

# **BGer 1C 6/2022 vom 30. Juni 2022**

Bundesgericht, 2022-06-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_6\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_6_2022)

FR: TF 1C 6/2022 du 30 juin 2022

IT: TF 1C 6/2022 del 30 giugno 2022

## **Regeste**

Abstimmungsbeschwerde | Politische Rechte

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Angefochten ist der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 16. November 2021. Mit diesem wird auf den Abweisungsentscheid des Departements nicht eingetreten. Inhaltlich rügten die Beschwerdeführer vor dem Departement sinngemäss, der Beschluss des Stadtrats, die abgeänderte Fassung des ihm an der Bürgerversammlung vom 6. Juni 2019 überwiesenen Auftrags zur Ausarbeitung eines Klimaartikels ohne Gegenvorschlag der Urnenabstimmung zu unterstellen, verstosse gegen Art. 34 BV. Damit machten die Beschwerdeführer die Verletzung politischer Rechte geltend. Die Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG ist deshalb gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zulässig.

### **E. 1.2**

Das angefochtene Urteil ist kantonale Letztinstanz und entspricht den Anforderungen von Art. 88 BGG. Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen in Rapperswil-Jona stimmberechtigt und damit gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 1.3**

Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts. Der Streitgegenstand vor Bundesgericht beschränkt sich deshalb auf die Frage, ob die Vorinstanz die massgebende Eintretensvoraussetzung zu Recht verneint hat. Soweit die Beschwerdeführer vor Bundesgericht materielle Anträge stellen, kann darauf von vornherein nicht eingetreten werden.

### **E. 1.4**

Mit der Beschwerde wegen Verletzung der politischen Rechte kann gemäss Art. 95 lit. a, c und d BGG namentlich die Verletzung von Verfassungsrecht des Bundes und der Kantone sowie von kantonalen (inklusive kommunalen) Bestimmungen über die politischen Rechte geltend gemacht werden. Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 141 I 221 E. 3.1 mit Hinweisen; 141 I 186 E. 3).

### **E. 1.5**

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde ( Art. 105 Abs. 1 BGG ), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG ).

### **E. 2**

Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ( Art. 29 Abs. 2 BV ) geltend. Diese liege darin, dass weder die Gemeinde noch das Departement im Verfahren vor der Vorinstanz vorgebracht hätten, die Frist zur Beschwerde vor dem Departement sei von den Beschwerdeführern nicht gewahrt worden. Sie hätten darum im Verfahren vor Verwaltungsgericht keinen Anlass gehabt, sich zur Wahrung der Frist vor dem Departement zu äussern. Komme nun das Verwaltungsgericht von sich aus zu einer anderen Einschätzung, hätte es bei dieser Ausgangslage den Beschwerdeführern das rechtliche Gehör zu dieser Frage gewähren müssen, was es unterlassen habe.

#### **E. 2.1**

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids ( BGE 144 I 11 E. 5.3 ; 137 I 195 E. 2.2 mit Hinweis). Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits bildet es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann ( BGE 145 I 167 E. 4.1 ; 144 I 11 E. 5.3 ; 140 I 99 E. 3.4; 135 II 286 E. 5.1). Wie weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen ( BGE 144 I 11 E. 5.3 mit Hinweisen). Entscheidend ist, ob den Betroffenen ermöglicht wurde, ihren Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen ( BGE 144 I 11 E. 5.3 ; 136 I 265 E. 3.2; 135 II 286 E. 5.1; 132 II 485 E. 3.2). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt nicht, dass die verfahrensbeteiligte Partei die Gelegenheit erhalten muss, sich zu jedem möglichen Ergebnis, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird, zu äussern. Die Behörde hat in diesem Sinne nicht ihre Begründung den Parteien vorweg zur Stellungnahme zu unterbreiten. Es genügt, dass sich die Parteien zu den Grundlagen des Entscheids, insbesondere zum Sachverhalt sowie zu den anwendbaren Rechtsnormen, vorweg äussern und ihre Standpunkte einbringen können ( BGE 145 I 167 E. 4.1; 132 II 257 E. 4.2).

