

# **SG\_PUBLIKATIONEN DIGS411-425 vom 5. Juli 2022**

SG Gerichte, 2022-07-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publikationen\\_DIGS411-425](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_DIGS411-425)

FR: SG\_PUBLIKATIONEN DIGS411-425 du 5 juillet 2022

IT: SG\_PUBLIKATIONEN DIGS411-425 del 5 luglio 2022

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Bevor das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde der inhaltlichen Prüfung unterzieht, hat es von Amtes wegen zu prüfen, ob auf sie eingetreten werden kann. Zu den Eintretensvoraussetzungen gehören die Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz, die Legitimation des Beschwerdeführers, ein taugliches Anfechtungsobjekt sowie eine frist- und formgerechte Beschwerdeeingabe (Art. 165 des Gemeindegesetzes [sGS151.2; abgekürzt GG] in Verbindung mit Art. 47 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]).

### **E. 1.2**

Eine Abstimmungsbeschwerde kann sowohl wegen Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses (Art. 163 GG) wie auch wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung (Art. 164 GG) erhoben werden. Die Zuständigkeit für die Behandlung der Abstimmungsbeschwerde liegt bei beiden Varianten beim Departement des Innern (Art. 163 Abs. 1 GG und Art. 164 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 22 Bst. a und c des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]).

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 dabei vor, wenn ein Gemeindebeschluss gegen eidgenössisches oder kantonales Verfassungs- oder Gesetzesrecht oder Bestimmungen der Verordnungsstufe verstösst. Demgegenüber bilden Fehler wie die nicht gehörige Auskündigung der Abstimmung bezüglich der gesetzlich vorgesehenen Frist, die Anwendung eines ungesetzlichen Verhandlungsmodus oder die fehlerhafte Zusammensetzung des Abstimmungskörpers Verfahrensmängel (P. GLAUS, KONZEPTION

Seite 4/9

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.; vgl. VerwGE B 2009/205 vom 16. September 2010 E. 2.4 mit Hinweis; siehe auch VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 E. 4.1; B 2016/95 vom 27. September 2018 E. 1). Auch das Bundesgericht geht in seiner ständigen Rechtsprechung davon aus, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen – auch in kantonalen und kommunalen Anlässen – sofort und

vor Durchführung der Abstimmung zu rügen sind. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, obwohl nach den Verhältnissen ein so- fortiges Handeln geboten und zumutbar war, so verwirkt er das Recht zur An- fechtung (BGer 1C\_334/2015 vom 24. September 2015 E. 2.1; BGE 140 I 338 E. 4.4). Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wieder- holt zu werden braucht (vgl. BGer 1C\_389, 543 und 649/2018 vom 8. August 2019 E. 3; 1C\_138/2018 vom 10. Juli 2018 E. 2.3; 1C\_217/2008 vom 3. De- zember 2008 E. 1.2; vgl. auch zit. VerwGE B 2016/95, a.a.O.; VerwGE B 2021/133 vom 16. November 2021, E. 2.1).

### **E. 1.3**

Mit dem Bürgerschaftsbeschluss anlässlich der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 liegt ein taugliches Anfechtungsobjekt der Abstimmungsbe- schwerde vor. A.\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdeführer) ist in der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona (nachfolgend Vorinstanz) unbestrittenermassen stimmberechtigt. Er rügt insbesondere, dass Bericht und Antrag bzw. die Ab- stimmungsfrage an die Bürgerschaft unklar gewesen seien. Aufgrund dessen sei der Bürgerschaft eine freie Willensbildung nicht möglich gewesen, womit die Abstimmung gegen Art. 34 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) verstosse und somit rechtswidrig sei. Der Beschwerdeführer stützt sein Begehren um Aufhebung des Bürgerschaftsbeschlusses betreffend den Kre- dit für die Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft (Traktandum 3) somit auf for- melle Aspekte der Abstimmung bzw. deren Vorbereitung und damit Verfah- rensmängel nach Art. 164 GG.

### **E. 1.4**

Entgegen den Vorbringen der Vorinstanz, die Beschwerde sei ver- spätet, da der Beschwerdeführer bereits am 8. April 2021 über den Medien- verteiler davon Kenntnis erhalten habe, dass am 9. Mai 2021 über einen Kre- dit für die Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft abgestimmt werde, ist die Be- schwerdeerhebung mit Eingabe vom 3. Mai 2021 rechtzeitig erfolgt: Die ge- rügten Mängel in den Abstimmungsunterlagen konnten erst nach Erhalt eben- dieser erkannt werden. Demgemäss ist auf die Abstimmungsbeschwerde ein- zutreten.

Seite 5/9

### **E. 2.1**

Der Beschwerdeführer rügt hauptsächlich, die Abstimmungsfrage sei unklar. Deshalb sei Art. 34 BV verletzt. Bei der Fragestellung («Wollen Sie dem Kredit für die ungedeckten Kosten der neuen Vereinbarung mit der Zü- richsee Schifffahrtsgesellschaft ab 2022 von Fr. 600'000.– zustimmen?») sei nicht klar, ob es sich um eine einmalige oder eine wiederkehrende Ausgabe handle. Falls es sich um eine wiederkehrende Ausgabe handle, stelle sich zu- dem die Frage, ob der Betrag von Fr. 600'000.– jährlich zu entrichten sei oder ob es sich um einen voraussichtlich geschätzten Gesamtbetrag handle. Die Erläuterungen dazu im Gutachten würden nicht zum besseren Verständnis beitragen. Auch diese seien widersprüchlich: Der Titel laute: «Kredit betref- fend Kosten Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft», was auf eine einmalige Aus- gabe hindeute. In den weiteren Erläuterungen heisse es dann: «Der neu ver- einbarte Betrag ab 2022 beläuft sich auf jährlich Fr. 600'000.» und: «Der Stadtrat empfiehlt deshalb, dem jährlichen Beitrag ab 2022 in der Höhe von Fr. 600'000.– (bisher Fr. 270'000.–) zuzustimmen.» Andererseits halte die Vorinstanz jedoch fest, «Gemäss Anhang 2 zur Gemeindeordnung ist die Bür-

gerversammlung für einmalige neue Ausgaben über Fr. 500'000.00 je Fall zu- ständig.». Ausserdem habe sich im Schriftenwechsel herausgestellt, dass – entgegen der Abstimmungsfrage, in welcher die Zürichsee Schifffahrtsge- sellschaft als Vertragspartnerin genannt werde – der Vertrag mit dem ZVV (Zürcher Verkehrsverbund) abgeschlossen werden soll und somit der Bürger- schaft der falsche Vertragspartner angegeben worden sei.

### **E. 2.2**

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Abstimmungsfrage bzw. das zugehörige Gutachten sei keineswegs unklar. Die Abstimmungsfrage so- wie das Gutachten seien klar und unmissverständlich formuliert. Die Präposi- tion «ab» in der Abstimmungsfrage bedeute im allgemeinen Verständnis und Sprachgebrauch nichts anderes, als eine wiederkehrende Ausgabe, welche im Jahr 2022 starte. Die Abstimmungsbotschaft spreche ebenfalls immer von einer wiederkehrenden Ausgabe. Eine wiederkehrende Aufgabe müsse zu- dem nicht befristet sein, wenn sie korrekt kreditiert sei. Anhang 2 der Gemein- deordnung spreche daher von «einer während mindestens zehn Jahren wie- derkehrenden» Ausgabe. Der Begriff «Kredit» sei im Weiteren nicht auf ein- malige Ausgaben beschränkt, wie in der Beschwerdeschrift suggeriert werde. Auch wiederkehrende Ausgaben seien Kredite. Bei Betrachtung der gesam- ten Abstimmungsbotschaft, die immerhin drei Seiten umfasse, zeige sich klar, dass es sich beim beantragten Kredit um eine wiederkehrende Ausgabe handle. Der einzige unklare Punkt sei der Verweis auf neue einmalige Ausga- ben in der Höhe von mehr als Fr. 500'000.– je Fall, welche der Bürgerschaft unterbreitet werden müssten. Aber auch wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 300'000.– seien der Bürgerschaft zu unterbreiten, was hier geschehen sei. Die Ausführungen auf Seite 17 der Abstimmungsbotschaft seien zwar ein unzutreffender Verweis aber die Abstimmungsfrage sei dennoch dem tatsäch-

Seite 6/9

lich zuständigen Organ, der Bürgerversammlung, bzw. wegen Corona mit Zu- stimmung des Kantons der Urnenabstimmung, unterbreitet worden. Die direkt folgende Ziffer 3.2 von Angang 2 zur Gemeindeordnung wäre der korrekte Verweis gewesen, was das «Verrutschen» um eine Ziffer zu erklären ver- möge. Im Weiteren sei das Vorliegen eines Vertrags nicht notwendig. Das Volk habe eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von Fr. 600'000.– bewilligt. Über diesen – nicht aber über einen höheren – Betrag könne der Stadtrat nun einen Vertrag mit der ZVV abschliessen. Betreffend die Rüge, es sei der fal- sche Vertragspartner angeführt, wendet die Vorinstanz ein, auch hier seien die Abstimmungsfrage sowie die -erläuterungen klar und eindeutig. Mit dem beantragten Kredit soll ein attraktives Angebot von Schifffahrten ab und nach Rapperswil sichergestellt werden. Die Stadt habe sich, wie in der Abstim- mungsbotschaft erwähnt, an einem gemeinsamen Projekt der Seegemeinden ausserhalb des Kantons Zürich beteiligt. Der Beitrag komme schliesslich der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft zugute.

### **E. 3.1**

Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungs- freiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- ergebnis 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 entspre-

chend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direkt-demokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 135 I 292 E. 2 S. 293 mit zahlreichen Hinweisen). Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 mit zahlreichen 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 dafürsprechen, 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 je-

Seite 7/9

der Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen (vgl. BGE 139 I 2, Erw. 6 ff.).

### **E. 3.2**

Die Abstimmungsfrage an der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 lautete wie folgt:

«Wollen Sie dem Kredit für die ungedeckten Kosten der neuen Vereinbarung mit der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft ab 2022 von Fr. 600'000.– zustimmen?»

Im Gutachten zur Abstimmung vom 9. Mai 2021 wird – wie die Vorinstanz aufzeigt – erwähnt, dass sich die «Stadt Rapperswil-Jona seit dem Fahrplanjahr 1991 mit einem Pauschalbetrag an ungedeckten Kosten» beteilige. Dieser Beitrag «richtet sich für 2020/2021 noch nach der Pauschale gemäss alter Vereinbarung und beläuft sich auf jährlich rund Fr. 270'000.–». «Der neu vereinbarte Beitrag ab 2022 beläuft sich auf jährlich Fr. 600'000.–». «Der Stadtrat empfiehlt deshalb, dem jährlichen Beitrag ab 2022 in der Höhe von Fr. 600'000.– (bisher Fr. 270'000.–) zuzustimmen.».

#### **E. 3.2.1**

Die Abstimmungsfrage ist – insbesondere zusammen mit dem Gutachten gelesen – verständlich. Es kann nachvollzogen werden, was die Absicht ist – nämlich einen jährlichen Beitrag von Fr. 600'000.– an den Betrieb der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft zu leisten und dies ab dem Jahr 2022. Es wird hinreichend klar ersichtlich, dass es sich um eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgabe im Sinn von Art. 22 Abs. 3 Bst. d GG i.V.m. Ziff. 3.2 Anhang 2 zur Gemeindeordnung handeln muss, was nichts anderes bedeutet, dass während unbestimmter Zeit ein jährlicher Betrag von Fr. 600'000.– anfällt bzw. ein Kredit dafür gesprochen werden soll. Es kann dem Stimmbürger bzw. der Stimmbürgerin durchaus zugemutet werden, bei individuellen Unklarheiten zusätzlich das Gutachten zu lesen oder sich bei anderen Quellen zu informieren (vgl. auch BGE 130 I 290,

Erw. 4.1). Der unbestrittenermassen unkorrekte Verweis im Gutachten auf den Anhang zur Gemeindeordnung, bei welchem von «einmaligen neuen Ausgaben über Fr. 500'000.– je Fall» gesprochen wird, vermag jedoch nicht dazu führen, dass die gesamte Abstimmungsvorlage irreführend ist bzw. nicht verständlich ist, worüber abgestimmt wird. Nur schwerwiegende behördliche Fehlinformationen, welche nach den konkreten Umständen das Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnten, vermögen die Aufhebung einer ansonsten rechtsgültig zustande gekommenen Volksabstimmung zu rechtfertigen (BGE 130 I 290, Erw. 4.1). Dasselbe gilt im Übrigen für die Rüge hinsichtlich falscher Information betreffend Vertragspartner (ZVV – Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft). Aus dem Gutachten ist ersichtlich, dass diese zwei Institutionen zusammenhängen bzw. dass die Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft die Leistungserbringerin ist. Diese ist Teil des Verbundes des ZVV,

Seite 8/9

welchem noch viele weitere Transportunternehmen angeschlossen sind (Übersicht zu finden unter: [www.zvv.ch/zvv/de/ueber-uns/verkehrsunternehmen.html](http://www.zvv.ch/zvv/de/ueber-uns/verkehrsunternehmen.html)). Es geht aus dem Gutachten klar hervor, dass der Kredit dafür verwendet werden soll, das Angebot der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft weiterhin nutzen bzw. gewährleisten zu können. Ob der Vertrag/die Vereinbarung dann formell letztlich mit dem ZVV oder mit der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft abgeschlossen wird, kann keinen ausschlaggebenden Einfluss auf die Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben. Der Vertrag muss der Bürgerschaft nicht vorgelegt werden bzw. muss auch nicht bereits vor Beschlussfassung über den Kredit vorliegen. Die Vorinstanz ist sodann beim Vertragsabschluss an die Kreditlimite, welche die Bürgerschaft beschlossen hat, gebunden.

### **E. 3.2.2**

Der Begriff «Kredit» ist – entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers – in diesem Zusammenhang im Übrigen die korrekte Bezeichnung. Nach Art. 116 Abs. 1 GG tätigt der Rat Ausgaben nur im Rahmen eines Kredites. Kredite werden durch Budget oder durch besondere Beschlüsse der Bürgerschaft gewährt (Art. 117 Abs. 1 GG). Vorliegend wurde mittels Urnenabstimmung ein solcher «besonderer Beschluss» der Bürgerschaft getätigt und damit der Kredit für eine während mindestens zehn Jahren jährlich wiederkehrende neue Ausgabe in der Höhe von Fr. 600'000.– beschlossen.

### **E. 3.3**

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich zusammengefasst, dass sich die Abstimmungsfrage – insbesondere zusammen mit dem Gutachten – insgesamt für die Bürgerschaft an der Urnenabstimmung vom 9. Mai 2021 nicht als irreführend oder unsachlich erweist. Sie beeinträchtigte die Stimmberechtigten in ihrer Willensbildung nicht und verletzte mithin auch die Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV nicht. Der Kredit wurde im korrekten Verfahren vom zuständigen Organ erlassen und ist somit rechtmässig. Die Abstimmungsbeschwerde wird demzufolge abgewiesen.

### **E. 4**

In Streitigkeiten hat grundsätzlich jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 165 GG in Verbindung mit Art. 95 Abs. 1 VRP). Entsprechend dem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig. Eine Entscheidunggebühr von Fr 2'000.– erscheint als den Umständen

angemessen (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird angerechnet.

### **E. 5.1**

Der Beschwerdeführer beantragt eine ausseramtliche Entschädigung. Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Der Beschwerdeführer ist unterlegen, weshalb ihm kein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zukommt. Sein diesbezüglicher Antrag wird abgewiesen.

Seite 9/9

### **E. 5.2**

Die Vorinstanz beantragt die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung. Ausseramtliche Kosten werden gleich wie die amtlichen Kosten den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Infolge der Abweisung der Beschwerde hat die Vorinstanz an sich obsiegt. Allerdings kommt einem Gemeinwesen gemäss Rechtsprechung und massgebender Literatur grundsätzlich kein Anspruch auf Kostenersatz zu. Es gibt zwar Ausnahmen von diesem Grundsatz, doch ist eine solche vorliegend nicht ersichtlich (CAVELTI / VÖGELI, VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM KANTON ST.GALLEN – DARGESTELLT AN DEN VERFAHREN VOR DEM VERWALTUNGSGERICHT, ST.GALLEN 2003, RZ. 825 FF.; R. HIRT, DIE REGELUNG DER KOSTEN NACH ST.GALLISCHEM VERWALTUNGSRECHTSPFLEGEGESETZ, DISS. ST.GALLEN 2004, S. 176 FF.; GVP 1987 Nr. 90). Dem Antrag der Vorinstanz auf Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wird demnach nicht entsprochen.

Entscheid 1. Die Abstimmungsbeschwerde von A.\_\_\_\_ vom 3. Mai 2021 wird abgewiesen.

2. A.\_\_\_\_ bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.–. Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird angerechnet.

3. Der Antrag der politischen Gemeinde Rapperswil-Jona auf Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Dr. Laura Bucher Regierungsrätin

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