Fall-Nr.:	DIGS411-423
Stelle:	Generalsekretariat Departement des Innern
Instanz:	Departement des Innern
Publikationsdatum:	04.05.2023
Entscheiddatum:	21.01.2022

Entscheid Departement des Innern vom 21. Januar 2022

Gemeinderecht. Abstimmungsbeschwerde. Art. 163 GG, Art. 164 GG (sGS 151.2). Die Abstim-mung über die Standortfrage gemäss Traktandum 3 fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft und ist deshalb aufzuheben. Eine Zuständigkeit der Bürgerschaft ist in dem Zeitpunkt gegeben, wenn über ein konkretes Projekt bzw. über einen Kredit darüber abzustimmen sein wird. Im Ergebnis wird die Abstimmungsbeschwerde insofern gutgeheissen, als dass die Abstimmung über Traktandum3 aufgehoben wird.

Den Entscheid DIGS411-397 vom 21.01.2022 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Departement des Innern

DIGS411-423

Entscheid vom 21. Januar 2022

Beschwerdeführerin

IG ZUEKUNFT, 8717 Benken
vertreten durch A.___

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde Benken,
vertreten durch den Gemeinderat Benken,
Zentrumplatz 2, 8717 Benken

Betreff

Urnenabstimmung der politischen Gemeinde Benken vom 11. April 2021 betreffend Traktandum 3 (Schulraum und Einfachturnhalle auf dem Schulareal): Abstimmungsbeschwerde

Sachverhalt

A. Der Gemeinderat der politischen Gemeinde Benken sagte am 9. Februar 2021 die auf den 12. April 2021 angesetzte ordentliche Bürgerversammlung aufgrund der Corona-Pandemie ab und führte anstelle dessen am 11. April 2021 eine Urnenabstimmung durch. Am 11. April 2021 stimmte die Bürgerschaft der politischen Gemeinde Benken unter anderem über die «Projektierung von neuem Schulraum und Bau einer Einfachturnhalle auf dem Schulareal» (Traktandum 3) an der Urne ab. Die Vorlage wurde mit 499 Ja- zu 446 Nein-Stimmen angenommen (52,8 Prozent Ja-Stimmen). Ebenso wurde am 11. April 2021 über Traktandum 4 «Projektierung einer zusätzlichen Einfachturnhalle bei der bestehenden Reitsporthalle» abgestimmt. Dieser Antrag wurde abgelehnt.

B. Mit Eingabe vom 21. April 2021 erhob die IG ZUEKUNFT, vertreten durch A.___, «Beschwerde zu Traktandum 3, politische Gemeinde Benken» beim Departement des Innern. Sie stellten folgenden Antrag:

> « Die IG ZUEKUNFT stellt den Antrag, dass das Traktandum 3 "Projektierung von neuem Schulraum und Bau einer Einfachturnhalle auf dem Schulareal" wegen bekannt gewordener Verfahrensmängeln und ganz besonders aufgrund weiterer Einwände und Anfechtungen gemäss Zusatzblatt 2 als ungültig erklärt wird. Es soll eine neue Vorlage ausgearbeitet und diese erst dann zur Abstimmung gebracht werden, wenn vorgängig an Orientierungs- Informations-, Vor- oder Bürgerversammlungen darüber ausgiebige Diskussionen stattgefunden haben. »

C. Der vom Departement des Innern am 26. April 2021 erhobene Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wurde am 6. Mai 2021 fristgerecht bezahlt.

D. Mit Vernehmlassung vom 1. Juni 2021 beantragte der Gemeinderat Benken, die Abstimmungsbeschwerde vom 21. April 2021 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

E. Mit Replik vom 8. Juni 2021 nahm die IG ZUEKUNFT Stellung zur Vernehmlassung des Gemeinderates Benken.

F. Mit Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 15. Juni 2021 (Eingang: 24. Juni 2021) teilt der Gemeinderat mit, dass er auf eine weitere Stellungnahme verzichte.

G. Auf weitere Begebenheiten und Ausführungen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Bevor das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde der inhaltlichen Prüfung unterzieht, hat es von Amtes wegen zu prüfen, ob auf sie eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen gehören die Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz, die Legitimation des Beschwerdeführers, ein taugliches Anfechtungsobjekt sowie eine frist- und formgerechte Beschwerdeeingabe (Art. 165 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG] in Verbindung mit Art. 47 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]).

