

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/241 vom 22. März 2013

Sg Verwaltungsgericht, 2013-03-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2013_241

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/241 du 22 mars 2013

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/241 del 22 marzo 2013

Regeste

Gemeinderecht. Abstimmungsbeschwerde. Art. 163 und 164 GG (sGS 151.2). Verletzung des in Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; KV) statuierten Öffentlichkeitsprinzips durch die Nichtoffenlegung des Lohns des Schulratspräsidenten anlässlich einer Schulbürgerversammlung. Formell keine Anwendung des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, sGS 140.2) vom 16. September 2014 im konkreten Fall; dennoch war dessen inhaltliche Ausgestaltung für das vorliegende Verfahren mit zu berücksichtigen. Der Schulratspräsident kann sich insbesondere mit Blick auf die in Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 GG verankerte Möglichkeit zur Stellung von Änderungsanträgen zu einzelnen Budgetpositionen nicht auf sein Geheimhaltungsinteresse berufen, wenn im Vorfeld einer Budgetabstimmung Transparenzgründe und Vertrauensbildung bzw. das Informationsrecht im Rahmen der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV; SR 101) eine Lohnbekanntgabe erforderlich machen und auch rechtfertigen. Den Beschwerdeführenden kann nicht vorgehalten werden, sie hätten die Möglichkeit, die Reduktion der Budgetposition zu verlangen, unbenützt gelassen, wenn es an der Vorinformation als Voraussetzung zur Begründung eines allfälligen Änderungsantrags fehlte. Sodann ist zu beachten, dass zumindest im Rahmen der Pensum-Erhöhung um 8% eine neue (nicht gebundene; vgl. Art. 118 GG) Ausgabe vorliegt, welche in der Budgetkompetenz der Schulbürgerschaft liegt. An dieser Budgetkompetenz vermag die Tatsache, dass die Lohnfestlegung im Zuständigkeitsbereich des Schulrats liegt, nichts zu ändern. Das private Interesse des Schulratspräsidenten an der Nichtbekanntgabe seines Lohns erscheint beim geschilderten Sachverhalt nicht schützenswert im Sinn von Art. 60 Abs. 1 KV. Die Nichtbekanntgabe des Lohns vor der Abstimmung über den Voranschlag 2013 stellte einen Verfahrensfehler dar. Auch waren die Voraussetzungen für eine zulässige Datenbekanntgabe nach Art. 11 Abs. 1 lit. d DSG (sGS 142.1) erfüllt, indem das Vorliegen eines wesentlichen, das private Geheimhaltungsinteresse überwiegenden öffentlichen Interesses zu bejahen war. Der Genehmigungsbeschluss der Bürgerschaft über den Voranschlag 2013 ist im konkreten Fall gleichwohl nicht aufzuheben (Verwaltungsgericht, B 2013/241). Entscheidung vom 19. Februar 2015 Besetzung Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder; Gerichtsschreiber Schmid Verfahrensbeteiligte A.K., B.L., C.M., D.N., Beschwerdeführende, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Karl Güntzel, Goethestrasse 24, 9008 St. Gallen, gegen Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, Schulgemeinde St. Margrethen, vertreten durch den Schulrat, Kirchstrasse 34, 9430 St. Margrethen, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Urs Freytag, factum advocatur, Davidstrasse 1, Postfach 635, 9000 St. Gallen, Gegenstand Beschluss der Bürgerschaft vom 22. März 2013 betreffend Voranschlag 2013 (Abstimmungsbeschwerde) Das Verwaltungsgericht stellt fest: A.

Erwägungen

E. 1

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP, in Verbindung mit Art. 165 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG). Die Beschwerdeführenden sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 163 und 164 GG). Ihre Beschwerdeeingabe vom 14. November 2013 mit der Ergänzung vom 10. Dezember 2013 (act. G 1 und 7) entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2.1

Im vorinstanzlichen Entscheid wurden die Abstimmungsbeschwerde (Rechtsmittel) und eine gleichzeitig erhobene aufsichtsrechtliche Anzeige aufgrund des engen Sachzusammenhangs gemeinsam behandelt (act. G 2 S. 4). Die aufsichtsrechtliche Anzeige könnte nicht Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelverfahrens sein und steht vorliegend auch nicht zur Diskussion. Streitig ist, ob die Vorinstanz das Vorgehen, gemäss welchem an der Schulbürgerversammlung vom 22. März 2013 über den Voranschlag 2013 ohne vorgängige Bekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten für 2013 Beschluss gefasst wurde, zu Recht unbeanstandet liess. - Nach Art. 164 Abs. 1 GG können Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen wegen Verfahrensmängeln mit Abstimmungsbeschwerde angefochten werden. Verfahrensmängel gelten dann als Beschwerdegründe, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn die Beschwerdeführenden nachweisen, dass es ihnen trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen (Art. 164 Abs. 2 GG). Beschwerden wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen sind innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen (Art. 164 Abs. 3 GG). Eine Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit des Beschlusses der Bürgerschaft ist innert einer Frist von vierzehn Tagen seit Annahme des Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist zu erheben (Art. 163 Abs. 2 GG). Der Begriff der Rechtswidrigkeit umfasst alle Rechtsbereiche, so namentlich Bundesrecht, kantonales und kommunales Recht. Nicht erheblich ist, ob es sich dabei um formelles oder materielles Recht handelt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz 650 ff.). Mit dem Antrag auf Aufhebung des an der Schulbürgerversammlung gefassten Beschlusses vom 22. März 2013 bzw. mit dem Einwand, dass der Lohn des Schulratspräsidenten für 2013 der Schulbürgerschaft nicht vorgängig offengelegt worden sei (act. G 11/1), rügten die Beschwerdeführenden nach der nachvollziehbar begründeten Auffassung der Vorinstanz sowohl einen Verfahrensfehler als auch eine materielle Rechtsverletzung (act. G 2 S. 4 f.). Die Vorinstanz trat daher zu Recht auf die Abstimmungsbeschwerden wegen Verfahrensmängeln und wegen Rechtswidrigkeit ein, soweit damit die Aufhebung des Beschlusses betreffend die Genehmigung des Voranschlags 2013 und die Rückweisung an die Beschwerdegegnerin beantragt wurde (act. G 2 S. 5 [E. 2.2] und S. 11 f. [E. 4.2]; zur Frage des aktuellen Rechtsschutzinteresses vgl. nachstehend E. 4.2.3 dritter Absatz).

