



Fall-Nr.:	DIGS411-731
Stelle:	Generalsekretariat Departement des Innern
Instanz:	Departement des Innern
Publikationsdatum:	20.06.2025
Entscheiddatum:	24.06.2024

Entscheid Departement des Innern vom 24. Juni 2024

Gemeinderecht, Abstimmungsbeschwerde, Art. 164 GG. Urnenabstimmung. Rüge von Verfahrensmängeln im Vorfeld der Abstimmung. Beginn des Fristenlaufs (Erw. 1.3.3). Nichteintreten auf die Abstimmungsbeschwerde infolge Fristversäumnis, insofern der Beschwerdeführer geltend macht, die Information des Gemeinderates im erläuternden Bericht, dass er das Initiativbegehren einstimmig ablehne, verletze die Schweigepflicht bzw. das Kollegialprinzip und sei geeignet, die Stimmbürger zu beeinflussen (Erw. 1.3.4). Eintreten auf die Abstimmungsbeschwerde, insofern der Beschwerdeführer rügt, der Titel der Abstimmungsvorlage im erläuternden Bericht sei falsch (Erw. 1.3.5). Die verwendeten Formulierungen sind sachlich und nicht irreführend. Eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung aufgrund der Verwendung des Begriffs «Anpassung» des Baureglements im Titel des erläuternden Berichts liegt nicht vor (Erw. 2). Abweisung der Abstimmungsbeschwerde, soweit darauf eingetreten wird.

Den Entscheid DIGS411-731 vom 24. Juni 2024 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



DIGS411-731

Entscheid vom 24. Juni 2024

Beschwerdeführer

A.____

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde Wattwil

vertreten durch den Gemeinderat Wattwil, Grüenastrasse 7,
9630 Wattwil

Betreff

Urnenabstimmung vom 4. Februar 2024, Initiativbegehren
«700-Meter-Abstandsinitiative» zur Anpassung des Baureglements
der Politischen Gemeinde Wattwil; Abstimmungsbeschwerde



Sachverhalt

A. Am 4. Februar 2024 fand in der politischen Gemeinde Wattwil die Urnenabstimmung betreffend das Initiativbegehren «700-Meter-Abstandsinitiative» zur Anpassung des Baureglements der politischen Gemeinde Wattwil statt. Diese hatte die Aufnahme einer Abstandsregelung für Windkraftanlagen im Baureglement zum Gegenstand. Im Rahmen der Vorbereitung der Abstimmung hatte der Gemeinderat den erläuternden Bericht zur Vorlage erlassen (act. 6-2). Er hatte unter «2. Argumente des Gemeinderates» einleitend festgehalten, dass der Gemeinderat einstimmig zum Schluss gelangt sei, die Initiative aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen.

B. Mit Eingabe vom 24. Januar 2024 – also vor dem Abstimmungstermin – hatte A. ____ (nachfolgend Beschwerdeführer) eine Abstimmungsbeschwerde erhoben (act. 1). Er hatte beantragt, die Abstimmung sei zu kassieren und der Gemeinderat sei anzuweisen, die Abstimmung nochmals korrekt durchzuführen und sich dabei jedweder Äusserung zu enthalten, die geeignet wäre, die Stimmbürgerschaft zu beeinflussen. Zur Begründung machte er im Wesentlichen geltend, die Angabe in der Abstimmungsvorlage (gemeint wohl: im erläuternden Bericht), dass der Gemeinderat das Initiativbegehren einstimmig ablehne, verletze die Schweigepflicht bzw. das Amtsgeheimnis und sei geeignet, die Stimmbürgerschaft zu beeinflussen. Im Weiteren sei der Titel in der Abstimmungsvorlage falsch, denn die Initiantinnen und Initianten wollten das Baureglement ergänzt haben. Von einer Anpassung sei nirgends die Rede.

C. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der politischen Gemeinde Wattwil lehnten das Initiativbegehren in der Urnenabstimmung vom 4. Februar 2024 mit 60.8 Prozent Nein-Stimmenanteil bei einer Stimmbeteiligung von 37.2 Prozent ab (act. 6-6).

D. Der vom Departement des Innern am 29. Januar 2024 erhobene Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wurde am 12. Februar 2024 fristgerecht bezahlt (act. 2, 3).

E. Das Departement des Innern gab dem Beschwerdeführer am 23. Februar 2024 unter Hinweis auf das Resultat der Urnenabstimmung Gelegenheit zum Rückzug der Beschwerde (act. 4). Der Beschwerdeführer machte davon keinen Gebrauch.

F. Mit Vernehmlassung vom 5. April 2024 beantragte die politische Gemeinde Wattwil, vertreten durch den Gemeinderat Wattwil (nachfolgend Vorinstanz), unter Kostenfolge die Ablehnung der vom Beschwerdeführer gestellten Rechtsbegehren, sofern darauf einzutreten sei (act. 6).