#### **E. 2.2**

Über diese Gelegenheit haben die Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren vollumfänglich verfügt. Sie konnten insbesondere dazu Stellung nehmen, weshalb die Beschwerdefrist ihrer Ansicht nach vorliegend eingehalten sei. Es verletzt das rechtliche Gehör nicht, dass die Vorinstanz in der Folge von der rechtlichen Beurteilung dieser Eintretensvoraussetzung der Erstinstanz abwich. Die sachlichen und rechtlichen Grundlagen waren den Parteien bekannt. Bei der Rechtzeitigkeit einer Beschwerde handelt

es sich um eine Sachurteilsvoraussetzung, die von den angerufenen Behörden und Gerichten von Amtes wegen zu prüfen ist. Die Beschwerdeführer konnten also nicht davon ausgehen, die Einhaltung der Frist gehöre nicht zum Prüfungsgegenstand. Sie konnten ihre Standpunkte zudem rechtsgenügend einbringen. Der angefochtene Entscheid beruht weder auf nachträglich eingetretenen oder den Parteien unbekanntem tatsächlichen Umständen noch auf neuen, unvorhersehbaren Rechtsgrundlagen. Ohnehin könnte eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs im Verfahren vor Bundesgericht geheilt werden, wenn ausschliesslich Rechtsfragen streitig sind, die das Bundesgericht mit freier Kognition beurteilen kann, und dem Beschwerdeführer durch die Heilung kein Nachteil erwächst. Eine Heilung ist nach der Rechtsprechung selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör möglich, wenn die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 142 II 218 E. 2.8.1; je mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen wären vorliegend gegeben.

### **E. 3**

Streitig ist, welche Fristenregelung im vorliegenden Fall massgebend ist.

#### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführer stützten ihr Begehren vor Verwaltungsgericht um Aufhebung des Entscheids des Departements bzw. der Abstimmung vom 25. Oktober 2020 im Wesentlichen auf zwei Argumente. Zum einen machten sie geltend, der Stadtrat hätte für das vorliegende Geschäft keine Urnenabstimmung anordnen dürfen, sondern es der Bürgerschaft anlässlich einer Bürgerversammlung unterbreiten müssen. Zum anderen brachten sie vor, der Stadtrat habe unzulässige Änderungen am Wortlaut des Antrags vom 6. Juni 2019 vorgenommen. Entsprechende Änderungen hätte er nach Ansicht der Beschwerdeführer mittels eines Gegenvorschlags unterbreiten müssen - ob an der Bürgerversammlung oder an der Urne.

#### **E. 3.2**

Das Verwaltungsgericht hielt fest, die Rügen würden den Abstimmungsmodus sowie das Vorgehen des Stadtrats bei der Ausarbeitung und Unterbreitung des Beschlussentwurfs betreffen. Dies seien formelle Aspekte der Abstimmung bzw. deren Vorbereitung und damit Verfahrensmängel im Sinn von Art. 164 des St. Galler Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (GG/SG; sGS 151.2). Hingegen sei es nicht Inhalt des vorliegenden Verfahrens, ob das Anliegen und die konkrete Umsetzung inhaltlich als solche rechtswidrig seien. Einschlägig sei somit einzig der genannte Art. 164 GG/SG. Die Beschwerdefrist habe deshalb mit dem Bekanntwerden des als fehlerhaft gerügten Vorgehens des Stadtrats begonnen.

#### **E. 3.3**

Diese Ausführungen der Vorinstanz sind entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht zu beanstanden. Diese machen geltend, sie rügten nicht Verfahrensmängel, sondern die Rechtswidrigkeit des Initiativtexts, wie er zur Abstimmung gebracht wurde, weshalb die Fristenregelung von Art. 163 GG/SG ("Abstimmungsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit") und nicht von Art. 164 GG/SG ("Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln") zur Anwendung komme.

### **E. 3.3.1**

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, wie die Vorinstanz ausführt, dabei vor, wenn ein Gemeindebeschluss gegen eidgenössisches oder kantonales Verfassungs- oder Gesetzesrecht oder Bestimmungen der Verordnungsstufe verstösst. Demgegenüber bildeten Fehler wie die nicht gehörige Auskündigung der Abstimmung bezüglich der gesetzlich vorgesehenen Frist, die Anwendung eines ungesetzlichen Verhandlungsmodus oder die fehlerhafte Zusammensetzung des Stimmvolks Verfahrensmängel.