E. 2.2.1

Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die öffentliche Bekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten sei grundsätzlich als Eingriff in dessen Privatsphäre zu qualifizieren. Ein solcher sei nur gerechtfertigt, wenn ein das private Interesse an der Geheimhaltung überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe bestehe. Ein derartiges öffentliches Interesse sei vorliegend nicht ersichtlich. Einzelne Schulbürger könnten an der Schulbürgerversammlung zu nicht gebundenen Budgetpositionen (Art. 118 lit. b GG) Änderungs- und damit auch Kürzungsanträge stellen. Diese Möglichkeit hätte den Beschwerdeführenden an der Schulbürgerversammlung somit ebenfalls offen gestanden. Die Bekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten sei keine notwendige Voraussetzung dafür, sondern hätte den Beschwerdeführenden lediglich erleichtert, ihren Antrag zu beziffern. Insoweit seien die Beschwerdeführenden in der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen nicht beeinträchtigt gewesen; sie könnten aus ihrem Antragsrecht demnach auch kein weitergehendes Informationsrecht ableiten. Soweit sich die Beschwerdeführenden auf die Verpflichtung der Vollzugsbehörden berufen würden, erhebliche Abweichungen gegenüber dem Voranschlag des vorangehenden Rechnungsjahres zu begründen (Art. 113 GG), bleibe festzuhalten, dass unabhängig von der Frage der Erheblichkeit der Abweichung die Begründungspflicht der Vollzugsbehörde nicht von der Durchführung einer Interessenabwägung entbinde, wenn dabei auch schützenswerte Personendaten (vorliegend der Lohn des Schulratspräsidenten) bekannt gegeben werden sollten. Die in Art. 113 GG festgehaltene Pflicht gehe nicht so weit, dass sie als Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe derartiger Informationen aus dem Privatbereich des Schulratspräsidenten dienen könnten. Insoweit ergebe sich für die Beschwerdeführenden daraus ebenfalls kein weitergehendes Informationsrecht. Ein Anspruch der Bürger, die Besoldung des Schulratspräsidenten zu kennen, sei auch unter dem Blickwinkel der Zuständigkeit der Bürgerschaft für den Voranschlag zu verneinen. Da die Beschwerdeführenden an der Schulbürgerversammlung keinen Gebrauch von der Möglichkeit eines Kürzungsantrags gemacht hätten, sei auf die Frage nicht weiter einzugehen, ob bzw. inwieweit die entsprechende Budgetposition als budgetrechtlich gebundene Ausgabe zu qualifizieren sei. Ebenso könne offengelassen werden, wie genau die Budgetposition von den Beschwerdeführenden anlässlich des Kürzungsantrags hätte bezeichnet werden dürfen. Der Schulratspräsident habe die Auskunft zu seinem Lohn an der Schulbürgerversammlung zu Recht verweigert. Es sei keine unzulässige Beeinflussung der freien Willensbildung erkennbar. Ein Verfahrensmangel bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung über den Voranschlag 2013 sei diesbezüglich somit nicht gegeben. Da der Beschluss über den Voranschlag 2013 nicht aufzuheben und die Abstimmung darüber nicht zu wiederholen sei, bestehe auch keine Veranlassung für eine Rückweisung an die Beschwerdegegnerin zur Offenlegung des Lohns des Schulratspräsidenten. Auf die Abstimmungsbeschwerde sei insoweit, als sie ein Begehren auf Feststellung eines Verfahrensmangels enthalte und diesem eine selbständige Bedeutung beizumessen sei, nicht einzutreten (act. G 2 S. 7-11). Die Vorinstanz ging im Weiteren davon aus, dass die Beschwerdeführenden die Abstimmung über den Voranschlag 2013 als rechtswidrig erachten würden, weil diese wegen der verweigerten Lohnauskunft gegen das Öffentlichkeitsprinzip und die in Bezug auf den Voranschlag bestehende Kompetenzordnung verstosse, wodurch die freie Willensbildung hinsichtlich des Voranschlags 2013 gestört worden sei. Ein Verfahrensmangel führe nicht automatisch auch zur Rechtswidrigkeit des entsprechenden Beschlusses. Die Bekanntgabe bzw. Nichtbekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten habe keinen erkennbaren Einfluss