G. Mit undatierter Eingabe (Posteingang 23. April 2024) nahm der Beschwerdeführer im Sinn einer Replik Stellung (act. 8).

H. Mit Duplik vom 16. Mai 2024 hielt die Vorinstanz an den Anträgen fest und nahm zu den Ausführungen des Beschwerdeführers in der Replik Stellung (act. 10).

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

Erwägungen

1.

1.1 Vorweg ist von Amtes wegen zu prüfen, ob auf die Abstimmungsbeschwerde eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen, die allesamt erfüllt sein müssen, gehören die Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz, ein taugliches Anfechtungsobjekt, die Legitimation des Beschwerdeführers sowie eine frist- und formgerechte Beschwerdeeingabe (Art. 110 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen [sGS 125.3; abgekürzt WAG] i.V.m. Art. 164 f. des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG] und Art. 45 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]).

1.2 Stimmberechtigte können bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden beim zuständigen Departement Beschwerde führen. Das Verfahren richtet sich nach Art. 164 und 165 GG (Art. 110 WAG). Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen können von Stimmberechtigten wegen Verfahrensmängeln angefochten werden (Art. 164 Abs. 1 GG). 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 (Art. 164 Abs. 3 GG).

1.3

1.3.1 Das Departement des Innern ist für die Behandlung der Abstimmungsbeschwerde zuständig (Art. 110 WAG i.V.m. Art. 164 GG und Art. 22 Bst. a und c des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]). Der Beschwerdeführer ist in der politischen Gemeinde Wattwil unbestrittenermassen stimmberechtigt, womit er die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 164 Abs. 1 GG erfüllt. Die Rügen des Beschwerdeführers betreffen die Ausführungen des Gemeinderates im erläuternden Bericht zur Urnenabstimmung vom 4. Februar 2024. Der erläuternde



Bericht bildet ein taugliches Anfechtungsobjekt (vgl. HANGARTNER / KLEY / BRAUN BINDER / GLASER, DIE DEMOKRATISCHEN RECHTE IN BUND UND KANTONEN DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT, 2. AUFL., ZÜRICH / ST.GALLEN 2023, Rz. 2633; BGE 118 Ia 274 Erw. 1d, wonach die gerügte Anordnung das Anfechtungsobjekt bildet und die Abstimmung selber nur als Vollzugsakt der früheren, mangelhaften Anordnung erscheint). Die Beschwerde wurde formgerecht eingereicht (Art. 165 GG i.V.m. Art. 48 VRP). In Bezug auf die Einhaltung der Beschwerdefrist sind die Rügen des Beschwerdeführers im Detail zu prüfen.

1.3.2 Der Beschwerdeführer macht zusammengefasst geltend (act. 1), der Gemeinderat habe die Schweigepflicht bzw. das Amtsgeheimnis verletzt, indem er in der Abstimmungsvorlage (gemeint wohl: im erläuternden Bericht) zur Urnenabstimmung vom 4. Februar 2024 angegeben habe, er lehne das Initiativbegehren einstimmig ab. Der Gemeinderat habe zwar schon im Vorfeld der Entstehung und Einreichung der Initiative mehrfach betont, dass er einstimmig gegen das Initiativbegehren sei. Dies seien jedoch keine amtlichen Publikationen gewesen. Mit der Äusserung in der Abstimmungsvorlage, die amtlich sei, habe er die rote Linie überschritten. Die Bekanntgabe des Stimmverhältnisses bei einem Beschluss einer Gemeindebehörde sei geeignet, die Stimmbürgerschaft zu beeinflussen. Im Weiteren rügt der Beschwerdeführer, der Titel in der Abstimmungsvorlage sei falsch, denn die Initiantinnen und Initianten wollten das Baureglement ergänzt haben. Von einer Anpassung sei nirgends die Rede. In der Replik bringt der Beschwerdeführer in Bezug auf die Bekanntgabe des Stimmverhältnisses im Wesentlichen ergänzend vor, dass nebst den gesetzlichen Vorgaben zur Geheimhaltung auch das Kollegialprinzip zum Tragen komme (act. 8).

1.3.3 Das Gesetz knüpft für den Beginn der Beschwerdefrist an das Bekanntwerden des Beschwerdegrundes, also des Verfahrensmangels, an. Dieser ist innert 14 Tagen zu rügen (Art. 164 Abs. 3 GG). Verfahrensmängel bilden Fehler wie die nicht gehörige Auskündung der Abstimmung bezüglich der gesetzlich vorgesehenen Frist, die Anwendung eines ungesetzlichen Verhandlungsmodus oder die fehlerhafte Zusammensetzung des Abstimmungskörpers (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.; C. HILLER, DIE STIMMRECHTSBESCHWERDE, ZÜRICH 1990, S. 126 F.; VerwGE B 2021/133 vom 16. November 2021 Erw. 2.1; bestätigt durch Urteil des BGer 1C_6/2022 vom 30. Juni 2022 Erw. 3.3.1; vgl. auch VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 Erw. 4.1). Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sind somit sofort bzw. innert vierzehn Tagen seit dessen Bekanntwerden und vor Durch-



führung der Wahl oder Abstimmung zu rügen. Unterlässt dies die stimmberechtigte Person, so verwirkt sie im Grundsatz das Recht zur Anfechtung. Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht (vgl. BGE 147 I 197 Erw. 3.3; 140 I 341 Erw. 4.4; VerwGE B 2021/133 vom 16. November 2021 Erw. 2.1 mit Verweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