1.2 Eine Abstimmungsbeschwerde kann sowohl wegen Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses (Art. 163 GG) wie auch wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung (Art. 164 GG) erhoben werden. Die Zuständigkeit für die Behandlung der Abstimmungsbeschwerde liegt bei beiden Varianten beim Departement des Innern (Art. 163 Abs. 1 GG und Art. 164 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 22 Bst. a und c des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]). Die weiteren Eintretensvoraussetzungen der beiden Beschwerdeformen unterscheiden sich teilweise voneinander. Aus der Beschwerdeschrift geht hervor, dass sowohl Verfahrensmängel als auch Rechtswidrigkeit gerügt werden (vgl. VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018, E. 4.3.). Bezüglich Verfahrensmängel wird insbesondere gerügt, dass die «wichtigen Unterlagen für die Entscheidungsfindung […] sprich Gutachten» nach den Stimmausweisen versendet worden seien und dass die Abstimmung von Traktandum 3 an der Urne – anstatt an einer Bürgerversammlung – die Diskussion verhindert hätte. Zudem wird geltend gemacht, die Abstimmungsvorlage verstosse gegen die Einheit der Materie, da sie verschiedene, voneinander trennbare Vorlagen vermische; damit wird Rechtswidrigkeit gerügt.

2.

2.1 Nach Art. 163 GG können Beschlüsse der Bürgerschaft, sowie referendumspflichtige Beschlüsse 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 (Abs. 1). Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Annahme des angefochtenen Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist einzureichen (Abs. 2). Das zuständige Departement kann den Beschluss der Bürgerschaft oder den referendumspflichtigen Beschluss aufheben oder angemessene Massnahmen treffen. Art. 159 GG wird sachgemäss angewendet (Abs. 3).

2.2 Nach Art. 164 GG können Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen von Stimmberechtigten wegen Verfahrensmängeln mit Abstimmungsbeschwerde angefochten werden (Abs. 1). Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung gelten nur als Beschwerdegründe, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer nachweist, dass es ihm oder ihr trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen (Abs. 2). Die Beschwerde ist innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen. Das zuständige Departement sagt die Abstimmung ab oder hebt sie auf, wenn der Verfahrensmangel von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis sein könnte, gewesen ist oder hätte sein können (Abs. 3).

2.3 Die Abstimmungsbeschwerde wird von der IG ZUEKUNFT, vertreten durch A.___, erhoben. Zudem haben für die IG ZUEKUNFT weitere zehn in Benken wohnhafte Beteiligte, unterzeichnet. Ob die Gruppierung «IG ZUEKUNFT» beschwerdeberechtigt ist, kann vorliegend offenbleiben. A.___ (nachfolgend Beschwerdeführer) ist in Benken unbestrittenermassen stimmberechtigt, womit er die Legitimationsvoraussetzungen sowohl von Art. 163 GG als auch von Art. 164 GG erfüllt.

2.4 Soweit der Beschwerdeführer Verfahrensfehler rügt, namentlich das Gutachten, d.h. die «wichtigen Unterlagen für die Entscheidungsfindung», seien nach dem Stimmausweis bzw. den Stimmzetteln verschickt worden, sowie die Diskussion über das Geschäft sei verhindert worden, indem darüber an der Urne anstatt an der Bürgerversammlung abgestimmt worden sei, so ist die Frist zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln mit Eingabe vom 21. April 2021 – d.h. zehn Tage nach der Urnenabstimmung am 11. April 2021 – offensichtlich verpasst: Der Beschwerdeführer wusste spätestens zu dem Zeitpunkt, in welchem er den Stimmausweis bzw. die Stimmzettel erhalten hat und von denen er selbst schreibt, diese seien «rechtszeitig zugestellt» worden, dass das Gutachten (noch) nicht beiliegt bzw. dass eine Urnenabstimmung anstelle einer Bürgerversammlung stattfinden wird. Auf die Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln (Art. 164 GG) ist demnach nicht einzutreten.

2.5 Die Bürgerschaftsbeschlüsse datieren vom 11. April 2021. Mit Eingabe vom 21. April 2021 ist die 14-tägige Frist seit Annahme des angefochtenen Beschlusses für die Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit (Art. 163 Abs. 2 GG) eingehalten. Die Bürgerschaftsbeschlüsse vom 11. April 2021 sind taugliche Anfechtungsobjekte für die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 163 Abs. 1 GG. Demgemäss ist auf die Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit einzutreten.

3.

3.1 Mit der Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit werden Rechtsverletzungen geltend gemacht. Der Begriff der Rechtsverletzungen ist dabei weit zu fassen. Er umfasst alle massgeblichen Rechtsbereiche, insbesondere das Bundesrecht, das kantonale Recht, wie auch das Gemeinderecht (vgl. CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN, 2. AUFL., ST.GALLEN 2003, RZ. 577 F. UND RZ. 650 FF.).

3.2 Die Abstimmungsbeschwerde richtet sich gegen Traktandum 3 der Bürgerversammlung vom 11. April 2021: «Projektierung von neuem Schulraum und Bau einer Einfachturnhalle auf dem Schulareal». Der Antrag des Gemeinderates Benken (nachfolgend Vorinstanz) an die Bürgerschaft lautete wie folgt (beschwf.-act. 12, S. 50 f.):

> « Der Gemeinderat und die Arbeitsgruppe unterbreiten Ihnen, geschätzte Mitbürgerinnen und Mitbürgern, nachstehenden Antrag:
>
> Der Gemeinderat wird mit der Projektierung von neuem Schulraum und der Bau einer Einfachturnhalle auf dem Schulareal beauftragt.
>
> Empfehlung des Gemeinderates zum Gesamtprojekt auf dem Schulareal: Ja
>
> Empfehlung der Arbeitsgruppe zum Gesamtprojekt auf dem Schulareal: Ja »

Unter dem Titel «Weiteres Vorgehen» erläutert die Vorinstanz im Gutachten «bei Zustimmung des nachstehenden Antrages durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger» werde die Vorinstanz «die weitere Projektierung mittels dem bereits bewilligten Kredit für das Wettbewerbsverfahren vorantreiben» (beschwf.-act. 12, S. 51).

3.3 Die Zuständigkeiten der Bürgerschaft der politischen Gemeinde Benken sind in Art. 5 ff. der Gemeindeordnung vom 3. April 2017 definiert. Unter anderem beschliesst die Bürgerschaft über Finanzgeschäfte gemäss Anhang (Art. 6 Bst. d der Gemeindeordnung). Die Zuständigkeiten des Rates sind demgegenüber in Art. 33 ff. der Gemeindeordnung geregelt. Nach Art. 33 Abs. 2 Bst. g der Gemeindeordnung ist unübertragbare Aufgabe des Rates, weitere grundlegende Leitungs-, Planung- und Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Aus Gutachten und Antrag geht hervor – und wird von den Beteiligten nicht im Grundsatz bestritten – dass über die Standortfrage einer neuen Turnhalle abgestimmt wird bzw. wurde. Die Kommunalplanung gehört zur unübertragbaren Aufgabe des Rates (vgl. Art. 33 Abs. 2 Bst. g der Gemeindeordnung). Diese Zuständigkeit umfasst angesichts des engen Zusammenhangs sowohl die Gesamtplanung wie auch die einzelnen Sachplanungen. Die Un-

übertragbarkeit der Ratskompetenz bewirkt, dass kein anderes Organ, insbesondere nicht die Bürgerschaft, über Mitsprache- oder Weisungsbefugnisse im Bereich der allgemeinen Kommunalplanung verfügt (H.-R. ARTA, DIE ZUSTÄNDIGKEITSORDNUNG NACH DEM ST.GALLISCHEN GEMEINDEGESETZ IN DER POLITISCHEN GEMEINDE MIT BÜRGERVERSAMMLUNG, DISS. ST.GALLEN 1990, S. 200 FF.). Für die vorliegende Abstimmung über das umstrittene Traktandum 3 bedeutet dies, dass die Bürgerschaft über etwas abgestimmt hat, das nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt und es sich somit um eine unzulässige Delegation handelt. Die Frage bzw. die Planung, Projektierung usw. wo eine Turnhalle zu stehen kommen soll, fällt in den unübertragbaren Zuständigkeitsbereich der Vorinstanz. Diese ist an die gesetzliche Kompetenzordnung gebunden, was bedeutet, dass die Standortfrage nicht der Bürgerschaft zur Beschlussfassung hätte vorgelegt werden dürfen. Der Projektierungskredit in der Höhe von Fr. 291'300.– wurde bereits anlässlich der Bürgerversammlung vom 8. April 2019 beschlossen (vi-act. 6, S. 26). Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers geht aus dem Protokoll der Bürgerversammlung vom 9. Dezember 2019 (vi-act. 10, S. 9 ff.) nicht hervor, dass dieser Projektierungskredit im Zusammenhang mit der damals ebenfalls stattgefundenen Turnhallen-Standortdiskussion zurückgewiesen oder in Wiedererwägung gezogen worden wäre. Dieser hat somit nach wie vor Bestand.

Es bleibt festzustellen, dass der Beschluss über Traktandum 3, welcher im ordentlichen Abstimmungsverfahren gefasst wurde, zwar nicht rechtlich, aber immerhin faktisch in gewisser Weise verbindlich ist. Die Stimmberechtigten dürften kaum Verständnis aufbringen, wenn ihr Entscheid vom 11. April 2021, den sie auf Veranlassung der Vorinstanz hin gefällt haben, nicht beachtet würde (vgl. in diesem Sinn: REGINE STRÄULI, DIE KONSULTATIVE VOLKSABSTIMMUNG IN DER SCHWEIZ, 1982, S. 75 FF.).

Zu keinem anderen Resultat käme man, wenn man – wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vorbringt – davon ausginge, dass es sich um eine Grundsatzabstimmung im Sinn von Art. 25 GG handelt. Auch Grundsatzfragen müssen in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft fallen (Art. 25 Abs. 1 GG), was, wie erwähnt, vorliegend nicht der Fall ist.

Bei diesem Ergebnis kann auch die Frage offenbleiben, ob die vorgängige Information der Vorinstanz irreführend war bzw. die Einheit der Materie verletzt wurde, wie es vom Beschwerdeführer geltend gemacht wird.

3.4 Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Abstimmung über die Standortfrage gemäss Traktandum 3 nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft fällt und deshalb aufzuheben ist. Eine Zuständigkeit der Bürgerschaft ist in dem Zeitpunkt gegeben, wenn über ein konkretes Projekt bzw. über einen Kredit darüber abzustimmen sein wird. Im Ergeb-

nis ist die Abstimmungsbeschwerde insofern gutzuheissen, als dass die Abstimmung über Traktandum 3 aufgehoben wird. Das im Antrag formulierte (Neben)Begehren, «es soll eine neue Vorlage ausgearbeitet werden und diese erst zur Abstimmung gebracht werden, wenn vorgängig an Informations-, Vor- oder Bürgerversammlungen darüber ausgiebige Diskussionen stattgefunden haben», ist damit gegenstandslos geworden. Zu gegebenem Zeitpunkt – sollte das Projekt dannzumal ausgearbeitet sein und der Bürgerschaft zur Beschlussfassung vorgelegt werden können – macht eine Informationsveranstaltung im Vorfeld einer Bürgerversammlung unter den gegebenen Umständen und unter Berücksichtigung der vorliegenden Vorgeschichte mit Sicherheit Sinn.

4. In Streitigkeiten hat grundsätzlich jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 165 GG in Verbindung mit Art. 95 Abs. 1 VRP). Im Ergebnis hat der Beschwerdeführer obsiegt. Dementsprechend wird die Vorinstanz kostenpflichtig. Eine Entscheidgebühr von Fr 1'000.– erscheint als den Umständen angemessen (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Von Gemeinwesen werden in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 165 GG i.V.m. Art. 95 Abs. 3 VRP). Vorliegend besteht kein Grund von dieser Regel abzuweichen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

5. Über eine ausseramtliche Entschädigung ist mangels Anträgen nicht zu befinden.

Entscheid

1. Die Abstimmungsbeschwerde der IG ZUEKUNFT, vertreten durch A.___, vom 21. April 2021 wird insofern gutgeheissen, als dass die Abstimmung über Traktandum 3 aufgehoben wird.

2. Die politische Gemeinde Benken trägt die amtlichen Kosten von Fr. 1'000.–. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird der IG ZUEKUNFT, vertreten durch A.___, zurückerstattet.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann nach Art. 59bis VRP innert 14 Tagen seit Eröffnung Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen (Webergasse 8, 9001 St.Gallen) erhoben werden.