auf die Rechtmässigkeit des am 22. März 2013 beschlossenen Voranschlags 2013. Selbst wenn ein Verfahrensmangel vorgelegen und ein Anspruch auf die geforderte Information bestanden hätte, wäre die Schulbürgerschaft infolge der Verweigerung nicht verpflichtet gewesen, deshalb auch den Erlass des Voranschlags 2013 zu verweigern. Der von der Schulbürgerschaft erlassene Voranschlag sei daher unabhängig von der Auskunftserteilung über den Lohn rechtmässig. Die Schulbürgerschaft habe den Voranschlag in vollem Bewusstsein darüber erlassen, dass ihr die genauen Lohnverhältnisse des Schulratspräsidenten nicht bekannt gegeben worden seien. Damit könne eine unzulässige Beeinflussung der freien Willensbildung der Schulbürgerschaft beim Erlass des Voranschlags 2013 ausgeschlossen werden. Auf die Abstimmungsbeschwerde sei insoweit, als sie ein Begehren auf Feststellung der Rechtswidrigkeit enthalte und diesem eine selbständige Bedeutung beizumessen sei, nicht einzutreten (act. G 2 S. 12-14).

E. 2.2.2

Die Beschwerdeführenden bestätigen im vorliegenden Verfahren ihren Standpunkt, dass durch die Nichtoffenlegung des Lohns des Schulratspräsidenten das in Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; KV) statuierte Öffentlichkeitsprinzip verletzt sei. Der Schulratspräsident habe mit der Auskunftsverweigerung über seinen Lohn die Einbringung eines entsprechenden Kürzungsantrags vereitelt. Zudem hätte die Aufstockung seines Pensums als erhebliche Abweichung gegenüber dem Voranschlag 2012 gestützt auf Art. 113 GG begründet werden müssen. Die Offenlegungspflicht gelte für das gesamte Gehalt, jedenfalls aber für die Mehrkosten der Pensum-Erhöhung um 8% per 2013. Die Möglichkeit zur Stellung von Änderungsanträgen zu einzelnen Budgetpositionen stelle ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, welches das private Interesse des Schulratspräsidenten klar überwiege. Eine offene Information liege auch im Interesse des Schulrats und des Schulratspräsidenten. Der Gesamtaufwand in Konto 12.300.00 für Honorare, Sitzungs- und Taggelder (laufende Rechnung 2012-2013, Einzelkonti nach Funktionen; act. G 8/4) relativiere sich möglicherweise, wenn die Aufteilung auf einen halbamtlichen und sieben nebenamtliche Schulratsmitglieder offen gelegt werde, je nachdem wie hoch das Pensum der sieben nebenamtlichen Schulräte sei. Der Entscheid der Vorinstanz sei deshalb in diesem Punkt aufzuheben und es sei die Schulgemeinde bzw. der Schulratspräsident anzuweisen, sein Gehalt bekannt zu geben. Die Ja-Stimmen seien bei der Abstimmung über das Budget 2013 nicht ausgezählt und die Enthaltungen nicht erhoben worden. Gerade bei einer Unsicherheit sei die Enthaltung eine häufige Konsequenz, weshalb ein anderes Ergebnis in der Abstimmung bei Kenntnis des Gehalts des Schulratspräsidenten nicht ausgeschlossen werden könne. Damit müsse konsequenterweise auch die Abstimmung aufgehoben und wiederholt werden, auch wenn die Beschwerdeführenden an der Schulbürgerversammlung keinen Kürzungsantrag gestellt hätten. Es stelle sich auch die Frage, wie sie ohne Kenntnis des Lohns einen solchen Antrag hätten beziffern können. Der Lohn des Schulratspräsidenten (ganzer Lohn oder mindestens die Erhöhung 2013) könne Gegenstand eines Kürzungsantrags sein. Dabei sei aus der Sicht der Beschwerdeführenden klar, dass die Darstellung "Einzelkonti nach Funktionen" (act. G 8/4) massgebend sei, in der die Budgetposition 12.300.00 enthalten sei. Wenn jedoch sichergestellt sei, dass der Lohn bzw. die Lohnerhöhung 2013 auch an der Schulbürgerversammlung 2014 Gegenstand von Kürzungsanträgen sein könne, würden die Beschwerdeführenden auf die Wiederholung der Abstimmung über den Voranschlag 2013 und damit auf Ziff. 3 ihres Rechtsbegehrens verzichten (act. G 7 S. 4-8).

E. 3.1

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit stellt einen Teilgehalt der umfassenden Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 der Bundesverfassung (SR 101; BV) und Art. 2 lit. x KV dar. Sie gewährleistet, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck bringt. In diesem Kontext besteht auch Anspruch auf objektive Information (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8 A. 2012, Rz. 1387 und 1390a). Die Behörde verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite einer 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 oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die 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 (BGer 1C_641/2013 vom 24. März 2014, E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 139 I 2 E. 6.2; 138 I 61 E. 6.2 S. 82, 135 I 292 E. 4.2; je mit Hinweisen).