### **E. 3.3.2**

Die Beschwerdeführer argumentieren, die Rechtswidrigkeit bestehe darin, dass der Initiativtext unzulässigerweise abgeändert worden sei. Damit machen sie jedoch, wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, nicht geltend, der Text der Initiative sei für sich widerrechtlich, sondern, dass das Vorgehen, den Initiativtext zu ändern, rechtswidrig sei. Diese Rüge betrifft das Verfahren, weshalb es nicht zu beanstanden ist, dass die Vorinstanz Art. 163 und nicht Art. 164 GG/SG für anwendbar hält. Bei Verfahrensmängeln handelt es sich zwar auch um Rechtswidrigkeiten, doch kann dieser Umstand entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht dazu führen, dass auch Verfahrensmängel nach den Regeln von Art. 163 GG/SG anzufechten sind. Insofern bildet Art. 164 GG/SG in Bezug auf Verfahrensmängel die speziellere Norm, weshalb sie die Vorinstanz vorliegend zu Recht angewendet hat.

## **E. 4**

Streitig ist insbesondere, ob die notwendigen Informationen zur Beschwerdeführung erst aus den Abstimmungsunterlagen hervorgingen oder den Beschwerdeführern bereits vorher bekannt waren.

### **E. 4.1**

Die Vorinstanz hat dargelegt, dass der Beschluss des Stadtrates zur inhaltlichen Umsetzung - und insbesondere zur Verschiebung der Zielerreichung von 2040 auf 2050 - gemäss Abstimmungsunterlagen vom 9. Dezember 2019 datiere. Die Vorlage sei in jenem Zeitpunkt noch auf eine Abstimmung an der Bürgerversammlung ausgerichtet gewesen. Dort hätte ein Änderungsantrag gestellt werden können, über welchen hätte abgestimmt werden müssen. Mit Beschluss vom 6. Juli 2020 hat der Stadtrat die Bürgerversammlung vom 3. September 2020 abgesagt, an welcher der Klimaartikel hätte behandelt werden sollen. Gleichzeitig hat er vorgesehen, "die vorbereiteten Traktanden" der Urnenabstimmung vom 25. Oktober 2020 zu unterbreiten. Dieser Beschluss habe Anlass für Kritik gegeben. Gemäss einem von den Beschwerdeführern eingereichten Artikel ist am 28. August 2020 in den Medien berichtet worden, 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. Im Protokoll zum Parteiengespräch vom 10. September 2020 werde zum Klimaartikel festgehalten, dieser sei am letzten Parteiengespräch erläutert und diskutiert worden und gebe zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Das Protokoll sei an die Beteiligten und an die Parteipräsidien gegangen. In jenem Zeitpunkt habe mithin - trotz der kritischen Beurteilung des Vorgehens in den Medien - festgestanden, dass über den Vorschlag an der Urne nicht in einer Variantenabstimmung entschieden würde.

#### **E. 4.2**

Soweit die Beschwerdeführer dem entgegenhalten, dass erst mit der Zustellung der Abstimmungsunterlagen der Initiativtext bekannt gewesen sei, dringen sie damit nicht durch. Es ist nicht ersichtlich, weshalb erst der Initiativtext in den Abstimmungsunterlagen für den Beginn des Fristenlaufs ausschlaggebend sein könnte, wenn dessen Inhalt nach dem Parteiengespräch bereits gesetzt war und das Vorgehen geklärt. Der Beginn des Fristenlaufs nach Art. 164 Abs. 3 GG/SG knüpft an das Bekanntwerden des Mangels an. Die Ausführungen der Vorinstanz, dass der Inhalt der Abstimmung und das Verfahren der Abstimmung bereits am 10. September 2020 feststanden, sind nicht zu beanstanden. Allerdings fragt sich, ob diese Informationen auch den beiden Beschwerdeführern bereits am 10. September 2020 bekannt waren und die 14-tägige Frist für sie demnach schon zu jenem Zeitpunkt zu laufen begonnen hat.