Werden Verfahrensmängel im Vorfeld von Abstimmungen angefochten, gelten mit Blick auf den Fristenlauf also besondere Regeln. Die Frist beginnt grundsätzlich mit der *Möglichkeit der Kenntnisnahme des Mangels* zu laufen (vgl. BGE 121 I 7 Erw. 4a.cc; KÖLZ / HÄNER / BERTSCHI, VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE DES BUNDES, ZÜRICH / BASEL / GENÈVE 2013, Rz. 1743; C. HILLER, A.A.O., S. 27 F.). Das st.gallische Recht knüpft denn auch an das «Bekanntwerden» des Verfahrensmangels an, was die Massgeblichkeit einer objektivierten Betrachtungsweise zusätzlich unterstreicht. Für den Beginn der Beschwerdefrist ist es ausreichend, dass die Bürgerin oder der Bürger mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von der behaupteten Unregelmässigkeit Kenntnis erhalten hat (KIENER / RÜTSCHKE / KUHN, ÖFFENTLICHES VERFAHRENSRECHT, ZÜRICH / ST.GALLEN 2021, Rz. 1844). Dabei können ein fehlerhafter Realakt (KIENER / RÜTSCHKE / KUHN, A.A.O., Rz. 1844) oder eine aus sonstigen Gründen frühere Kenntnisnahme einer Tatsache oder eines Entscheids (P. ATTINGER, DIE RECHTSPRECHUNG DES BUNDESGERICHTES ZU KANTONALEN VOLKSINITIATIVEN, ZÜRICH 2016, S. 29 F.) fristauslösend wirken. Es bedarf somit nicht zwingend einer formellen Anordnung (zum Ganzen VerwGE B 2021/133 vom 16. November 2021 Erw. 2.1; vgl. auch Urteil des BGer 1C_155/2021 vom 23. November 2021 Erw. 4.3).

1.3.4 Mit der Rüge, die Ausführungen des Gemeinderates im erläuternden Bericht zur Abstimmungsvorlage, dass er das Initiativbegehren einstimmig ablehne, stelle eine Verletzung der Schweigepflicht bzw. des Kollegialprinzips dar und sei geeignet, die Stimmbürgerschaft zu beeinflussen, macht der Beschwerdeführer einen Verfahrensmangel geltend. Im Folgenden ist zu prüfen, wann die Beschwerdefrist zu laufen begonnen hat bzw. ob diese eingehalten worden ist. Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, dass die Zustellung des Stimmmaterials fristauslösend sei. Die Vorinstanz weist in der Vernehmlassung darauf hin, dass der Gemeinderat seine Haltung – die einstimmige Ablehnung des Initiativbegehrens – bereits in der Medienmitteilung vom 20. September 2024 (recte: 19. September 2023, act. 6-3) publiziert habe (act. 6). In der Duplik weist sie ebenfalls auf diese Medienmitteilung hin und hält fest, sie habe die (einstimmige) Ablehnung der Initiative bereits damals öffentlich gemacht (act. 10).

Aus den Akten ist ersichtlich, dass der Gemeinderat am 19. September 2023 eine Medienmitteilung verschickt hat (act. 6-3). Er hat diese am Folgetag



auch auf der Webseite publiziert (<https://www.wattwil.ch/aktuellesinformationen/1958092>). In der Medienmitteilung hat er die Öffentlichkeit darüber informiert, dass die Initiative zur Änderung des Baureglements zustande gekommen und der Abstimmungstermin auf den 4. Februar 2024 festgelegt worden sei. Er hat festgehalten, dass er einstimmig die Ablehnung der Initiative empfehle und auf einen Gegenvorschlag verzichte. In den «Mitteilungen des Gemeinderates» vom 19. Dezember 2023, die am 20. Dezember 2023 ebenfalls auf der Webseite publiziert worden sind (https://www.wattwil.ch/_docn/4901725/GR-News2023-12-19.pdf), hat sich der Gemeinderat gleich wie in der Medienmitteilung vom 19. September 2023 geäußert. Die einstimmig gefasste, ablehnende Haltung des Gemeinderates ist also bereits seit der Information der Öffentlichkeit betreffend das Zustandekommen des Initiativbegehrens am 20. September 2023 bekannt gewesen und am 20. Dezember 2023 bestätigt worden. Im erläuternden Bericht zur Abstimmungsvorlage hat der Gemeinderat diesbezüglich also nichts Neues veröffentlicht.