E. 3.2.1

Gemäss Art. 60 Abs. 1 KV informieren die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen regelt gemäss Abs. 2 von Art. 60 KV das Gesetz. Das in Art. 60 Abs. 1 KV statuierte Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsfindungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. Zum einen sollen mit dem Öffentlichkeitsprinzip die Behörden zu einer aktiven Informationspolitik verpflichtet werden, indem sie von sich aus Informationen über ihre Tätigkeit der Öffentlichkeit zugänglich machen. Mithin kann diesbezüglich auch von kollektiver Information gesprochen werden (VerwGE B 2010/123 vom 16. Dezember 2010, E. 2.3, mit Hinweis auf BGE 133 II 213, E. 2.3.1, www.gerichte.sg.ch, und K. Nuspliger, Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Bern 2008, S. 378; I. Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen - Neuere Entwicklungen, ZBl 2003 281-302, S. 284). Zum anderen sollen die Interessierten auch von sich aus, ohne den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses, um Information nachsuchen können. Es ist somit nicht vom Gutdünken oder vom guten Willen der Verwaltung allein abhängig, ob und über was sie informieren will, sondern es sind die Gesuchsteller, die bestimmen, welche Information sie wollen (VerwGE B 2010/123 a.a.O., E. 2.3 mit Hinweisen). Im vorerwähnten Urteil kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, es bedürfe einer detaillierten gesetzlichen Regelung einiger Eckpunkte, die im Verwaltungsalltag eine Entscheidungshilfe bieten und der anwendenden Behörde klare Massstäbe vorgeben würden, um im Einzelfall entscheiden zu

können, ob und inwieweit ein Dokument der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könne bzw. müsse. Wesentliche Regelungsbereiche seien dabei der Geltungsbereich, die Qualifikation der Dokumente, die dem Einsichtsrecht unterliegen würden und zu welchem Zeitpunkt dies der Fall sei, eine abschliessende Aufzählung der Geheimhaltungsinteressen sowie Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Noch weniger als das Staatsverwaltungsgesetz könne das Gemeindegesetz als dem Verfassungsauftrag genügend beurteilt werden. Die wesentlichen Bestimmungen zur Informationstätigkeit der Gemeinden seien in den Art. 5 bis 7 GG unter der Überschrift "Amtliche Bekanntmachungen" zu finden. Während Art. 5 GG eine allgemeine Regelung enthalte, betreffe Art. 6 GG amtliche Bekanntmachungen im Rahmen der Rechtsetzung und Art. 7 GG jene im Rahmen der vorgeschriebenen öffentlichen Auflage. Die fraglichen Bestimmungen hätten gemein, dass sie sich lediglich mit der aktiven Informationstätigkeit der Gemeinden befassen würden. Einzig Art. 49 GG, welcher den konkreten Fall des Einsichtsrechts in das Protokoll der Bürgerversammlung regle, enthalte auch Bestimmungen zur passiven Information durch die Behörden auf Ersuchen hin. Nicht weiter eingegangen werden müsse auf das Datenschutzgesetz, welches aufgrund seines begrenzten Geltungsbereichs nicht massgeblich sein könne für die Frage, ob die geltende gesetzliche Regelung dem Verfassungsauftrag genüge. Art. 60 Abs. 2 KV verlange ausdrücklich sowohl die Regelung der Informationsverbreitung durch die Behörden, als auch des Zugangs zu amtlichen Informationen, was nicht etwa nur die Regelung des Informationsanspruchs an sich, sondern auch die verfahrensrechtlichen Aspekte umfasse. Solle dem Öffentlichkeitsprinzip auch im Kanton St. Gallen Nachachtung verschafft werden, bedürfe es - angesichts dessen, dass Art. 60 Abs. 1 KV nicht als Grundrecht oder verfassungsmässiges Recht des Bürgers zu verstehen sei - einer ausführenden gesetzlichen Regelung. Es sei jedoch nicht Sache des Verwaltungsgerichts, anstelle der Gesetzgebungsorgane eine Regelung zu treffen, sondern es obliege diesen, die Gesetzgebungsarbeiten (erneut) an die Hand zu nehmen. Sollte es sich zeigen, dass sich die Verwirklichung des Öffentlichkeitsprinzips weiterhin verzögere, wäre in einem künftigen Verfahren allenfalls ein Eingreifen des Richters gleichwohl angezeigt. Bis dahin seien zumindest die Behörden gehalten, Einsichtsbegehren im Lichte der genannten Grundsätze zu behandeln und die bestehenden Regelungen entsprechend zu handhaben, insbesondere wenn die Einsicht begehrende Person in ihren rechtlich geschützten Interessen berührt sei (VerwGE B 2010/123 vom 16. Dezember 2010, E. 2.4 und 2.5).

