. Am 22. Juli 2021 verzichteten die Beschwerdeführer auf eine Stellungnahme zu den Eingaben der Vorinstanz sowie der Beschwerdegegnerin.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführer zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten 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, in Verbindung mit Art. 165 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2, GG). Die Beschwerdeführer sind als in der Politischen Gemeinde X.__ unbestrittenermassen Stimmberechtigte und Adressaten des angefochtenen Entscheids, deren Begehren um Aufhebung der Abstimmung vom 25. Oktober 2020 – das Begehren um Absage derselben wurde im Lauf des vorinstanzlichen Verfahrens gegenstandslos (vgl. BGE 145 I 282 E. 2.2.3) – abgewiesen wurde, zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 163 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 GG; Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 25. Mai 2021 versandten Entscheid der Vorinstanz (Zustellung am 27. Mai 2021) erfolgte mit Eingabe vom 7. Juni 2021 fristgerecht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP sowie Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 142 Abs. 1 und 143 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272) und erfüllt inhaltlich und formal die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Rechtzeitigkeit der Beschwerde an die Vorinstanz

Die Rechtsmittelinstanz hat von Amtes wegen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 VRP) die formellen Gültigkeitserfordernisse des



vorinstanzlichen Verfahrens zu prüfen. Trat die Vorinstanz auf das Rechtsmittel ein, obwohl es an einer Prozessvoraussetzung fehlte, und hat sie materiell entschieden, hat die Rechtsmittelinstanz dies von Amtes wegen zu berücksichtigen und – in einer Konstellation wie der vorliegenden – das Rechtsmittel abzuweisen (vgl. BGer 9C_194/2009 vom 15. Dezember 2009 E. 2.5; 8C_804/2012 vom 21. Juni 2013 E. 1; BGE 132 V 93 E. 1.2; 128 V 89 E. 2a; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 695).

2.1. Rechtsgrundlagen

Hier stellt sich vorweg die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht von der Einhaltung der Beschwerdefrist ausging. Das Gemeindegesetz unterscheidet in den Artikeln 163 und 164 zwischen Abstimmungsbeschwerden wegen Rechtswidrigkeit und solchen wegen Verfahrensmängeln. Während die Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses einzureichen ist (Art. 163 Abs. 2 GG), ist jene wegen Verfahrensmängeln innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrundes, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung, zu erheben (Art. 164 Abs. 3 GG). Rechtswidrigkeit liegt dabei vor, wenn ein Gemeindebeschluss gegen eidgenössisches oder kantonales Verfassungs- oder Gesetzesrecht oder Bestimmungen der Verordnungsstufe verstösst. Demgegenüber bilden Fehler wie die nicht gehörige Auskündigung der Abstimmung bezüglich der gesetzlich vorgesehenen Frist, die Anwendung eines ungesetzlichen Verhandlungsmodus oder die fehlerhafte Zusammensetzung des Abstimmungskörpers Verfahrensmängel (P. Glaus, *Konzeption der Gemeindeautonomie*, mit besonderer Darstellung der Autonomie der sanktgallischen Gemeinden, Zürich 1984, S. 222 und 224 mit Hinweisen; J. Scherrer, *Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen*, Zürich 1965, S. 251 f.; vgl. VerwGE B 2009/205 vom 16. September 2010 E. 2.4 mit Hinweis; siehe auch VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 E. 4.1; B 2016/95 vom 27. September 2018 E. 1). Auch das Bundesgericht geht in seiner ständigen Rechtsprechung davon aus, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen – auch in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten – sofort und vor Durchführung der Abstimmung zu rügen sind. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten und zumutbar war, so verwirkt er das Recht zur Anfechtung (BGer 1C_334/2015 vom 24. September 2015 E. 2.1; BGE 140 I 338 E. 4.4). Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht (vgl. BGer 1C_389, 543 und 649/2018 vom 8. August 2019 E. 3; 1C_138/2018 vom 10. Juli 2018 E. 2.3; 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2;



vgl. auch zit. VerwGE B 2016/95, a.a.O.).

Werden Verfahrensmängel im Vorfeld von Abstimmungen angefochten, gelten mit Blick auf den Fristenlauf mithin besondere Regeln. Die Frist beginnt grundsätzlich *mit der Möglichkeit der Kenntnisnahme des Mangels* zu laufen (vgl. BGer 1C_62/2012 vom 18. April 2012 E. 3; BGE 121 I 1 E. 4a/dd; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 1743). Das st. gallische Recht knüpft denn auch am "Bekanntwerden" des Verfahrensmangels an, was die Massgeblichkeit einer objektivierten Betrachtungsweise zusätzlich unterstreicht. Für den Beginn der Beschwerdefrist ist dabei ausreichend, dass die Bürgerin oder der Bürger *mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit* von der Unregelmässigkeit Kenntnis erhalten hat (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 1844). Dabei können auch ein fehlerhafter Realakt (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O.) oder eine aus sonstigen Gründen frühere Kenntnisnahme einer Tatsache oder eines Entscheids (vgl. P. Attinger, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zürich 2016, S. 29 f., betreffend Kenntnisnahme eines Mangels vor der amtlichen Publikation durch ein Initiativkomitee) fristauslösend wirken; es bedarf mithin nicht zwingend einer formellen Anordnung.