Der Beschwerdeführer gibt an (act. 1), dass der Gemeinderat bereits im Vorfeld der Entstehung und Einreichung der Initiative betont habe, dass er einstimmig gegen das Initiativbegehren sei. Dem Beschwerdeführer ist die Haltung des Gemeinderates also schon seit längerem bekannt gewesen. Er macht jedoch geltend, dass es sich dabei – im Gegensatz zum erläuternden Bericht – nicht um amtliche Publikationen gehandelt habe. Dem Beschwerdeführer ist insofern zuzustimmen, als es sich bei den Publikationen vom 20. September 2023 und 20. Dezember 2023 nicht um Publikationen im amtlichen Publikationsorgan der Vorinstanz gehandelt hat. Das amtliche Publikationsorgan der Vorinstanz ist die Publikationsplattform des Kantons St. Gallen und der St. Galler Gemeinden (<https://publikationen.sg.ch/amtliche-publikationen/>; vgl. Art. 27 des Publikationsgesetzes [sGS 140.3; abgekürzt PubG] und die Angabe auf der Webseite der Vorinstanz unter <https://www.wattwil.ch/dienstleistungen/27723>). Dort wurde lediglich die Anmeldung des Initiativbegehrens publiziert (amtliche Publikation vom 23. Mai 2023, ABI 2023-00.101.259). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist für die Frage des Beginns der Beschwerdefrist jedoch nicht massgebend, ob sich der Gemeinderat in einer amtlichen Publikation ablehnend geäußert hat, zumal sich die Frage stellt, was unter einer amtlichen Publikation zu verstehen ist. Die Publikationen vom 20. September 2023 und 20. Dezember 2023 lassen sich nämlich auf Art. 4 des Öffentlichkeitsgesetzes (sGS 140.2; abgekürzt OeffG) stützen und es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, diese als amtliche Publikationen zu qualifizieren, da über die amtliche Tätigkeit des Gemeinderates informiert worden ist. Diese Frage kann vorliegend aber offenbleiben. Massgebend für den Beginn der Beschwerdefrist ist nämlich, wann der Beschwerdeführer mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von der einstimmig gefassten, ablehnenden Haltung des Gemeinderates Kenntnis erhalten hat. Einer formellen Anordnung des Gemeinderates bedarf es dabei nicht zwingend (vgl. oben Erw. 1.3.3).



Der Beschwerdeführer ist offenkundig am politischen Geschehen in seiner Wohngemeinde interessiert, was nicht zuletzt die Erhebung der Abstimmungsbeschwerde zeigt. Von der Haltung des Gemeinderates hat er seit längerer Zeit Kenntnis gehabt. Der exakte Zeitpunkt der Kenntnisnahme ist aus den Akten nicht ersichtlich. Aus den Angaben des Beschwerdeführers lässt sich aber schliessen, dass dies bereits vor dem 20. September 2023 gewesen sein muss. Allerdings ist erst mit der Medienmitteilung vom 19. September 2023 und deren Publikation auf der Webseite am Folgetag öffentlich bekannt geworden, dass die Initiative zustande gekommen ist und dass darüber am 4. Februar 2024 abgestimmt wird. Es erscheint deshalb sachgerecht, dass der früheste Zeitpunkt der Möglichkeit der Kenntnisnahme der das Initiativbegehren ablehnenden Haltung des Gemeinderates am 20. September 2023 gewesen ist (vgl. auch BGE 145 I 286 Erw. 3). Die Haltung des Gemeinderates ist vom St.Galler Tagblatt in einen Bericht vom 5. Dezember 2023 («Neu formiertes Komitee will Älpli-Gegenwind-Initiative kippen: «Wollen sie mit allen Mitteln bekämpfen»») aufgenommen worden (zur Kenntnisnahme eines durch eine Pressemitteilung veröffentlichten Regierungsratsbeschlusses vgl. BGE 113 Ia 395 Erw. 2a). Am 20. Dezember 2023 hat der Gemeinderat die Öffentlichkeit nochmals informiert. Aufgrund dieser Umstände und den eigenen Angaben des Beschwerdeführers ist davon auszugehen, dass er als politisch interessierte Person bereits im Zeitraum ab 20. September bis Ende Dezember 2023 mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von der Haltung des Gemeinderates Kenntnis gehabt hat. Der exakte Zeitpunkt kann offenbleiben, da die Beschwerde – wie nachfolgend aufgezeigt – offensichtlich verspätet erhoben worden ist.