E. 3.2.2

Das zwischenzeitlich verabschiedete Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, sGS 140.2) vom 18. November 2014 kommt auf den vorliegenden Sachverhalt, welcher das Jahr 2013 betrifft, formell nicht zur Anwendung. Dennoch kann dessen inhaltliche Ausgestaltung für das vorliegende Verfahren nicht ausser Betracht bleiben. Zum einen ist zu beachten, dass Anlass für die Wiederaufnahme der Gesetzgebungsarbeiten für ein Informationsgesetz (nunmehr: Öffentlichkeitsgesetz) das erwähnte Verwaltungsgerichtsurteil B 2010/123 gebildet hatte (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz, ABl 2013, 1474 ff., 1478 f. E. 2.2). Sodann ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das nunmehr vorliegende Gesetz eine Interpretation und Konkretisierung des seit 2003 in Kraft stehenden (und damit hier anwendbaren) Art. 60 Abs. 1 KV darstellt. Dieser Umstand kann bei der Beantwortung der vorliegend streitigen Frage nicht ausgeklammert werden. Insgesamt erscheint es sachgerecht und folgerichtig, allfällig erforderliche inhaltliche Interpretationen von Art. 60

Abs. 1 KV im Sinn des (später in Kraft getretenen) Öffentlichkeitsgesetzes bzw. jedenfalls im Einklang mit letzterem vorzunehmen. - Das Öffentlichkeitsgesetz fördert die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung (auch der Gemeinden; Art. 1 Abs. 1 und 2 lit. c). Jede Person hat, ohne dass sie ein besonderes Interesse geltend machen muss, nach Massgabe dieses Erlasses ein Recht auf Information über die Tätigkeit des öffentlichen Organs und Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 5). Das öffentliche Organ informiert und gewährt Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen (Art. 6). Das Öffentlichkeitsgesetz zählt öffentliche oder schützenswerte private Interessen, welche einer Information entgegenstehen, in nicht abschliessender Weise auf (Art. 6 Abs. 2 und 3). Sodann zählt das Öffentlichkeitsgesetz Informationen und Dokumente auf, welche vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind (Art. 7). - Wie sich aus den Darlegungen in E. 3.2.1 ergibt, finden sich die inhaltlichen Grundsätze dieser Regelungen bereits im Urteil des Verwaltungsgerichts B 2010/123.

E. 4.1

Zu klären ist zum einen, ob bzw. inwiefern der Bekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten an der Schulbürgerversammlung vom 22. März 2013 öffentliche oder schützenswerte private Interessen im Sinn von Art. 60 Abs. 1 KV entgegenstehen. Einer Bekanntgabe entgegenstehende öffentliche Interessen liegen unter Umständen dann vor, wenn die Datenbekanntgabe die Stellung des öffentlichen Organs (Gemeinderat/Schulrat) in Verhandlungen schwächen oder die Wirksamkeit von behördlichen Massnahmen vereiteln bzw. herabsetzen könnte oder einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde (vgl. die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 6 Abs. 2 Öffentlichkeitsgesetz sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. März 2013 zum Informationsgesetz, S. 13 zweiter Absatz). Öffentliche Interessen im geschilderten Sinn werden vorliegend weder geltend gemacht noch ergeben sich solche aus den Akten.

E. 4.2

Der Lohnbekanntgabe entgegenstehende schützenswerte private Interessen können im Fall einer durch die Bekanntgabe hervorgerufenen Beeinträchtigung von Persönlichkeitsrechten bestehen (vgl. dazu auch die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 6 Abs. 3 Öffentlichkeitsgesetz). Zu klären ist damit, ob bzw. inwiefern die Bekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten im Vorfeld der Abstimmung vom 22. März 2013 dessen Persönlichkeitsrechte tangiert hätte und inwiefern diese - im konkreten Sachzusammenhang - als schützenswert im Sinn von Art. 60 Abs. 1 KV erscheinen. Hierbei sind auch die Voraussetzungen für eine Datenbekanntgabe nach dem Datenschutzgesetz (DSG; sGS 142.1) zu beachten. Dabei ist vorab festzuhalten, dass es sich bei Angaben betreffend den Lohn um Personendaten handelt, nicht jedoch um besonders schützenswerte Daten im Sinn von Art. 1 Abs. 1 lit. d DSG (vgl. die dortige Aufzählung von Sachverhalten). Nach Art. 11 Abs. 1 lit. d DSG ist die Bekanntgabe solcher Daten zulässig, wenn ein wesentliches öffentliches Interesse besteht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Personendaten überwiegt. Die Beschwerdegegnerin lässt festhalten, der Schulratspräsident bestreite die anderen 50% seiner Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft. Es würde zu einer unzumutbaren Situation führen, wenn sein Lohn als Schulratspräsident öffentlich bekannt wäre und seine Mitarbeiter, Vorgesetzten und Arbeitgeber seinen Lohn kennen würden. Er habe Anrecht darauf, sich auf dem Arbeitsmarkt als Arbeitnehmer zu den gleichen Bedingungen wie alle anderen

Arbeitnehmer, deren Löhne auch nicht bekannt seien, bewegen zu können. Auch würde seine Attraktivität auf dem freien Arbeitsmarkt beeinträchtigt und seine Wettbewerbsfähigkeit verzerrt, unabhängig davon, ob sein öffentlich bekannter Lohn als eher hoch oder tief empfunden würde (act. G 17 S. 5).