2.2. Bekanntwerden der Beschwerdegründe und Beschwerdeerhebung

2.2.1.

Die Beschwerdeführer stützen ihr Begehren um Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids bzw. der Abstimmung vom 25. Oktober 2020 im Wesentlichen auf zwei Argumente. Zum einen halten sie dafür, der Stadtrat hätte für das vorliegende Geschäft keine Urnenabstimmung anordnen dürfen, sondern es der Bürgerschaft anlässlich einer Bürgerversammlung unterbreiten müssen. Zum anderen sind sie der Ansicht, der Stadtrat habe unzulässige Änderungen am Wortlaut des Antrags vom 6. Juni 2019 vorgenommen. Entsprechende Änderungen hätte er – ob an der Bürgerversammlung oder an der Urne – mittels eines Gegenvorschlags unterbreiten müssen. Mithin kritisieren die Beschwerdeführer den Abstimmungsmodus sowie das Vorgehen des Stadtrats bei der Ausarbeitung und Unterbreitung des Beschlussentwurfs. Dies sind formelle Aspekte der Abstimmung bzw. deren Vorbereitung und damit Verfahrensmängel im hiervor dargelegten Sinn (vgl. zit. VerwGE B 2009/205, a.a.O., betreffend die Rüge, statt einer Urnenabstimmung sei eine Bürgerversammlung abgehalten worden; BGE 110 Ia 176 E. 2b betreffend die Rüge einer unzulässigen Änderung eines Initiativtexts). Hingegen ist nicht Inhalt des vorliegenden Verfahrens, ob das Anliegen und die konkrete Umsetzung inhaltlich als solche rechtswidrig sind.



Einschlägig ist somit einzig Art. 164 GG. Die Beschwerdefrist begann deshalb mit dem Bekanntwerden des als fehlerhaft gerügten Vorgehens des Stadtrats.

2.2.2.

Die Beschwerdeführer wandten sich mit Eingabe vom 13. Oktober 2020 (Postaufgabe: 14.10.20) an die Vorinstanz mit dem Begehren, die Abstimmung vom 25. Oktober 2020 über den Klimaartikel sei abzusagen. Zur Wahrung der Frist brachten sie vor, die Abstimmungsunterlagen seien "nicht vor dem 2. Oktober 2020" eingetroffen. Dass sie innerhalb von vierzehn Tagen nach Erhalt der Abstimmungsunterlagen reagierten, ist unbestritten. Fraglich ist indessen, ob sie vom Vorgehen des Stadtrates erst mit diesen Abstimmungsunterlagen Kenntnis erhielten. Davon ist, wie nachfolgend zu zeigen ist, nicht auszugehen.

Der Beschluss des Stadtrates zur inhaltlichen Umsetzung – und insbesondere zur Verschiebung der Zielerreichung von 2040 auf 2050 – datiert gemäss Abstimmungsunterlagen vom 9. Dezember 2019 (vgl. act. 7/1 Beilage 3). Die Vorlage war in jenem Zeitpunkt – worauf die Beschwerdeführer zu Recht hinweisen – noch auf eine Abstimmung an der Bürgerversammlung ausgerichtet. Dort hätte – worauf die Beschwerdeführer ebenfalls zu Recht hinweisen – ein Änderungsantrag gestellt werden können, über welchen hätte abgestimmt werden müssen (vgl. Art. 38 Abs. 1 GG). Mit Beschluss vom 6. Juli 2020 sagte der Stadtrat die Bürgerversammlung vom 3. September 2020, an welcher der Klimaartikel hätte behandelt werden sollen, ab. Gleichzeitig sah er vor, "die vorbereiteten Traktanden" der Urnenabstimmung vom 25. Oktober 2020 zu unterbreiten (act. 7/7 Beilage 9). Dieser Beschluss gab Anlass für Kritik. Gemäss einem von den Beschwerdeführern eingereichten Artikel wurde am 28. August 2020 in den Medien berichtet, der Stadtrat habe "in der Zwischenzeit" "über den Antrag beraten". Er folge dem Antrag der Bürgerschaft bis auf einen entscheidenden Punkt. Er verschiebe die Zielerreichung von 2040 auf 2050. Die Klimaallianz habe geplant, an der Bürgerversammlung einen Änderungsantrag zu stellen, um der Bürgerschaft eine Wahl zwischen den Zielhorizonten zu lassen. Die Klimaallianz fordere den Stadtrat auf, an der Urne auch über die ursprüngliche Fassung im Sinn eines Gegenvorschlags abstimmen zu lassen (vgl. act. 7/1 Beilage 4). Im Protokoll zum Parteiengespräch 10. September 2020 wird zum Klimaartikel festgehalten, dieser sei am letzten Parteiengespräch erläutert und diskutiert worden und gebe zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Das Protokoll ging an die Beteiligten und an die Parteipräsidien (act. 7/7 Beilage 10). In jenem Zeitpunkt stand mithin – trotz der kritischen Beurteilung des Vorgehens in den Medien – fest, dass über