Der Beschwerdeführer hat die Beschwerde am 24. Januar 2024 erhoben. Auf dem Couvert der Eingabe fehlt zwar der Poststempel. Dieses muss jedoch am 24. Januar 2024 der Post übergeben worden sein, da die Eingabe mittels A-Post versandt worden und am 25. Januar 2024 beim Departement des Innern eingegangen ist. Damit die Beschwerde rechtzeitig erhoben worden wäre, hätte der Beschwerdeführer also erst am 10. Januar 2024 von der einstimmig ablehnenden Haltung des Gemeinderates Kenntnis erhalten dürfen. In Anbetracht der geschilderten Umstände erscheint dies als wenig wahrscheinlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer bereits im Zeitraum ab 20. September 2023 bis Ende Dezember 2023 davon Kenntnis erhalten hat. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerdeerhebung als verspätet. Der Beschwerdeführer hat sein Recht auf Anfechtung deshalb verwirkt (vgl. VerwGE B 2021/133 vom 16. November 2021 Erw. 2.2.2; VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 Erw. 4.2). Auf die Abstimmungsbeschwerde ist in diesem Punkt somit nicht einzutreten.



1.3.5 Der Beschwerdeführer rügt des Weiteren, der Titel der Abstimmungsvorlage im erläuternden Bericht sei falsch. Die Initiantinnen und Initianten wollten das Baureglement ergänzt haben. Von einer Anpassung sei nirgends die Rede. Er rügt damit ebenfalls einen Verfahrensmangel.

Der Gemeinderat hat im erläuternden Bericht als Titel angegeben: «Initiativbegehren ‹700-Meter-Abstandsinitiative› zur Anpassung des Baureglements der Politischen Gemeinde Wattwil». In der amtlichen Publikation der Anmeldung der Initiative vom 23. Mai 2023 hat der Gemeinderat die Initiative dagegen wie folgt bezeichnet: «‹700 Meter Abstands-Initiative› zur Ergänzung des Baureglements der Politischen Gemeinde Wattwil». Der Wortlaut des Initiativbegehrens hat gelautet: «Das Baureglement ist wie folgt zu ergänzen: [...]» (ABl 2023-00.101.259). In den Publikationen vom 20. September 2023 und 20. Dezember 2023 hat sich der Gemeinderat nicht zum Titel des Initiativbegehrens geäussert. Grundlage des gerügten Verfahrensmangels bildet somit der erläuternde Bericht zur Urnenabstimmung vom 4. Februar 2024. Massgebend für die Einhaltung der Beschwerdefrist ist somit der Zeitpunkt der Zustellung des Stimmmaterials, denn ab diesem Zeitpunkt hat der Beschwerdeführer mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vom gerügten Verfahrensmangel Kenntnis erhalten (vgl. BGE 121 I 7 Erw. 4a.cc).

Nach Art. 52 Abs. 1 WAG müssen die Stimmberechtigten spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag im Besitz des Stimmmaterials sein. Das Stimmmaterial umfasst unter anderem den erläuternden Bericht zur Abstimmungsvorlage (Art. 46 Abs. 1 Bst. b WAG). Drei Wochen vor dem 4. Februar 2024 ist der Sonntag, 14. Januar 2024 gewesen. Mithin muss das Stimmmaterial den Stimmberechtigten spätestens am 13. Januar 2024 zugestellt worden sein. Der Beschwerdeführer gibt an, die Beschwerde bereits im Vorfeld der Abstimmung einzureichen, weil diese «nach Bekanntwerden eines Beschwerdegrundes oder dann innert 14 Tagen nach der Abstimmung» einzureichen sei (act. 1). Er macht damit sinngemäss geltend, die Beschwerde rechtzeitig zu erheben. Er hat die Beschwerde am 24. Januar 2024 eingereicht (vgl. Erw. 1.3.4). Die Beschwerdefrist ist also eingehalten worden, sofern er frühestens am 10. Januar 2024 im Besitz des Stimmmaterials gewesen ist. Nach der allgemeinen Lebenserfahrung ist davon auszugehen, dass den Stimmberechtigten das Stimmmaterial als Massenversand mittels B-Post verschickt worden ist. Gemäss der Abstimmungsplanung der Vorinstanz hat das Stimmmaterial am 8. Januar 2024 verschickt werden müssen (act. 6-1). In den «Mitteilungen des Gemeinderates» vom 19. Dezember 2023 hat der Gemeinderat ausserdem angegeben, dass die Stimmunterlagen anfangs Januar 2024 verschickt würden. Die Darstellung des Beschwerdeführers, die Beschwerdefrist eingehalten zu haben, ist deshalb plausibel. Die Vorinstanz hat die Rechtzeitigkeit der Beschwerdeerhebung zudem nicht bestritten. Auf die Abstimmungsbeschwerde ist demzufolge in diesem Punkt einzutreten.



2.