E. 4.2.1

Nach Art. 34 Abs. 2 lit. i der Gemeindeordnung der Schulgemeinde St. Margrethen vom 30. März 2012 (nachstehend: Schulgemeinderordnung) ist der Schulrat für die Festsetzung der Gehälter der Behördenmitglieder zuständig (vgl. auch Art. 24 Abs. 1 lit. b GG). Gemäss Art. 113 Abs. 2 GG führt der Voranschlag der Schulgemeinde, nach Kontenrahmen gegliedert, den zu erwartenden Aufwand und Ertrag sowie die zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen auf. Erhebliche Abweichungen gegenüber dem Voranschlag des vorangehenden Rechnungsjahres werden begründet. Nach Art. 116 Abs. 1 GG tätigt der Schulrat Ausgaben nur im Rahmen eines Kredits. Damit kann er auch die Gehälter der Behördenmitglieder nur aufgrund eines entsprechenden Kredits festsetzen. Kredite werden gemäss Art. 117 Abs. 1 GG durch Voranschlag oder durch besondere Beschlüsse der Bürgerschaft gewährt. Dementsprechend hat der Rat - abgesehen von dringlichen oder gebundenen Ausgaben (Art. 118 GG) - keine eigene Kreditkompetenz. Im Weiteren können Stimmberechtigte gemäss Art. 38 Abs. 1 GG zu einem Gegenstand (vorliegend: zu einzelnen Positionen des Voranschlags) Änderungsanträge stellen.

E. 4.2.2

Wie dargelegt besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass ein Budgetentscheid nicht aufgrund unvollständiger Information gefällt werden muss (vgl. vorstehende E. 3.1). Dieses Interesse ist nicht nur auf die sorgsame Verwendung der finanziellen Mittel gerichtet. Es ist auch darin begründet, Budgetentscheide gestützt auf transparent erscheinende Grundlagen fällen zu können. Der Offenlegung der einschlägigen Sachverhalte im Vorfeld zu Budgetentscheiden kommt sodann insofern eine grosse Bedeutung zu, als es dabei auch um die Bewahrung des Vertrauens des Bürgers in den Staat geht (vgl. BGer 1P.557/2003 vom 12. Dezember 2003, E. 5.2; BGer 1C_641/2013 a.a.O., E. 4.2). Mit Blick auf den vertrauensbildenden Charakter einer Informationslieferung kann sodann nicht verlangt werden, dass eine tatsächliche Auswirkung der von Stimmbürgern erfragten Information auf das Abstimmungsergebnis zum vornherein feststehen oder absehbar sein muss. Eine rein ergebnisorientierte Sicht erscheint hier auch deshalb nicht angemessen, weil unter dem Regime des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 60 KV) im Zweifelsfall Transparenz vor Geheimhaltung geht (Botschaft und Entwurf der Regierung, a.a.O., S. 8 Ziff. 4.1 mit Hinweis auf VerwGE B 2010/123, E. 2.3). Der Schulratspräsident ist in einem öffentlichen Amt in einer Führungsfunktion tätig. Sein - aus Steuergeldern bezahltes - Gehalt wird vertraglich individuell festgelegt und ist aus keiner Lohntabelle ersichtlich. Nachdem eine Informationslieferung wie dargelegt auch vertrauensbildenden Charakter hat, geht es dabei entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin (act. G 17 S. 4) nicht nur darum, wie viel die Schulbehörde (Schulrat), Schulverwaltung und Schulleitung insgesamt kostet. Vielmehr sollen sich Stimmbürger - auf entsprechendes Gesuch hin - auch ein Bild über das Gehalt des Schulratspräsidenten machen und gegebenenfalls entsprechende Vergleiche anstellen können. An dem bei einzelnen Stimmbürgern bestehenden Informationsinteresse vermag der von der Beschwerdegegnerin angeführte Umstand, wonach die Stimmbürgerschaft grossmehrheitlich nicht an der Kenntnis der Lohnhöhe des Schulratspräsidenten interessiert sei (act. G 17 S. 4), nichts zu

ändern; es bedarf m.a.W. keines Interesses einer Mehrheit.

E. 4.2.3

Die Beschwerdeführenden lassen unter anderem darlegen, das Pensum des 2008 in einer Kampfwahl gewählten Schulratspräsidenten sei damals auf 30% festgelegt, jedoch in der Amtsdauer 2009/2012 offenbar um 12% auf 42% erhöht worden. Auf 2013 solle es nun nochmals um 8% erhöht werden. Diese Pensum-Erhöpfung führe verständlicherweise zu Fragen bei den Stimmbürgern und erfordere die notwendige Transparenz. Das Mindeste sei, dass entsprechende Fragen offen beantwortet würden (act. G 7 S. 5 f. Ziff. 2.7 und 2.8). Diese Vorbringen erscheinen nachvollziehbar und begründet. Anhaltspunkte, aufgrund welcher sie in Frage zu stellen wären, sind aus den Akten nicht ersichtlich. Der Schulratspräsident kann sich vor dem in E. 4.2.1. geschilderten Hintergrund - insbesondere mit Blick auf die in Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 GG verankerte Möglichkeit zur Stellung von Änderungsanträgen zu einzelnen Budgetpositionen - nicht zu Recht auf sein Geheimhaltungsinteresse berufen, wenn im Vorfeld einer Budgetabstimmung Transparenzgründe und Vertrauensbildung bzw. das Informationsrecht im Rahmen der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV; vorstehende E. 3.1) eine Lohnbekanntgabe erforderlich machen und auch rechtfertigen. Den Beschwerdeführenden kann nicht vorgehalten werden, sie hätten die Möglichkeit, die Reduktion der Budgetposition zu verlangen, unbenützt gelassen (act. G 17 S. 6 oben), wenn es an der Vorinformation als Voraussetzung zur Begründung eines allfälligen Änderungsantrags fehlte. Sodann ist zu beachten, dass zumindest im Rahmen der Pensum-Erhöpfung um 8% eine neue (nicht gebundene; vgl. Art. 118 GG) Ausgabe vorliegt, welche in der Budgetkompetenz der Schulbürgerschaft liegt. An dieser Budgetkompetenz vermag die Tatsache, dass die Lohnfestlegung im Zuständigkeitsbereich des Schulrats liegt (vorstehende E. 4.2.1), nichts zu ändern. Das private Interesse des Schulratspräsidenten an der Nichtbekanntgabe seines Lohns erscheint beim geschilderten Sachverhalt nicht schützenswert im Sinn von Art. 60 Abs. 1 KV, zumal nicht ohne Weiteres ersichtlich ist, inwiefern die Lohnbekanntgabe für ihn effektiv zu einer unzumutbaren Situation und zu einer Beeinträchtigung auf dem Arbeitsmarkt für das verbleibende hälftige Arbeitspensum führen würde (vgl. vorstehende E. 4.2). Bei diesem Sachverhalt stellte die Nichtbekanntgabe des Lohns vor der Abstimmung über den Voranschlag 2013 einen Verfahrensfehler dar. Nach dem Gesagten sind auch die Voraussetzungen für eine zulässige Datenbekanntgabe nach Art. 11 Abs. 1 lit. d DSGVO erfüllt, indem das Bestehen eines wesentlichen, das private Geheimhaltungsinteresse überwiegenden öffentlichen Interesses zu bejahen ist. Die Frage, ob das Argument, wonach bei einem Schulratspräsidenten als exponierte Person das private Interesse deutlich kleiner einzustufen sei, ein unzulässiges Novum (Art. 61 Abs. 3 VPR) darstellt (vgl. act. G 17 S. 3), braucht unter diesen Umständen nicht geklärt zu werden, zumal es dabei um eine Frage der Rechtsanwendung geht. Die Beschwerdeführenden stellten den Antrag, die Beschwerdegegnerin, allenfalls der Schulratspräsident, sei anzuweisen, das Gehalt für das 50%-Pensum des Schulratspräsidenten ab 2013 offenzulegen, eventualiter die mit der Pensumerhöhung von 42% auf 50% verbundenen Mehrkosten bekannt zu geben (Antrag Ziff. 2). Nachdem dieser Antrag im Zusammenhang und vor dem Hintergrund der Abstimmung über den Voranschlag 2013 erfolgte und der angefochtene Entscheid auch Informationsansprüche der Beschwerdeführenden zum Gegenstand hatte, ist diesbezüglich entgegen der offenbaren Auffassung der Vorinstanz (act. G 10 Ziff. 1 Absatz 3) kein Eintretenshindernis gegeben, auch wenn sich die nachträgliche Lohnbekanntgabe auf den Beschluss des Budgets 2013

nicht mehr auswirken kann (dazu nachstehend E. 4.3). Dem Antrag ist in dem Sinn stattzugeben, als die Beschwerdegegnerin anzuweisen ist, das Gehalt für das 50%-Pensum des Schulratspräsidenten für 2013 offenzulegen. Diese Offenlegungspflicht gilt - bei entsprechendem Auskunftsbegehren - auch für die Folgejahre.

E. 4.3.1

Zu klären bleibt, ob das Vorliegen eines Verfahrensfehlers auch zur Aufhebung des Budgetbeschlusses vom 22. März 2013 (Antrag Ziff. 3 der Beschwerdeführenden) führt. Werden im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel festgestellt, so wird nach der Rechtsprechung der Beschluss nur aufgehoben, wenn die gerügten Sachverhalte erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend auswirkte. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGer 1C_641/2013 a.a.O., E. 4.3 mit Hinweis auf BGE 138 I 61 E. 4.7.2; 135 I 292 E. 4.4; 132 I 104 E. 3.3; 130 I 290 E. 3.4; je mit Hinweisen).