den Vorschlag an der Urne nicht in einer Variantenabstimmung entschieden würde.

Inwiefern die Beschwerdeführer – wie die Beschwerdegegnerin vor Vorinstanz sinngemäss vortrug – persönlich den stadträtlichen Entscheid begrüsst, kann dahingestellt bleiben. Die Beschwerdeführer machen jedenfalls nicht geltend, sie oder einer von ihnen hätten vom Inhalt des Beschlusses des Stadtrats vom 6. Juli 2020 und von der Zustimmung der Parteien trotz der medialen Kritik am 10. September 2020 keine Kenntnis gehabt. Davon, dass ihnen das – am Parteiengespräch bestätigte – Vorgehen erst mit der Zustellung der Abstimmungsunterlagen anfangs Oktober 2020 bzw. erst vierzehn Tage vor Beschwerdeerhebung bekannt wurde, ist deshalb – sowie angesichts der Tatsache, dass der Beschwerdeführer 1 ein etabliertes Mitglied der SP X. war und ist (vgl. zur Wissenszurechnung im Kontext von Abstimmungsbeschwerden auch zit. VerwGE B 2017/29 E. 4.2) – nicht auszugehen. Die Beschwerdeführer berufen sich hingegen sinngemäss darauf, sie hätten erst mit Erhalt der Abstimmungsunterlagen erfahren, dass der Stadtrat am zuvor beschlossenen Vorgehen festhalte (vgl. act. 7/1 S. 5 ["wie nun aus der Abstimmungsbroschüre hervorgeht"]). Dies hilft jedoch insofern nicht weiter, als für ein entsprechendes Zurückkommen des Stadtrats (durch Vorlage des Klimaartikels mit einer Stichfrage) – auch nach Bekanntwerden seines Beschlusses sowie daraufhin erhobener medialer Kritik – keine Anhaltspunkte vorlagen. Spätestens nach Zustimmung der Parteien bzw. der Bestätigung seitens des Stadtrats am 10. September 2020 sind die gerügten Verfahrensmängel daher als mit genügender Wahrscheinlichkeit bekanntgeworden anzusehen und konnten die Beschwerdeführer nicht mehr in guten Treuen mit der Beschwerdeerhebung zuwarten. Entsprechend besteht auch kein Raum, auf die formelle Zustellung der Abstimmungsunterlagen als fristauslösendes Ereignis abzustellen (vgl. Erwägung 2.1 letzter Absatz).

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerdeerhebung als verspätet. Die Beschwerdeführer reichten ihre Beschwerde vom 13. Oktober 2020 (Postaufgabe: 14.10.20) nach Ablauf der vierzehntägigen Beschwerdefrist seit Bekanntwerden der Beschwerdegründe ein und verwirkten dadurch ihr Recht auf Anfechtung (vgl. zit. VerwGE B 2017/29 E. 4.2). Dem Rekurs konnte deshalb bereits aus formellen Gründen kein Erfolg beschieden sein. Die Beschwerde beim Verwaltungsgericht ist daher abzuweisen, ohne dass eine inhaltliche Überprüfung der erhobenen Rügen vorzunehmen ist.

3. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Für



St.Galler Gerichte

das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren ist eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Diese ist mit dem von den Beschwerdeführern in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Die unterliegenden Beschwerdeführer haben keinen Anspruch auf Ersatz ausseramtlicher Kosten. Solche werden bei Abstimmungsbeschwerden in der Regel ohnehin auch bei Obsiegen nicht zugesprochen (Art. 98 Abs. 3 Ingress und lit. c VRP), was auch dann gilt, wenn Beschwerdeentscheide des Departements an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 18 zu Art. 98 VRP). Die Beschwerdegegnerin obsiegt, stellte jedoch richtigerweise – mangels Anspruchs (vgl. VerwGE B 2020/202 vom 3. November 2020 E. 3 mit Hinweis) – keinen Antrag auf Ersatz ausseramtlicher Kosten.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht von CHF 2'000 tragen die Beschwerdeführer, unter Verrechnung mit dem von ihnen in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.