2.1 Der Beschwerdeführer führt zur Begründung der Rüge, der Titel der Abstimmungsvorlage im erläuternden Bericht sei falsch, aus (act. 1), von einer Anpassung des Baureglements sei nirgends (gemeint wohl: im Initiativbegehren) die Rede. Damit werde unzulässigerweise suggeriert, dass Vorhandenes angepasst werden soll. Im Baureglement sei jedoch nichts vorhanden, das auch nur ansatzweise mit Windkraftanlagen in Verbindung gebracht werden könnte. Er rügt damit sinngemäss eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV).

2.2 Die Vorinstanz hält fest (act. 6), im Verlauf des ganzen Prozesses – von der Anmeldung der Initiative, deren Prüfung, Einreichung und Zustandekommen – sei von den Initianten stets die Rede von der «700-Meter-Abstandsinitiative» gewesen und nicht von einer Ergänzung, Änderung oder Anpassung des Baureglements. Auch dem Initiativbogen sei kein entsprechender Hinweis zu entnehmen. Folglich habe für das Initiativkomitee die Abstandsregelung im Vordergrund gestanden und deren normative Umsetzung im Baureglement sei nicht relevant gewesen. Auch in der Kommunikation über die Einreichung und das Zustandekommen der Initiative habe der Gemeinderat von der «Änderung» bzw. «Anpassung» des Baureglements gesprochen. Es handle sich dabei um austauschbare Begriffe (Synonyme), welche keineswegs wertend seien. Die Kommunikation bzw. Begriffswahl sei vom Initiativkomitee nicht bemängelt worden. Deren Argumentation im erläuternden Bericht sei kein Hinweis bzw. keine Präzisierung in Bezug auf das Baureglement zu entnehmen. Der Beschwerdeführer reduziere seine Begründung einzig auf den Titel des erläuternden Berichts und verkenne dabei, dass darin auf S. 4 der Begriff «ergänzt» verwendet werde. Es sei nicht davon auszugehen, dass die Stimmenden ihr Abstimmungsverhalten auf den Titel einer Abstimmungsbroschüre stützen, sondern sich ihre Meinung aufgrund der gesamten Ausführungen bilden würden.

2.3 Die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Sie gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 135 I 292 Erw. 2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 145 I 287 Erw. 4.1). Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Ur-



nengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (BGE 138 I 82 Erw. 6.2 mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben – wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 138 I 683 Erw. 6.2 mit Hinweisen; zum Ganzen BGE 139 I 13 Erw. 6.2 mit Hinweisen auf die Literatur; vgl. auch BGE 145 I 177 Erw. 5.1).

Art. 1^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG), der gemäss Art. 25 der Gemeindeordnung der Vorinstanz auf ein kommunales Initiativbegehren sachgemäss anwendbar ist, nimmt diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze auf. Demnach sind beim Verfassen des erläuternden Berichts die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten (vgl. Botschaft der Regierung zum VII. und VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative vom 14. Dezember 2021, ABI 2022-00.059.903 S. 13).

2.4 Zu prüfen ist, ob der Gemeinderat mit der Titelgebung der Abstimmungsvorlage im erläuternden Bericht gegen Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 1^{bis} Abs. 1 RIG verstossen hat.

2.4.1 Vorab ist festzuhalten, dass das Initiativkomitee das Initiativbegehren bei Einreichung der Initiative mit «Initiative der Gemeinde Wattwil» bezeichnet hat (vgl. Formular zur Unterschriftensammlung, Stand am 25. April 2023, act. 6-5). Im Gemeinderatsbeschluss vom 25. April 2023 betreffend die Zulässigkeit der Initiative hat der Gemeinderat das Initiativkomitee aufgefordert, den Titel anzupassen bzw. die Bezeichnung «Gemeinde Wattwil» zu streichen, da es sich nicht um eine gemeindeeigene Initiative handle



(act. 6-4). Ob das Initiativkomitee den Titel anschliessend geändert hat, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Gemäss dem Wortlaut des Initiativbegehrens ist damit jedoch beabsichtigt worden, das Baureglement um einen neuen Art. 10 Abs. 4 zu ergänzen. Dem Beschwerdeführer ist also insofern zuzustimmen, als es dem Initiativkomitee um eine Ergänzung des Baureglements gegangen ist. Zu prüfen ist nachfolgend, ob mit der Verwendung des Begriffs «Anpassung» des Baureglements im Titel des erläuternden Berichts die Willensbildung der Stimmberechtigten unzulässig beeinflusst worden ist. Weil diese Frage auch einen rechtsetzungstechnischen und einen sprachlichen Aspekt beschlägt, ist zunächst auf diese Punkte näher einzugehen.