E. 4.3.2

Mit der Vorinstanz (act. G 2 S. 13) ist festzuhalten, dass der Voranschlag 2013 vom zuständigen Organ (Schulbürgerschaft; Art. 22 Abs. 2 lit. c GG und Art. 7 lit. c Schulgemeindeordnung) in dem dafür vorgesehenen Verfahren (Beschlussfassung an der Schulbürgerversammlung; Art. 26 Abs. 4 GG und Art. 7 lit. c Schulgemeindeordnung) erlassen bzw. (als Ganzes) genehmigt wurde (vgl. auch act. G 8/6 S. 5 Ziff. 3). Eine Rechtswidrigkeit des Beschlusses erscheint vorab insofern nicht dargetan, als die Schulbürgerschaft diesen in Kenntnis der fehlenden Lohnangabe fällte und daher nicht von einer verfälschten Willensbildung im Vorfeld der Abstimmung ausgegangen werden kann; überdies dürfte auch die Rechnung 2013 zwischenzeitlich genehmigt sein. Auch wenn die Stimmen der 176 anwesenden Stimmberechtigten mit Hinweis auf ein "überdeutliches Ergebnis" nicht ausgezählt und die Enthaltungen nicht erhoben wurden, steht das willensmängelfreie Zustandekommen der Annahme des Voranschlags 2013 fest, zumal auch der Verschiebungsantrag E.O. abgelehnt worden war. Das Vorliegen von 16 Nein-Stimmen wurde sodann zumindest nicht in Abrede gestellt (vgl. im Einzelnen act. G 8/2 E. 4.7.1). Bei den geschilderten Verhältnissen fällt die Möglichkeit, dass die Abstimmung im Fall der vorgängigen Lohnbekanntgabe sowie eines Kürzungsantrags der Beschwerdeführenden (vgl. Art. 38 Abs. 1 GG und vorstehende E. 4.2.1) anders ausgefallen wäre, nicht ernsthaft in Betracht. Überdies bezeichnen es die Beschwerdeführenden selbst als offene Frage, wie weit eine Wiederholung der Abstimmung über den Voranschlag in einem Zeitpunkt Sinn mache, in dem normalerweise die Rechnung abgenommen werde (act. G 7 S. 7 unten). Ein Anlass für eine Aufhebung des Beschlusses und Rückweisung der Angelegenheit zur Wiederholung der Abstimmung über den Voranschlag 2013 nach Bekanntgabe des Lohns des Schulratspräsidenten erscheint damit nicht gegeben, auch wenn

ein Verfahrensmangel zu bejahen ist (vgl. auch BGer 1C_641/2013 a.a.O., E. 7.6 und 7.7). Den Beschwerdeführenden ist es grundsätzlich unbenommen, im Rahmen der Schulbürgerversammlung 2015 nach Kenntnisnahme des Lohnes des Schulratspräsidenten einen Kürzungsantrag zu stellen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Lohn des Schulratspräsidenten, dessen Festlegung wie dargelegt im Zuständigkeitsbereich des Schulrats liegt (vorstehende E. 4.2.1), mit der Zustimmung zum Budget insofern zur gebundenen Ausgabe wurde, als er vertraglich fixiert ist (vgl. Art. 118 lit. b GG).

E. 4.3.3

Die Beschwerdegegnerin liess das Rechtsbegehren stellen, dem Budget für das Jahr 2013 sei umgehend und unabhängig vom Entscheid in der Hauptsache - mit Ausnahme der angefochtenen Budgetposition 12.300.00 - Teilrechtskraft zu erteilen (act. G 17 S. 2 und 7 f.). Dieser Antrag wird mit der Bestätigung des Beschlusses über den Voranschlag 2013 im vorliegenden Verfahren hinfällig. Zudem war er schon bei Antragsstellung am 17. Februar 2014 faktisch gegenstandslos, zumal gegen die Departements-Verfügung vom 3. Mai 2013 (act. G 11/9) keine Beschwerde erhoben worden war.

E. 5.1

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung des Entscheids vom 30. Oktober 2013 teilweise gutzuheissen und die Beschwerdegegnerin anzuweisen, das Gehalt für das 50%-Pensum des Schulratspräsidenten für 2013 - spätestens vor der nächsten Schulbürgerversammlung - offenzulegen; im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen. Ausgehend von einem hälftigen Obsiegen der Beschwerdeführenden gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zur einen Hälfte (zu gleichen Teilen) zulasten der Beschwerdeführenden und zur anderen Hälfte zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 2'000.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Beschwerdegegnerin ist die Hälfte der Gerichtsgebühr (Fr. 1'000.--) aufzuerlegen; auf die Kostenerhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenanteil der Beschwerdeführenden von Fr. 1'000.-- wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet; der Rest von Fr. 1'000.-- wird ihnen zurückerstattet.

E. 5.2

Beim erwähnten Verfahrensausgang mit gleichmässigem Obsiegen bzw. Unterliegen sowie bei Abstimmungsbeschwerden im Allgemeinen entfällt ein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis und 98 Abs. 3 lit. b VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 832). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird unter Aufhebung des Entscheids vom 30. Oktober 2013 in dem Sinn teilweise gutgeheissen, dass die Beschwerdegegnerin angewiesen wird, das Gehalt für das 50%-Pensum des Schulratspräsidenten für 2013 offenzulegen; im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen. 2. Die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdegegnerin zur Hälfte (Fr. 1'000.--) auferlegt; auf die Kostenerhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Beschwerdeführenden bezahlen amtliche Kosten von Fr. 1'000.--, unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss; der Restbetrag von Fr. 1'000.-- wird ihnen zurückerstattet. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der Präsident

Eugster

Der Gerichtsschreiber
Schmid

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