#### **E. 4.3**

Diesbezüglich hatte die Vorinstanz argumentiert, es könne dahingestellt bleiben, inwiefern die Beschwerdeführer - wie die Gemeinde vor dem Departement des Innern sinngemäss vorgetragen habe - persönlich den stadträtlichen Entscheid begrüsst hatten. Die Beschwerdeführer hätten jedenfalls nicht geltend gemacht, 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 Anfang Oktober 2020 bzw. erst vierzehn Tage vor Beschwerdeerhebung bekannt wurde, sei deshalb nicht auszugehen. Dazu komme der Umstand, dass einer der beiden Beschwerdeführer ein etabliertes Mitglied der SP Rapperswil-Jona sei. Die Beschwerdeführer würden sich hingegen sinngemäss darauf berufen, sie hätten erst mit Erhalt der Abstimmungsunterlagen erfahren, dass der Stadtrat am zuvor beschlossenen Vorgehen festhalte. Dies helfe jedoch insofern nicht weiter, als keine Anhaltspunkte für ein entsprechendes Zurückkommen des Stadtrats (durch Vorlage des Klimaartikels mit einer Stichfrage) vorgelegen hätten - auch nicht nach Bekanntwerden seines Beschlusses sowie daraufhin erhobener medialer Kritik. Spätestens nach Zustimmung der Parteien bzw. der Bestätigung seitens des Stadtrats am 10. September 2020 seien die gerügten Verfahrensmängel daher als mit genügender Wahrscheinlichkeit bekannt geworden anzusehen und hätten die Beschwerdeführer nicht mehr in guten Treuen mit der Beschwerdeerhebung zuwarten können. Entsprechend bestehe auch kein Raum, auf die formelle Zustellung der Abstimmungsunterlagen als fristauslösendes Ereignis abzustellen.

#### **E. 4.4**

Dagegen bringen die Beschwerdeführer vor, Hanspeter Raetzo sei bis zum Jahr 2015 Parteipräsident der lokalen SP gewesen. Seit seinem Rücktritt sei er Parteimitglied, welches

nicht mehr über die Informationen verfüge wie damals als Präsident oder Vorstandsmitglied. Darum könne ihm das Wissen über intern versandte Medienmitteilungen bzw. Protokolle von Parteigesprächen nicht angerechnet werden, da er sie schlicht nicht erhalte. Die von der Vorinstanz erwähnte Kritik in den Medien am Vorgehen des Stadtrats habe er zwar mitbekommen, doch habe er damit gerechnet, dass der Stadtrat auf diese eingehen würde. Erst durch die Abstimmungsunterlagen sei er so informiert gewesen, dass er sich zur Beschwerde entschlossen habe. Ein allfälliges Wissen Pablo Blöchlingers könne Hanspeter Raetzo dabei nicht angelastet werden. Die Gespräche zur Beschwerde seien erst unmittelbar vor deren Erhebung erfolgt.

#### **E. 4.5**

Der Stadtrat hatte zwar nach der Kritik an seiner Entscheidung über die Durchführung der Urnenabstimmung Gesprächsbereitschaft signalisiert in der Frage, wie die Urnenabstimmung durchzuführen sei, namentlich welche Frage zur Abstimmung gelangen und ob ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden sollte. Vor diesem Hintergrund ist der Beginn des Fristenlaufs vor der offiziellen Publikation der Anordnung, wie die Abstimmung durchzuführen ist, heikel. Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz den Beginn des Fristenlaufs für die beiden Beschwerdeführer jedoch mit deren Wissen um die wesentlichen Züge des Verfahrens am 10. September 2020 begründet. Diese weisen zwar auf Umstände hin, weshalb zumindest bei Hanspeter Raetzo nicht darauf geschlossen werden könne, dieser habe damals über die notwendigen Informationen verfügt. Sie stellen die Aussage des Verwaltungsgerichts, wonach sie am 10. September 2020, jedenfalls vor dem Erhalt der Abstimmungsunterlagen, über das von der Vorinstanz zu Recht (siehe vorne E. 4.2) als relevant angesehene Wissen verfügt haben sollen, nicht in Abrede. Die Beschwerdeführer machen insbesondere auch nicht geltend, dass die Vorinstanz den Sachverhalt diesbezüglich offensichtlich unrichtig oder in Rechtsverletzung von Art. 95 BGG festgestellt habe, weshalb das Bundesgericht daran gebunden ist (siehe vorne E. 1.5). Aus diesen Gründen ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf ihre Beschwerde wegen verspäteter Beschwerdeerhebung nicht eingetreten ist.

#### **E. 5**

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.