2.4.2 Bei Annahme des Initiativbegehrens wäre Art. 10 des Baureglements um einen Absatz 4 erweitert bzw. wäre der Initiativtext als neue Bestimmung in das Baureglement aufgenommen worden (vgl. erläuternder Bericht S. 4, act. 6-2). Rechtsetzungstechnisch handelt es sich dabei um eine Teilrevision des Baureglements. Bei einer Teilrevision werden einzelne Bestimmungen eines Erlasses ergänzt, ersetzt oder aufgehoben oder es werden neue Bestimmungen eingefügt (vgl. Rechtsetzungsleitfaden der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen, Stand Juni 2016, Rz. 113; Richtlinien der Rechtsetzung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2005, Rz. 120). Vorliegend wäre das Baureglement also ergänzt worden. Soweit ersichtlich gibt es keine allgemeingültige Definition des Begriffs der Teilrevision eines Erlasses. Der Begriff «Änderung» wird jedoch als Synonym für Teilrevision verwendet (vgl. Rechtsetzungsleitfaden der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen, Stand Juni 2016, Überschrift vor Rz. 113; Richtlinien der Rechtsetzung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2005, Überschrift vor Rz. 120; vgl. als Beispiel Entwurf der Regierung zum VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative vom 14. Dezember 2021, ABI 2022-00.059.903 S. 33: «Der Erlass [...] wird wie folgt geändert»; vgl. auch die Änderung von Erlassen des Bundes, abrufbar in der amtlichen Sammlung unter <https://www.fedlex.admin.ch/>). Im Zusammenhang mit Rechtsetzungsprojekten ist aber auch der Begriff der «Anpassung» von Erlassen anzutreffen, wobei es dann in der Regel um eine Anpassung eines Erlasses aufgrund einer Änderung von höherrangigem Recht geht (vgl. Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, Stand 2019, mit Änderungen von 2023, Rz. 110, 370, 442, 998). Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass aus rechtsetzungstechnischer Sicht bei einer Teilrevision eines Erlasses in der Regel der Begriff der «Änderung» eines Erlasses verwendet wird. Die Ergänzung einer Bestimmung bzw. die Einfügung einer neuen Bestimmung in einen Erlass stellt einen Anwendungsfall einer Teilrevision dar.

2.4.3 Aus sprachlicher Sicht bedeutet Anpassung das Sicheinstellen auf jemanden oder etwas, das [Sich]einfügen, Angleichen (<https://www.duden.de/rechtschreibung/Anpassung>). Synonyme bilden zum Beispiel die Wörter Abstimmung, Angleichung, Harmonisierung, In-Einklang-Bringen, Adaption



(<https://www.duden.de/synonyme/Anpassung>). Die Verwendung des Begriffs «Anpassung» des Baureglements deutet – wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht – also darauf hin, dass das Baureglement an andere Rechtsnormen angepasst würde.

2.4.4 In Bezug auf die Frage, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in ihrer Willensbildung unzulässig beeinflusst worden sind, ist der Titel der Abstimmungsvorlage jedoch nicht isoliert nach rechtsetzungstechnischen und sprachlichen Gesichtspunkten, sondern im Zusammenhang mit den weiteren Ausführungen im erläuternden Bericht zu betrachten. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bilden sich ihren Willen nicht allein aufgrund des Titels einer Abstimmungsvorlage im erläuternden Bericht (vgl. auch BGE 130 I 295 Erw. 3.2, wonach der behördliche Bericht nicht das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess bildet). Der Gemeinderat hat im erläuternden Bericht unter «1. Initiativbegehren» festgehalten, das Initiativkomitee strebe mit ihrem Begehren eine Ergänzung des Baureglements mit einer Abstandsregelung für Windkraftanlagen an. Er hat das Ziel des Initiativkomitees also korrekt wiedergegeben. Unter «2. Argumente des Gemeinderates» hat er ausgeführt, mit dem Initiativbegehren werde über die Einführung einer Abstandsregelung für Windkraftanlagen abgestimmt (S. 4). Im Weiteren hat er angegeben, der Erlass einer Abstandsregelung im Baureglement sei grundsätzlich möglich (S. 6 Mitte). Die Ablehnung der Ergänzung des Baureglements habe ausschliesslich zur Folge, dass im Baureglement keine kommunale Abstandsregelung für Windkraftanlagen aufgenommen werde (S. 6 unten). Unter «4. Empfehlung des Gemeinderates» hat er festgehalten, mit der Aufnahme einer Abstandsnorm wäre kein zusätzlicher direkter Nutzen gegeben. Der Gemeinderat hat also wahlweise von der Einführung, dem Erlass bzw. der Aufnahme einer Abstandsregelung und von einer Ergänzung des Baureglements gesprochen, ohne dies zu qualifizieren oder zu werten. Das Initiativkomitee selber hat unter «3. Argumente des Initiativkomitees» angegeben, die Initiative fordere den Eintrag eines Sicherheitsabstands von 700 Metern im Baureglement. Das Initiativkomitee hat sich also ebenfalls einer anderen Wortwahl bedient. Aus dem erläuternden Bericht geht ungeachtet der unterschiedlichen Formulierungen klar hervor, dass bei Annahme des Initiativbegehrens das Baureglement geändert und um die Abstandsregelung, über die abgestimmt worden ist, ergänzt worden wäre. Die verwendeten Formulierungen sind sachlich und nicht irreführend. Eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung aufgrund der Verwendung des Begriffs «Anpassung» des Baureglements im Titel des erläuternden Berichts liegt damit nicht vor. Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 1^{bis} Abs. 1 RIG wurden nicht verletzt, weshalb keine Verfahrensmängel vorliegt. Die Abstimmungsbeschwerde ist in diesem Punkt somit abzuweisen.



