



**Fall-Nr.:** B 2021/3  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 30.12.2021  
**Entscheiddatum:** 02.11.2021

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 02.11.2021**

**Politische Rechte, Art. 79 und 80 GG. Mit der als ungültig erklärten Gemeindeinitiative soll der Standort einer kantonalen Schule festgelegt werden. Eine Gemeindeinitiative darf nicht nur dem Recht von Bund und Kantonen nicht widersprechen, sondern sie darf auch nicht offensichtlich undurchführbar sein. Die Politische Gemeinde hat sich mit der früheren Genehmigung eines mit dem Kanton abgeschlossenen Kaufvertrags auch hinsichtlich des – vom Willen der Initianten abweichenden – Standortes festgelegt. Zurzeit erweist sich die Initiative deshalb als nicht durchführbar (Verwaltungsgericht, B 2021/3).**

**Entscheid vom 2. November 2021**

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde Rapperswil-Jona,**

**Beschwerdeführerin,**

gegen

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

**Vorinstanz,**



**St.Galler Gerichte**

und

**Herbert Oberholzer,**

**Bruno Huber,**

**Fred Wirth,**

**Beschwerdegegner,**

Gegenstand

**Initiative "Standort BWZ Rapperswil" / Unzulässigkeitserklärung**

## **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

### **A.**

Die Politische Gemeinde Rapperswil-Jona ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 337R, Grundbuch Rapperswil-Jona, Zürcherstrasse 1/7, im Ortszentrum von Rapperswil. Es ist der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilt. Der Kanton St. Gallen betreibt darauf als Mieter das kantonale Berufs- und Weiterbildungszentrum Rapperswil-Jona. Für einen Neubau des Zentrums haben Kanton und Gemeinde verschiedene Standorte in der Gemeinde geprüft. Im Hinblick auf dessen Realisation verkaufte die Politische Gemeinde mit Vertrag vom 13. April 2016 ihre – ebenfalls der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilten – Grundstücke Nrn. 816R, Rietstrasse 66, und 1521R, Gaswerkstrasse 8, zum Preis von rund 6,5 Millionen Franken an den Kanton St. Gallen. Das Geschäft wird ins Grundbuch eingetragen, wenn das kantonale Projekt durch Kantonsrat und kantonale Bürgerschaft genehmigt und der Bau des Zentrums auf den beiden Grundstücken rechtskräftig bewilligt ist. Der Vertrag gilt längstens bis 31. Dezember 2040. Die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde haben dem Verkauf der Grundstücke in der Urnenabstimmung vom 27. November 2016 zugestimmt. Eine von Kanton und Gemeinde am 28. Mai 2019 unterzeichnete Absichtserklärung sieht vor, dass die Gemeinde das Zentrum auf Bestellung des Kantons im Baurecht erstellt und an ihn vermietet und ihm dereinst die Gebäude zu Eigentum überträgt.



### **B.**

Das Initiativkomitee "BWZ im Stadtzentrum" möchte, dass vor dem Abschluss des Vertrags mit dem Kanton St. Gallen über die Erstellung des Neubaus des Berufs- und Weiterbildungszentrums dessen Standort nochmals fundiert geprüft wird. Die Vorsteher des Baudepartements und des Bildungsdepartements des Kantons St. Gallen vertraten am 18. Dezember 2019 dem Komitee gegenüber den Standpunkt, der Souverän der Stadt habe die Frage des Standortes mit der Abstimmung vom 27. November 2016 geklärt und für den Kanton als Mieter gebe es keinen Anlass, an dieser Entscheidung zu zweifeln beziehungsweise von ihm abzurücken. In der Folge legte das Komitee dem Stadtrat Rapperswil-Jona am 20. Januar 2020 ein Initiativbegehren mit dem folgenden Wortlaut zur Prüfung der Zulässigkeit vor:

"Der Neubau des Berufs- und Weiterbildungszentrums BWZ muss am heutigen Standort im Stadtzentrum realisiert werden."

Mit Beschluss vom 2. März 2020 stellte der Stadtrat die Unzulässigkeit des Begehrens fest mit der Begründung, der Kanton sei für das Berufsschulwesen zuständig, die Frage des Standorts des Berufs- und Weiterbildungszentrums falle nicht in die Zuständigkeit der Bürgerschaft und die Stadt könne den Standort "nicht eigenständig festlegen". Die Initiative sei auch unzulässig, weil sie weder eine Kreditvorlage noch einen Rechtssatz beinhalte.

### **C.**

Gegen die Feststellung des Stadtrates der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona, das Begehren sei unzulässig, erhob das Initiativkomitee Rekurs beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen. Das Departement holte beim Baudepartement und beim Bildungsdepartement je einen Mitbericht ein und hiess den Rekurs mit Entscheid vom 11. Dezember 2020 gut.

### **D.**

Die Politische Gemeinde Rapperswil-Jona (Beschwerdeführerin) erhob gegen den von ihr am 14. Dezember 2020 entgegen genommenen Rekursentscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) mit Eingabe vom 6. Januar 2021 (Postaufgabe elektronisch erfasst am 7. Januar 2021) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Initiativkomitees.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 26. Januar 2021, die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 16. Februar 2021 beantragten Herbert



Oberholzer, Bruno Huber und Fred Wirth (Beschwerdegegner) für das Initiativkomitee, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführerin nahm zu den Vernehmlassungen am 29. April 2021 Stellung. Vorinstanz und Beschwerdegegner verzichteten mit Eingaben vom 5. beziehungsweise 6. Mai 2021 auf eine weitere Äusserung.

Auf die Ausführungen der Beteiligten zur Begründung ihrer Anträge und 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<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP).

Der Stadtrat macht keine Ausführungen zur Beschwerdelegitimation. Insbesondere macht er nicht geltend, die Beschwerdeführerin sei in ihrer Autonomie betroffen. Er weist einzig daraufhin, mit dem angefochtenen Entscheid sei seine Verfügung vom 20. März 2020, wonach "die im Betreff erwähnte Initiative unzulässig sei", aufgehoben worden (Ziff. II/1 der Beschwerde). – Nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Das Gemeinwesen ist dementsprechend beschwerdebefugt, wenn es durch den betroffenen Akt in seinen hoheitlichen Befugnissen berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides hat (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 44). – Der Stadtrat hat die Zulässigkeit der Initiative geprüft und verneint. Damit hat er die ihm in Art. 27 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona (SRRJ 111.001, nachfolgend: GO/RJ) übertragene hoheitliche Befugnis zur Prüfung der Zulässigkeit kommunaler Initiativen wahrgenommen. Indem er – zumindest sinngemäss – geltend macht, die Vorinstanz habe die Tragweite der politischen Rechte verkannt und er werde dadurch verpflichtet, der Bürgerschaft einen unzulässigen Gegenstand zur Abstimmung vorzulegen, tut er auch ein eigenes schutzwürdiges Interesse dar.

Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 11. Dezember 2020 wurde mit Eingabe vom 6. Januar 2021 (Postaufgabe elektronisch erfasst am 7. Januar 2021) unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes über Weihnachten und Neujahr rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP und



Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, sowie Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### 2. *Streitgegenstand*

Das von den Mitgliedern des Initiativkomitees "BWZ im Stadtzentrum" eigenhändig unterzeichnete Begehren an den Stadtrat liegt nicht in den Akten. Dass die drei Beschwerdegegner zur Vertretung des Initiativkomitees befugt sind, wird aus den Akten ebenfalls nicht ersichtlich. Indessen ist unbestritten, dass das Komitee aus der erforderlichen Zahl von mindestens zehn Mitgliedern besteht (Art. 25 Abs. 1 Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona; SRRJ 111.001, nachfolgend: GO/RJ), deren eigenhändige Unterschriften der Beschwerdeführerin vorlagen und die Beschwerdegegner – allenfalls als Erst- und Zweitunterzeichner – zum Verkehr mit den Behörden befugt sind (Art. 31 GO/RJ in Verbindung mit Art. 81 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG, und Art. 35 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1, RIG). Unbestritten ist auch, dass der Stadtrat die Zulässigkeit des Begehrens zu prüfen hat (Art. 27 Abs. 2 GO/RJ) und ein unzulässiges Begehren bei der Stadtkanzlei nicht angemeldet werden kann und der Bürgerschaft auch nicht zur Abstimmung vorgelegt wird (Art. 28 und 31 GO/RJ in Verbindung mit Art. 37 Abs. 1 RIG). Mit der Zulässigkeitsprüfung soll verhindert werden, dass Stimmberechtigte über eine Initiative zu entscheiden haben, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gar keine Wirkung entfalten kann (vgl. VerwGE B 2014/196 vom 25. Februar 2016 E. 4.2 mit Hinweisen; vgl. auch GVP 2013 Nr. 6). Umstritten ist, ob der Stadtrat das Begehren "Standort BWZ Rapperswil" des Initiativkomitees "BWZ im Stadtzentrum" zu Recht aufgrund seines Inhalts als unzulässig erklärt hat.

### 3. *Zulässigkeit*

#### 3.1. *Rechtsgrundlagen*

Gemäss Art. 47 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) bestimmen Gesetz und Gemeindeordnung den Gegenstand der Initiative in der Gemeinde. Die Initiative in den Gemeinden richtet sich gemäss Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, RIG) nach dem Gemeindegesetz. Art. 79 und 80 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) enthalten Regeln zu deren Inhalt und Form. Der Gegenstand muss in die *Zuständigkeit der Bürgerschaft* fallen (Art. 79 Abs. 1 GG) und das Begehren darf *nicht mehr als einen Gegenstand* umfassen (Art. 80 Abs. 2 GG). Art. 25 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 3 GO/RJ wiederholen diese inhaltlichen Anforderungen. Auf die Erfüllung welcher – weiteren – Anforderungen hin der Stadtrat ein Begehren gestützt auf Art. 27 GO/RJ zu prüfen hat, regeln weder das Gemeindegesetz noch die Gemeindeordnung ausdrücklich.



Nach Art. 44 Abs. 2 KV sind insbesondere Initiativen, die *gegen übergeordnetes Recht verstossen* (lit. a) oder *undurchführbar* sind (lit. b), ganz oder teilweise unzulässig. Bei diesen Unzulässigkeitsgründen handelt es sich um allgemeine Rechtsgrundsätze, die auch dann gelten, wenn sie das Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Eine Gemeindeinitiative darf deshalb nicht nur dem Recht von Bund und Kantonen nicht widersprechen, sondern sie darf auch nicht offensichtlich undurchführbar sein (vgl. BGE 94 I 120 E. 3).

### 3.2. Würdigung

#### 3.2.1. Einheit der Materie

Dass das Begehren "Standort BWZ Rapperswil" nicht mehr als einen Gegenstand umfasst (Art. 26 Abs. 3 GO/RJ), ist zu Recht unbestritten. Fraglich ist hingegen, ob der Gegenstand in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt (dazu nachfolgend Erwägung 3.2.2), mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden vereinbar (dazu nachfolgend Erwägung 3.2.3) und durchführbar ist (dazu nachfolgend Erwägung 3.2.4). Ist auch nur eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, erübrigt sich die Prüfung aller weiteren.

#### 3.2.2. Zuständigkeit der Bürgerschaft

Die Initiative der Beschwerdegegner verlangt, dass der Neubau des Berufs- und Weiterbildungszentrums Rapperswil-Jona am heutigen Standort im Stadtzentrum realisiert werden muss. Die Verfahrensbeteiligten sind sich einig, dass das Begehren der Bürgerschaft nicht als rechtsetzender Erlass unterbreitet werden kann und deshalb als Initiative in der Form der *einfachen Anregung* zu behandeln ist (vgl. Art. 80 Abs. 1 GG und Art. 26 Abs. 1 und 2 GO/RJ). Bei deren Zustandekommen ist der Stadtrat verpflichtet, der Bürgerschaft eine entsprechende Vorlage allenfalls mit einem Gegenvorschlag zu unterbreiten (Art. 30 Abs. 4 GO/RJ). Im Gegensatz zum ausgearbeiteten Entwurf, mit welchem rechtsetzende Erlasse beantragt werden können (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 26 Abs. 2 GO/RJ), bedarf die einfache Anregung der *Umsetzung* durch eine in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallende Vorlage. Aus dem Umstand, dass die Umsetzung – wie die Beschwerdegegner vorbringen (vgl. act. 6/1 Ziffer 10) – weder eines Rechtssatzes noch einer Kreditvorlage bedarf, ergibt sich deshalb nicht, dass das Anliegen als blosser Frage, ob der Standortfestlegung zugestimmt werde, der Bürgerschaft vorzulegen ist. Auch – und gerade – für die Zulässigkeit der Initiative in der Form der einfachen Anregung setzen Art. 79 Abs. 1 GG und Art. 25 Abs. 1 GO/RJ voraus, dass ihr Gegenstand in die



*Zuständigkeit der Bürgerschaft* fällt. Welche Sachgeschäfte in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen, legen Art. 22 Abs. 3 und Art. 23 GG und Art. 11 und 12 GO/RJ fest.

Nach Art. 22 Abs. 3 Ingress und lit. f GG sowie Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. d und Art. 25 Abs. 1 GO/RJ beschliesst die Bürgerschaft über Initiativen. Daraus kann nicht abgeleitet werden, es sei jedes Begehren unabhängig seines Gegenstands, allein weil es als einfache Anregung bezeichnet wird, der Bürgerschaft vorzulegen. Auch Initiativen haben die *Zuständigkeitsordnung*, wie sie sich aus dem kantonalen Gesetzesrecht und der Gemeindeordnung ergeben, zu beachten. Mit einem Initiativbegehren darf insbesondere nicht die Absicht verfolgt werden, dem Rat in seinem Zuständigkeitsbereich Weisungen oder verpflichtende Aufträge zu erteilen (vgl. dazu H.R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, St. Gallen 1990, S. 22 f.). So verfügt die Bürgerschaft beispielsweise in Fragen der Kommunalplanung, die grundsätzlich zum unübertragbaren Aufgabenkreis des Rates gehört (vgl. Art. 90 Abs. 1 Ingress und lit. b GG und Art. 89 Abs. 1 GG), über keine Mitsprache- und Weisungsbefugnisse (vgl. Arta, a.a.O., S. 200 f.). Deshalb kann es auch nicht in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen, den Stadtrat anzuweisen, den Abschluss eines Vertrags über den Verkauf des Grundstücks Nr. 337R an den Kanton in die Wege zu leiten.

Die Beschwerdegegner verlangen eine Abstimmung allein über eine Standortfrage ohne – wie es beim Entscheid über den Erwerb eines Baurechts an den Grundstücken Nrn. 816R und 1521R der Fall sein wird – Verknüpfung mit dem Ausgabenbeschluss. Damit wollen auch sie die Frage nicht als *Finanzgeschäft* Art. 11 der Bürgerschaft unterbreitet sehen (Art. 22 Abs. 3 Ingress und lit. d GG und Art. 11 Ingress und lit. d GO/RJ). Als *Ergänzung der Gemeindeordnung* (Art. 22 Abs. 3 Ingress und lit. a GG und Art. 11 Ingress und lit. a GO/RJ) kann es der Bürgerschaft nicht vorgelegt werden, weil damit weder die Organisation der Politischen Gemeinde noch die Rechte und Pflichten ihrer Organe geregelt werden (Art. 1 GO/RJ).

Die Vorinstanz geht davon aus, dass das Begehren der Initianten mit einem *Verkauf des Grundstücks Nr. 337R*, auf welchem der Kanton zurzeit das Berufs- und Weiterbildungszentrum als Mieter betreibt, umgesetzt werden kann. Es trifft zu, dass die Veräusserung von Grundstücken bei Werten zwischen zwei und drei Millionen Franken dem fakultativen Referendum untersteht und bei darüber liegenden Werten obligatorisch der Bürgerschaft vorzulegen ist (vgl. Art. 22 Abs. 3 Ingress und lit. g GG in Verbindung mit Art. 11 Ingress und lit. d sowie Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. b und c in



## St.Galler Gerichte

Verbindung mit Anhang 2 Ziff. 6.2 GO/RJ). Allerdings setzt eine solche Vorlage voraus, dass der Kanton mit der Politischen Gemeinde einen entsprechenden Kauf- oder Baurechtsvertrag über das Grundstück Nr. 337R zum Zweck der Erstellung eines neuen Berufs- und Weiterbildungszentrums abgeschlossen hat. Ein solcher Vertrag liegt zurzeit unbestrittenermassen nicht vor.

Nach Art. 22 Abs. 3 Ingress und lit. g GG und Art. 11 Ingress und lit. h GO/RJ beschliesst die Bürgerschaft schliesslich über *Geschäfte nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung*. Fragen der Kommunalplanung gehören – wie dargelegt – grundsätzlich zum unübertragbaren Zuständigkeitsbereich des Rates. Eine abweichende Regel gilt für die Raumplanung. Gemäss Art. 36 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) untersteht der Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement (vgl. Art. 1 Abs. 3 Ingress und lit. a PBG), dem fakultativen Referendum in der politischen Gemeinde. Mit der Unterstellung von Zonenplan und Baureglement unter das fakultative Referendum fallen diese Erlasse in die Zuständigkeit der Bürgerschaft und können somit Gegenstand einer Initiative auf Gemeindeebene sein (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 219). Die Politische Gemeinde unterteilt im Zonenplan ihr Gebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart und erlässt im Baureglement die dazu gehörenden öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG). Sie kann die Zonenarten im Rahmen des Gesetzes weiter differenzieren und für ein Gebiet nur bestimmte Nutzungen zulassen oder solche ausschliessen (vgl. Art. 7 Abs. 3 Ingress und lit. a und b PBG). Nach dem kantonalen Planungsrecht umfassen Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen Gebiete für Bauten und Anlagen, die dem öffentlichen Interesse dienen, wobei untergeordnete private Nutzungen zulässig sind (vgl. Art. 18 PBG). Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdegegner machen geltend, der Gegenstand der Initiative könne der Bürgerschaft in der Form einer *Änderung der Nutzungsplanung* unterbreitet werden. Ob es das Raumplanungsrecht zulässt, im Rahmennutzungsplan die Nutzungsart von Grundstücken in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen soweit zu konkretisieren, dass er für den Bau eines ganz bestimmten Schulhauses – das kantonale Berufs- und Weiterbildungszentrum Rapperswil – ausschliesslich ein bestimmtes Grundstück – vorliegend Nr. 337R – vorsieht und alle anderen Grundstücke – vorliegend insbesondere Nrn. 816R und 1521R – ausschliesst, kann indessen offenbleiben. Auch auf diesem Weg lässt sich das Begehren nur umsetzen, wenn der Kanton verpflichtet wäre, die Politische Gemeinde Rapperswil-Jona als Standort einer kantonalen Berufsfachschule festzulegen.



### **3.2.3. Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

Das kommunale Recht kann den Kanton, in dessen Zuständigkeit die Führung der Berufsfachschulen an den von der Regierung bestimmten Standorten fällt (vgl. Art. 9 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung, sGS 231.1, EG BB), nicht verpflichten, in seiner Gemeinde ein kantonales Berufs- und Weiterbildungszentrum zu erstellen. Insoweit widerspricht das Initiativbegehren der gesetzlichen Aufgabenverteilung im Bereich der Berufsbildung. Unter welchen Voraussetzungen der Kanton aufgrund seiner bundesrechtlichen Verpflichtung, für ein bedarfsgerechtes Angebot an Berufsfachschulen zu sorgen (Art. 22 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung, SR 412.10, BGG), berechtigt ist, für den Bau eines kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentrums gegebenenfalls ein bestimmtes Grundstück an sich zu ziehen, kann offenbleiben.

Die Vorinstanz weist auf die Besonderheit hin, dass die Beschwerdeführerin an beiden Standorten Grundstückseigentümerin ist. Sie könne deshalb als Verkäuferin den Standort des Neubaus zum einen oder anderen Grundstück hinlenken. Die Vorinstanz geht zurecht davon aus, dass der Beschluss über den Verkauf des Grundstücks Nr. 337R – wie es bereits beim Verkauf der Grundstücke Nrn. 816R und 1521R der Fall war – in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt. Allerdings hätte der Abschluss eines solchen Kaufvertrags zur Folge, dass die Beschwerdeführerin – zusammen mit dem weiterhin gültigen Kaufvertrag über die Grundstücke Nrn. 816R und 1521R – zum Verkauf aller drei Grundstücke an den Kanton verpflichtet wäre und der Kanton mithin in der Festlegung des Standorts grundsätzlich frei wäre. Auch wenn die Beschwerdeführerin den Neubau des Berufs- und Weiterbildungszentrums im Auftrag des Kantons realisiert, dient das Projekt der Erfüllung einer kantonalen Aufgabe. Ob sich daran etwas ändern würde, wenn der kommunale Rahmennutzungsplan mit einer entsprechenden Konkretisierung des Zonenplans das Grundstück oder die Grundstücke bezeichnet, die für die Realisation des kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentrums vorgesehen sind, kann offenbleiben, wenn sich das Anliegen der Initianten als nicht durchführbar erweist.

### **3.2.4. Durchführbarkeit**

Soweit mit dem Begehren die Beschwerdeführerin – als mögliche im Auftrag des Kantons tätige Erstellerin – verpflichtet werden soll, erscheint das Begehren zurzeit als undurchführbar. Die von ihr eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen schliessen es – zumindest derzeit – aus, dass sie das kantonale Berufs- und Weiterbildungszentrum auf dem Grundstück Nr. 337R im Stadtzentrum erstellt. Sie schloss am 13. April 2016



einen öffentlich beurkundeten Vertrag ab, mit dem sie die Grundstücke Nrn. 816R und 1521R an den Kanton verkauft hat, mit dem Zweck, dass darauf das neue kantonale Berufs- und Weiterbildungszentrum erstellt wird. Die Stimmberechtigten der Beschwerdeführerin haben diesem Verkauf in der Urnenabstimmung vom 27. November 2016 unbestrittenermassen zugestimmt. Die Beschwerdegegner sind der Auffassung, Grundlage des Kaufvertrags und damit auch der Genehmigung durch die Stimmberechtigten am 27. November 2016 sei der Umstand gewesen, dass der Kanton selbst das Zentrum baue. Zweck des Kaufvertrags war indessen nicht die Festlegung, wer als Bauherr das Zentrum realisiert, sondern die Sicherung der für das Berufs- und Weiterbildungszentrum notwendigen Flächen durch den Kanton St. Gallen. Aus Vertrag und Erläuterungen ergibt sich auch, dass es sich bei dem Neubau des Zentrums um ein kantonales Projekt handelt. Daran hat sich auch mit der Absichtserklärung vom 28. Mai 2019 nichts geändert. Sie stellt einzig eine Finanzierungslösung dar, die es dem Kanton, welcher die Realisierung des Neubaus aus finanziellen Gründen erst langfristig vorgesehen und deshalb eine Vertragsdauer bis Ende 2040 vereinbart hat, ermöglicht, das Projekt vorzuziehen.

In Ziff. 3.3 der Absichtserklärung ist zwar die Rede davon, der Kanton könne mit dem beabsichtigten Vorgehen die Bedingungen des Kaufvertrags nicht einhalten. Wie er angepasst werden könnte, soll in einer Grundsatzvereinbarung dargelegt werden. Eine Rücktrittserklärung seitens des Kantons liegt aber jedenfalls zurzeit nicht vor. Ein Anlass für einen solchen Rücktritt ist auch nicht ersichtlich. Soll der Kanton der Gemeinde für die Erstellung des neuen Berufs- und Weiterbildungszentrums ein Baurecht einräumen, muss er Eigentümer der Grundstücke werden. Aus der Absichtserklärung ergibt sich auch nicht, dass der Kanton vom Ziel, Eigentümer der Liegenschaften mit seinen kantonalen Schulen zu sein, abrückt. Zur Leistung des Kaufpreises hält der Vertrag fest, er werde "per Datum der Grundbucheintragung aussergrundbuchlich bezahlt". Konkrete Zahlungsmodalitäten wurden nicht festgelegt. Ist der Kanton im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung nicht in der Lage, den gesamten Kaufpreis zu bezahlen, steht die Möglichkeit im Raum, ihn mit dem Preis, der die Beschwerdeführerin für den Erwerb des Baurechts leisten müssen, zu verrechnen.

Der Kaufvertrag stellt das der Handänderung zugrundeliegende Verpflichtungsgeschäft dar. An diesen Vertrag ist die Gemeinde – auch wenn der Käufer den Vertrag noch nicht erfüllt hat und das Verfügungsgeschäft noch nicht erfolgt ist – vorderhand, möglicherweise bis 2040 gebunden. Gründe, die es der Gemeinde erlaubten, den Vertrag vorzeitig aufzulösen, bringen die Initianten – zu Recht – nicht vor. Insbesondere



stellt ihre Initiative auch nicht eine – allenfalls – fehlende "Genehmigung im demokratischen Prozess" dar. Die Standortfrage, die das Initiativkomitee – erneut – aufwirft, wurde im demokratischen Prozess mit der Urnenabstimmung vom 27. November 2016 zugunsten der Grundstücke Nrn. 816R und 1521R geklärt und ist Grundlage des Vertrags. Eine erneute demokratische Genehmigung ist nicht erforderlich. Die Vertragsklausel zu Rücktritt und Hinfall des Vertrags hat die zu seiner Umsetzung erforderlichen, dem demokratischen Prozess unterworfenen Schritte zum Gegenstand. Im Übrigen gehen Kanton und Gemeinde gemäss ihrer Absichtserklärung vom 28. Mai 2019 übereinstimmend davon aus, dass die Realisierung des Projekts jedenfalls aufgrund der Einräumung eines Baurechts einer erneuten Zustimmung durch die Stimmberechtigten der Beschwerdeführerin bedarf. In diesem Zusammenhang wird – erneut – auch die Standortfrage von Belang sein. Eine besondere Abstimmung ist deshalb nicht erforderlich.

### **3.3. Zusammenfassung**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Frage der Umsetzung des Anliegens der Initianten über eine Konkretisierung des kommunalen Nutzungsplanes offenbleiben kann. Das Begehren erweist sich vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, welche die Beschwerdeführerin mit dem von den Stimmberechtigten genehmigten Kaufvertrag vom 27. November 2016 über die Grundstücke Nrn. 816R und 1521R dem Kanton gegenüber eingegangen ist, als nicht durchführbar. Solange dieser Kaufvertrag gilt, ist der Kanton berechtigt, den Neubau des kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentrums auf diesen Grundstücken unter Beachtung des Planungs- und Baurechts zu realisieren oder gegebenenfalls realisieren zu lassen. Will die Beschwerdeführerin für die – veräusserten – Grundstücke ein Baurecht erwerben, wird zu prüfen sein, ob es sich um ein Grundstücksgeschäft handelt und in welcher Form den Stimmberechtigten ein Mitspracherecht zukommt (vgl. lit. d des Anhangs 2 zur GO/RJ). Der Stadtrat hat mit seinem Beschluss vom 20. März 2020 deshalb zu Recht die Unzulässigkeit des Begehrens festgestellt. Die Beschwerde ist gutzuheissen, und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.

### **4.**

Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdegegner die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens unter solidarischer Haftbarkeit (Art. 95 Abs. 1 und Art. 96<sup>bis</sup> VRP). Die von der Vorinstanz festgelegte Gebühr für ihren Rekursentscheid von CHF 2'000 bewegt sich innerhalb des ihr zukommenden Ermessensspielraums. Eine Gebühr für den Beschwerdeentscheid von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Ausseramtliche Kosten sind weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren



zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 sowie Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die obsiegende Beschwerdeführerin hat ihre Anträge zwar unter Entschädigungsfolge gestellt. Sie hat das Verfahren indessen selbständig geführt und weist auch die Höhe der entstandenen notwendigen Auslagen nicht nach (vgl. A. Linder, in: Rizvi/ Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 12 zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

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

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 11. Dezember 2020 aufgehoben.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens von je CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdegegner unter solidarischer Haftbarkeit. Soweit der von ihnen im Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 nicht bereits zurückerstattet wurde, ist er zu verrechnen.

#### **3.**

Ausseramtliche Kosten werden weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren entschädigt.