

SG_PUBLIKATIONEN DIGS411-690 vom 31. Mai 2023

SG Gerichte, 2023-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_DIGS411-690

FR: SG_PUBLIKATIONEN DIGS411-690 du 31 mai 2023

IT: SG_PUBLIKATIONEN DIGS411-690 del 31 maggio 2023

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 [sGS 151.2; 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]). Mit dem Bürgerschaftsbeschluss anlässlich der Bürgerversammlung vom 24. März 2023 liegt ein taugliches Anfechtungsobjekt der Abstimmungsbeschwerde vor. A.____ (nachfolgend Beschwerdeführer) ist in der politischen Gemeinde Bad Ragaz (nachfolgend Vorinstanz) unbestrittenermassen stimmberechtigt. Die Abstimmungsbeschwerde wurde zudem formgültig und fristgerecht eingereicht (Art. 164 Abs. 3 GG und Art. 165 GG i.V.m. Art. 47 ff. VRP) Der Beschwerdeführer ist damit zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde grundsätzlich legitimiert.

Die weiteren Eintretensvoraussetzungen der beiden Beschwerdeformen unterscheiden sich teilweise voneinander. Deshalb ist vorweg festzuhalten, welcher Beschwerdeform die vom Beschwerdeführer vorgebrachten Rügen zuzuordnen sind.

E. 1.3

Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss und zusammengefasst, es sei zu Unrecht nicht über seine Anträge zu Traktandum 2 (Budget) anlässlich der Bürgerversammlung vom 24. März 2023 abgestimmt worden. Aufgrund der Nichtbehandlung der Anträge sei die Abstimmung über das Budget 2023 zu Unrecht erfolgt. Das Vorgehen der Versammlungsleitung sei eine krasse Verletzung der demokratischen Rechte und sei deshalb für

Seite 4/10

ungültig zu erklären. Damit rügt der Beschwerdeführer Mängel in der Vorbereitung und bzw. oder Durchführung der Abstimmung vom 24. März 2023, weshalb bei der nachfolgenden Prüfung von einer Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln im

Sinn von Art. 164 GG auszugehen ist.

E. 1.4

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

E. 1.4.1

Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung gelten – wie erwähnt – nur dann als Kassationsgründe, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind oder wenn der Beschwerdeführer nachweist, dass es ihm trotz zumutbarer Sorgfalt unmöglich war, die Verfahrensmängel wahrzunehmen oder zu rügen (Art. 164 Abs. 2 GG). Die Legitimation des Beschwerdeführers hängt demnach zusätzlich davon ab, ob er seiner gemäss Art. 164 Abs. 2 GG bestehenden Rügepflicht nachgekommen ist. Die Rüge kann bis zum Verhandlungsschluss erhoben werden (Art. 47 GG). Sie ist an keine bestimmten Formvorschriften gebunden, insbesondere muss sie auch nicht formell als Einsprache im Sinn von Art. 47 GG bezeichnet werden. Sinn und Zweck der Rügepflicht liegt darin, an der Versammlung wahrgenommene Verfahrensfehler rechtzeitig geltend zu machen, so dass sie noch an der gleichen Versammlung behoben und die Kassation sowie eine nochmalige Versammlung folglich vermieden werden können (vgl. GVP 1986 Nr. 65).

E. 1.4.2

Entgegen dem Vorbringen der Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer den Verfahrensfehler in der Versammlung nicht gerügt habe und deshalb auf die Abstimmungsbeschwerde nicht einzutreten sei, ist dem Protokoll der Bürgerversammlung (vi-act. 6, S. 22) sowie den Tonbandaufnahmen (vi-act. 7, ab ca. 1:30:00 ff.) zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer sehr wohl zum Ausdruck brachte, dass er mit dem Vorgehen bzw. der Beurteilung des Versammlungsleiters nicht einverstanden ist: Der Beschwerdeführer stellte seine Anträge. Danach führte der Versammlungsleiter aus, dass das Budget später abgelehnt werden könne. Es handle sich nicht um einen Rückweisungsantrag, sondern um ein Votum

Seite 5/10

auf Ablehnung des Budgets. Auf die Frage des Versammlungsleiters, ob es gegen diese Feststellung Einwände gebe, hört man im Hintergrund aus der Bürgerschaft eine (akustisch nicht verständliche) Diskussion, unter anderem ist hörbar, dass jemand die Frage des Versammlungsleiters mit «ja» beantwortet. Daraufhin bemerkt der Versammlungsleiter, das sei kein Rückweisungsantrag, woraufhin der Beschwerdeführer widerspricht und insistiert, das sei ein Rückweisungsantrag (zu hören auf dem Tonbandprotokoll, vi-act. 7, ab 1:33:00 ff.). An eine von Art. 164 Abs. 2 GG als Eintretensvoraussetzung geforderte Rüge sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Macht der Beschwerdeführer – wie vorliegend

geschehen – akustisch deutlich erkennbar, dass er mit dem Vorgehen nicht einverstanden ist, darf in der Regel davon ausgegangen werden, dass das Erfordernis der Rüge in der Versammlung erfüllt ist. Vorliegend hat er sich zweifellos dahingehend geäußert, dass er mit der Qualifikation seines Antrags nicht einverstanden ist und wollte das korrigiert haben. Das ist als Rüge im vorstehend dargelegten Sinn anzusehen, weshalb auf die Abstimmungsbeschwerde wegen Verfahrensmängeln einzutreten ist.

E. 1.5

Mit dem vorliegenden Entscheid ist der Antrag der Vorinstanz auf Entzug der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos geworden. Gegenstandslos ist ebenfalls der Antrag des Beschwerdeführers, es sei festzustellen, dass die vorliegende Beschwerde aufschiebende Wirkung habe. Diese hat sie bereits von Gesetzes wegen (Art. 165 GG i.V.m. Art. 51 Abs. 1 VRP).

E. 2.1

Wie vorstehend bereits dargestellt, rügt der Beschwerdeführer sinngemäss und zusammengefasst, es sei zu Unrecht nicht über seine Anträge zu Traktandum 2 (Budget) anlässlich der Bürgerversammlung vom 24. März 2023 abgestimmt worden. Aufgrund der Nichtbehandlung der Anträge sei die Abstimmung über das Budget 2023 zu Unrecht erfolgt. Gemäss Art. 46 Abs. 2 GG sei Gelegenheit zur Diskussion zu geben, wenn Rechtswidrigkeit behauptet werde. Der Versammlungsleiter habe diese Möglichkeit nicht gegeben. In einer solchen Diskussion hätte ohne Weiteres geklärt werden können, dass sich der Antrag auf den Wortlaut des Gemeindegesetzes stütze und dass es sich bei der Ablehnung eines Budgets faktisch um eine Rückweisung handle. Das Vorgehen der Versammlungsleitung sei eine krasse Verletzung der demokratischen Rechte und sei deshalb für ungültig zu erklären.

E. 2.2

Die Vorinstanz hält dem im Wesentlichen und zusammengefasst entgegen, beim Antrag des Beschwerdeführers handle es sich um einen Ablehnungsantrag zum Budget 2023 bzw. um einen unechten Rückweisungsantrag. Letzterer sei unzulässig, da die Stimmberechtigten die Vorlage im Rahmen der Schlussabstimmung ablehnen könnten. Ein

Seite 6/10

Ablehnungsantrag zum Budget sei ein Votum für eine Ablehnung desselben, weshalb nicht separat darüber abzustimmen gewesen sei.

E. 3.1

Die Zuständigkeit zum Erlass des Budgets liegt bei der Bürgerschaft. Dabei handelt es sich nicht um eine blosser Genehmigung des von einem anderen Organ ausgearbeiteten Budgets. Die Bürgerschaft ist dazu berufen, das Budget selbst auszugestalten und festzulegen. Sie kann die einzelnen Positionen des Budgets selbst inhaltlich bestimmen. Allerdings ist die Bürgerschaft schon aus praktischen Gründen nicht in der Lage, den Voranschlag selbst zu entwerfen. Die Vorbereitungsarbeiten, insbesondere die Ausarbeitung des Budgetentwurfs, obliegen dem Rat im Rahmen seines Rechts und seiner Pflicht der Bürgerschaft Anträge zu stellen. Der Budgetentwurf kann denn auch als eine Vielzahl von Ratsanträgen betrachtet werden, die der Beschlussfassung durch die Bürgerschaft unterliegen. Die Bürgerversammlung kann den ihr vom Rat unterbreiteten Entwurf annehmen, ablehnen oder zurückweisen. Sie kann ihn aber auch ändern. Die Zulässigkeit von

Änderungsanträgen aus der Mitte der Bürgerschaft ist allerdings auf jene Positionen beschränkt, die im Budgetentwurf enthalten sind. Das Traktandum «Budget» lässt nicht alle Anträge zu, die mit Einnahmen oder Ausgaben irgendwie zusammenhängen.

Änderungsanträge sind nur zulässig, soweit sie darauf abzielen, eine konkrete Position des Budgetentwurfs zu streichen, zu erhöhen oder zu reduzieren, nicht aber, um «neue» Budgetpositionen einzuführen. Andernfalls würde der gesetzliche Grundsatz, dass an der Bürgerversammlung nur die traktandierten Geschäfte behandelt werden dürfen, verletzt (VGL. H.-R. ARTA, DIE ZUSTÄNDIGKEITSORDNUNG NACH DEM ST.GALLISCHEN GEMEINDEGESETZ IN DER POLITISCHEN GEMEINDE MIT BÜRGERVERSAMMLUNG, DISS. ST.GALLEN 1990, S. 145 FF.).

E. 3.2

Nach Art. 40 GG stimmt die Bürgerversammlung zuerst über Anträge auf Nichteintreten, Rückweisung oder Verschiebung ab. Wie vorstehend dargelegt, kann das Budget auch zurückgewiesen werden. Art. 40 GG findet demnach auch auf die Abstimmung über das Budget Anwendung. Das bedeutet, dass über einen Rückweisungsantrag zum Budget in der Bürgerversammlung zuerst abgestimmt werden muss.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer stellte unter dem Traktandum 2 «Budget und Steuerfuss 2023» folgende Anträge:

«1. Das Budget sei abzulehnen.

2. Der Gemeinderat sei zu beauftragen, beim Budget für das Jahr 2023 folgende Vorgaben als Richtlinie zu beachten:

a) Ein Defizit von höchstens 1 Mio. Franken bei gleichbleibendem Steuerfuss.

Seite 7/10

b) Kein Bezug aus dem Eigenkapital oder aus Reserven.»

Begründend legte er dar, das Budget 2023 weise ein Defizit von rund 2,6 Mio. Franken mit Bezug aus der Reserve in Höhe von Fr. 600'000.– aus. Sie hätten auch einen Finanzplan, welcher im Jahr 2027 eine Nettoverschuldung von rund 26 Mio. Franken ausweise. Leider habe sich die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den letzten Jahren sukzessive verschlechtert. Das vorliegende Budget setze diese Entwicklung einfach fort. Das Problem liege vorwiegend in den laufenden Ausgaben, welche in den letzten Jahren stetig gestiegen seien. Er glaube, dass es höchste Zeit sei, dass man nun das Steuer herumreisse und einen anderen Kurs einschlage. Aufgrund dieser negativen Entwicklung stelle er seine Anträge an die Bürgerversammlung.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz beschränkt sich der Antrag des Beschwerdeführers nicht auf die blosser Ablehnung des Budgets (Ziff. 1 der Anträge). Dies geht sowohl aus der Formulierung der Anträge (Ziff. 2 der Anträge) selber, als auch aus seiner diesbezüglichen Begründung hervor (Protokoll der Bürgerversammlung, S. 22, vi-act. 5). Es ist daher von einem – wie es die Vorinstanz nennt – echten Rückweisungsantrag auszugehen. Dieser hätte gemäss Art. 40 GG zuerst behandelt werden sollen. Nachdem der Beschwerdeführer klar – und unbestrittenermassen – äusserte, dass er seinen Antrag als Rückweisungsantrag verstanden haben will, hätte der Versammlungsleiter zunächst über diesen abstimmen lassen sollen. Es handelt sich daher um einen Verfahrensfehler, welcher dazu führt, dass die

Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen ist.

E. 3.4

Nach Art. 164 Abs. 3 zweiter Satz GG hebt das zuständige Departement die Abstimmung auf, wenn der Verfahrensmangel von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis gewesen ist oder hätte sein können. Es stellt sich daher in einem weiteren Schritt die Frage, ob der festgestellte Verfahrensmangel dazu führt, dass die Abstimmung betreffend Traktandum 2 vom 24. März 2023 aufgehoben werden muss, weil der Verfahrensmangel von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis sein könnte, gewesen ist oder hätte sein können.

E. 3.4.1

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. 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 und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das

Seite 8/10

Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung 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 (BGE 143 I 78, Erw. 7.; vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_315/2018 vom 10. April 2019, Erw. 6.).

Diese Ausführungen des Bundesgerichtes können sinngemäss auch auf die Abstimmung in einer Bürgerversammlung angewendet werden.

E. 3.4.2

Im Rahmen der weiteren Beratung des Budgets 2023 in der Bürgerversammlung wurde ein Änderungsantrag auf Kürzung des Budgets von Fr. 100'000.– durch die Streichung der Anschaffungskosten von LED Screens gestellt (Protokoll der Bürgerversammlung, S. 23 ff.; vi-act. 5). Diesem Antrag wurde gemäss Protokoll mit «grossem Mehr» zugestimmt. In der anschliessenden Diskussion zum Budget gab es noch ein Votum eines Bürgers betreffend den Antrag des Beschwerdeführers, welcher diesem inhaltlich beipflichtete und auf Ablehnung des Budgets votierte. Neben dem Änderungsantrag zu den LED Screens wurden jedoch keine weiteren Anträge zum Budget 2023 mehr gestellt. Die Bürgerversammlung stimmte dem Budget 2023 und dem Steuerfuss von 92 Prozent «mit grossem Mehr zu» (Protokoll der Bürgerversammlung, S. 27; vi-act. 5). Es wurden demnach keine Anträge mehr gestellt, die dieselbe Stossrichtung wie die des Beschwerdeführers verfolgten. Man darf aufgrund dieser Konstellation davon ausgehen, dass die Bürgerschaft im Grundsatz mit dem Budget 2023 einverstanden war, was sich auch in der Deutlichkeit des Abstimmungsergebnisses zeigte. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass der Verfahrensmangel nicht so gravierend war, dass er im Sinn von Art. 164 Abs. 3 GG von

entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis war. Deshalb ist die Abstimmung über das Budget 2023 vom 24. März 2023 nicht aufzuheben. In diesem Punkt ist die Abstimmungsbeschwerde abzuweisen.

E. 4

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass sich der Beschwerdeführer in für Art. 164 Abs. 2 GG genügender Weise bemerkbar gemacht hat, um von einer Rüge im Sinn dieser Bestimmung auszugehen, weshalb auf die Abstimmungsbeschwerde einzutreten ist. Der Versammlungsleiter hat den Antrag des Beschwerdeführers zu Unrecht nicht als Rückweisungsantrag zugelassen und darüber vor Beginn über die Diskussion über das Budget 2023 abstimmen lassen. Der Verfahrensmangel ist jedoch nicht als so gravierend zu betrachten, dass er von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis über die Abstimmung über das Budget 2023 war. Die Abstimmung über das Budget 2023 ist demgemäss nicht aufzuheben. Die

Seite 9/10

Abstimmungsbeschwerde ist im Ergebnis teilweise gutzuheissen, im Übrigen abzuweisen.

E. 5

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). Im Ergebnis hat der Beschwerdeführer teilweise obsiegt, teilweise ist er unterlegen. Entsprechend dem Verfahrensausgang werden grundsätzlich sowohl der Beschwerdeführer als auch die Vorinstanz kostenpflichtig. Eine Entscheidegebühr von Fr 2'000.– erscheint als den Umständen angemessen (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Staats- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]). Vorliegend ist es aufgrund des ausgewiesenen Fehlverhaltens des Versammlungsleiters gerechtfertigt, auf die Erhebung amtlicher Kosten beim Beschwerdeführer zu verzichten (Art. 165 GG i.V.m. Art. 97 VRP). Die Vorinstanz ist ebenfalls grundsätzlich kostenpflichtig. Von Gemeinwesen werden in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben (Art. 165 GG i.V.m. Art. 95 Abs. 3 VRP). Vorliegend besteht kein Grund von dieser Regel abzuweichen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

E. 6.1

Die Vorinstanz verlangt eine ausseramtliche Entschädigung. Nach Art. 165 GG i.V.m. Art. 98 Abs. 3 Bst. c VRP werden bei Abstimmungsbeschwerden in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen (VGL. ARMIN LINDER, PRAXISKOMMENTAR ZUM GESETZ ÜBER DIE VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE (VRP), ZÜRICH / ST.GALLEN 2020, ART. 98 VRP N 18). Demgemäss wird das entsprechende Begehren abgewiesen.

E. 6.2

Über eine ausseramtliche Entschädigung des Beschwerdeführers ist mangels Antrag nicht zu befinden.

Seite 10/10

Entscheid

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