3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf die Abstimmungsbeschwerde infolge Fristversäumnis nicht einzutreten ist, insofern der Beschwerdeführer rügt, die Information des Gemeinderates im erläuternden Bericht, dass er das Initiativbegehren einstimmig ablehne, verletze die Schweigepflicht bzw. das Kollegialprinzip und sei geeignet, die Stimmbürger zu beeinflussen. Die einstimmig ablehnende Haltung des Gemeinderates ist bereits vor der Zustellung des Stimmmaterials an den Beschwerdeführer durch die Veröffentlichung einer Medienmitteilung am 20. September 2023 sowie der «Mitteilung des Gemeinderates» am 20. Dezember 2023 auf der Webseite der Vorinstanz öffentlich bekannt gewesen. Die Haltung des Gemeinderates ist auch in einen Bericht des St.Galler Tagblatts vom 5. Dezember 2023 aufgenommen worden. Der Beschwerdeführer hat selber angegeben, der Gemeinderat habe bereits im Vorfeld der Entstehung und Einreichung der Initiative betont, dass er einstimmig gegen das Initiativbegehren sei. Aufgrund dieser Umstände hat der Beschwerdeführer mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bereits vor Erhalt des erläuternden Berichts von der Haltung des Gemeinderates Kenntnis erhalten. Die Beschwerde ist deshalb offensichtlich verspätet erhoben worden.

Auf die Abstimmungsbeschwerde ist demgegenüber einzutreten, insofern der Beschwerdeführer rügt, der Titel der Abstimmungsvorlage im erläuternden Bericht sei falsch. Er rügt damit sinngemäss eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV. Hinsichtlich der Frage, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in ihrer Willensbildung unzulässig beeinflusst worden sind, ist der Titel der Abstimmungsvorlage nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den weiteren Ausführungen im erläuternden Bericht zu betrachten. Der Gemeinderat hat darin wahlweise von der Einführung, dem Erlass bzw. der Aufnahme einer Abstandsregelung bzw. von einer Ergänzung des Baureglements gesprochen, ohne dies zu qualifizieren oder zu werten. Das Initiativkomitee hat sich selber einer anderen Wortwahl als im Initiativbegehren bedient. Aus dem erläuternden Bericht geht klar hervor, dass bei Annahme des Initiativbegehrens das Baureglement geändert und um die Abstandsregelung, über die abgestimmt worden ist, ergänzt worden wäre. Die verwendeten Formulierungen sind sachlich und nicht irreführend. Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 1^{bis} Abs. 1 RIG, der die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Verfassen des erläuternden Berichts aufnimmt, wurden damit nicht verletzt. Ein Verfahrensmangel liegt nicht vor. Die Abstimmungsbeschwerde ist in diesem Punkt somit abzuweisen.

4.

4.1 In Streitigkeiten hat grundsätzlich jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 165 GG i.V.m. Art. 95 Abs. 1 VRP). In der gleichen Lage befindet sich, wer durch ein Nichteintreten keine materielle Beurteilung des geltend ge-



machten Anspruchs erwirken kann (CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN, 2. AUFL., ST.GALLEN 2003, Rz. 669; R. HIRT, DIE REGELUNG DER KOSTEN NACH ST.GALLISCHEM VERWALTUNGSRECHTSPFLEGESETZ, DISS. ST.GALLEN 2004, S. 99 FF.; R. VON RAPPARD-HIRT, PRAXISKOMMENTAR ZUM GESETZ ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE (VRP), ZÜRICH / ST.GALLEN 2020, ART. 95 VRP Rz. 5). Entsprechend dem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig. Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– erscheint angemessen (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird angerechnet. Dem Beschwerdeführer werden Fr. 1'000.– zurückerstattet.

4.2 Über den Ersatz von ausseramtlichen Kosten ist mangels eines entsprechenden Antrags nicht zu befinden. Ohnehin werden bei Abstimmungsbeschwerden in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen (Art. 98 Abs. 3 Bst. c VRP).

Entscheid

1. Die Abstimmungsbeschwerde von A.____, vom 24. Januar 2024 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. A.____ hat die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'000.– zu bezahlen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird angerechnet. Fr. 1'000.– werden ihm zurückerstattet.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin