

**Einschreiben**

Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen  
Webergasse 8  
9001 St. Gallen

**DIGS411-385**

Zürich, 3. Juni 2021  
PB

Sehr geehrte Damen und Herren

Sehr geehrter Herr Präsident

In Sachen

**Pablo Blöchliger**, geboren 26. Mai 1964, von Rapperswil-Jona und Eschenbach, Webergasse 12, 8640 Rapperswil; Zustelladresse: Josephsohn Hauert Blöchliger, Lutherstrasse 4, Postfach, 8021 Zürich

**Beschwerdeführer 1**

und

**Hanspeter Raetzo**, geb. 24. März 1954, von Fribourg, Meienfeldstrasse 68, 8645 Jona; Zustelladresse: Josephsohn Hauert Blöchliger, Lutherstrasse 4, Postfach, 8021 Zürich

**Beschwerdeführer 2**

gegen

**Stadt Rapperswil-Jona**, St. Gallerstrasse 40, 8645 Jona

**Beschwerdegegnerin**

betreffend

**Volksabstimmung vom 25. Oktober 2020**

erheben wir

## **B E S C H W E R D E**

gegen den

**Entscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen  
vom 25. Mai 2021  
(DIGS411-385)**

mit folgendem Inhalt:

### **Anträge:**

1. Der Entscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen vom 25. Mai 2021 sei aufzuheben.
2. Es sei die kommunale Abstimmung der Stadt Rapperswil-Jona vom 25. Oktober 2020 zum 4. Nachtrag der Gemeindeordnung (Klimaartikel) aufzuheben.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Staatskasse.

### **Begründung:**

#### **I. Formelles**

1. Der Entscheid des Departements des Innern des Kantons St. Gallen (nachfolgend Vorinstanz), datiert vom 25. Mai 2021, wurde am gleichen Tag versandt und am 27.

Mai 2021 in Empfang genommen. Mit vorliegender Eingabe ist die 14-tägige Beschwerdefrist gewahrt.

**BO:** Entscheid der Vorinstanz vom 25.5.2021

Beilage 1

Zustellcouvert im Original

Beilage 2

2. Die Beschwerdeführer sind Einwohner der Stadt Rapperswil-Jona und waren am Verfahren vor der Vorinstanz beteiligt. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert.
3. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist zulässig (Art. 59bis VRP).
4. Aus Praktikabilitätsgründen werden die Zustelladresse beider Beschwerdeführer weiterhin am Arbeitsort des Beschwerdeführers 1 angegeben. Korrespondenz und Zustellungen können weiter an die angegebene Adresse für beide Beschwerdeführer erfolgen.

## II. Materielles

1. Die Vorinstanz hat den Sachverhalt unter dem Titel Sachverhalt in den Buchstaben A bis H korrekt wiedergegeben. Es kann daher darauf verwiesen werden.
2. Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid in Ziff. 3 ff der Erwägungen damit, dass es sich beim Antrag in der allgemeinen Umfrage einer Bürgerversammlung um eine Sonderform der Initiative handelt, wobei die Besonderheit im Verfahrensablauf bei Einreichung des Antrags, nicht aber bei seiner Wirkung liege. Stelle der angenommenen Antrag in der allgemeinen Umfrage eine Sonderform der Initiative dar, so sei für die Ausarbeitung des Beschlussentwurfs sachgemäss nach Art. 81 GG und mithin nach dem Gesetz über Referendum und Initiative (RIG) vorzugehen (Ziff. 3.1.2.).
3. a) Der Einstufung des angenommenen Antrags als Sonderform der Initiative, welche die Besonderheit im Verfahrensablauf bei der Einreichung, nicht jedoch bei seiner Wirkung liege, kann gefolgt werden. Da es sich aber um eine kommunale Initiative handelt, sind im Gegensatz zur Vorinstanz zunächst die kommunalen Bestimmungen der Gemeindeordnung sachgemäss anzuwenden, sofern sie übergeordnetem

kantonalem Recht nicht widersprechen. Diese werden in den Artikeln 25ff der Gemeindeordnung der Stadt Rapperswil-Jona (nachfolgend GO) geregelt.

b) Art. 30 GO regelt das Vorgehen des Stadtrats bei einer zustande gekommenen Initiative. Dabei unterscheidet der Artikel im formellen Inhalt der Initiative. Ist sie als einfache Anregung ausgestaltet, ist das zulässige Vorgehen leicht anders gestaltet als bei einem ausgearbeitetem Entwurf zu (Art. 30 Abs. 3 und 4 GO). Der eingereichte Initiativtext kann nicht als einfache Anregung bezeichnet werden, denn er könnte bei Annahme eins zu eins in die Gemeindeordnung eingefügt werden. Darum beschränkt Art. 30 GO die Möglichkeiten des Stadtrats:

- Zustimmung zur Initiative bedeutet, dass der Stadtrat diese, da sie eine Änderung der Gemeindeordnung beinhaltet, der Bürgerversammlung vorlegen muss (Art. 30 Abs. 3 und 5 GO).

- Stimmt der Stadtrat der Initiative nicht zu, hat er sie binnen 9 Monaten seit Einreichen des Begehrens der Bürgerversammlung zu unterbreiten (Art. 30 Abs. 3 und 5 GO).

- Beschliesst er – wie vorliegend – der Bürgerschaft einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, muss er Initiative und Gegenvorschlag der Bürgerversammlung unterbreiten (Art. 30 Abs. 3 und 5 GO).

Andere Möglichkeiten zum Vorgehen des Stadtrates zur Behandlung einer zustande gekommenen Initiative sieht die Gemeindeordnung nicht vor. Vorliegend hat der Stadtrat entgegen diesen Vorgaben den Initiativtext abgeändert und ergänzt und ihn alleine zur Urnenabstimmung vorgelegt. Dieses Vorgehen – auch wenn man die zeitliche Dringlichkeit bejahen sollte – widerspricht den gesetzlichen Vorgaben der Gemeindeordnung. Die sogenannte „Klimaallianz“ schlug dem Stadtrat ein gesetzmässiges Vorgehen mit einer Alternativabstimmung vor, was er jedoch ablehnte. Der Stadtrat hat somit gegen die Vorgaben von Art. 30 GO verstossen.

c) Dieses Vorgehen gibt auch die sachgemässe Anwendung des RIG vor (Art. 43ff), wollte man entgegen oben gemachten Ausführungen wie die Vorinstanz einzig kantonales Recht sachgemäss anwenden. Auch das RIG sieht nicht vor, dass der Kantonsrat einen ausgearbeiteten Initiativtext selbständig abändern kann und dann nur seinen abgeänderten Text den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Abstimmung vorlegt. Vielmehr hat der Kantonsrat, will er den Abstimmungstext ändern, einen

Gegenvorschlag zu unterbreiten und eine Abstimmung nach Art. 50 RIG durchführen zu lassen. Vorliegend hat dies der Stadtrat in der kommunalen Abstimmung nicht gemacht, weswegen er auch gegen die sachgemässe Anwendung von Art. 50 RIG verstossen hat.

d) Mit der zutreffenden Qualifizierung des anlässlich der Bürgerversammlung vom 6. Juni 2019 in der allgemeinen Umfrage angenommenen Antrags als Sonderform der Initiative, welche in ihrer Wirkung keine Besonderheiten aufweist, hat die Vorinstanz bereits festgestellt, dass das Vorgehen des Stadtrates widerrechtlich ist. So wurde bei der Vorlage der Abstimmungsfrage gegen Art. 30 Abs. 5 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 GG bzw. gegen Art. 50 RIG verstossen. Dabei handelt es sich zumindest um einen Verfahrensmangel der Abstimmung, womit Art. 164 Abs. 3 GG verletzt wurde, wenn nicht sogar um einen Verstoss gegen Art. 163 GG. Dass das Vorgehen des Stadtrates Konsequenzen auf die Abstimmungen hatten, ist offensichtlich. So wurde die Vorgabe der Initiative mit Bezug auf das Ziel im Jahr 2040 einfach um zehn Jahre ins 2050 verschoben. Wollte man dies nicht, hätte man, obwohl man mit dem Klimaartikel einverstanden gewesen wäre, nein stimmen müssen. Das geht nicht an.

e) Dagegen ändert der Hinweis der Vorinstanz auf Art. 45 Abs. 3 GG nichts (Ziff. 3.1.3. des angefochtenen Entscheids). Denn der Antrag auf Änderung der Gemeindeordnung war nicht als einfache Anregung eingereicht worden, sondern als ausgearbeiteter Entwurf zu, der bei Annahme eins zu eins übernommen werden könnte. Der Stadtrat hat diesen Text auch übernommen, die Jahreszahl von 2040 auf 2050 geändert und einen unnötigen Satz zur Verhältnismässigkeit eingefügt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt in jedem staatlichen Handeln und wird bereits von der Bundesverfassung vorgegeben. Wie oben erwähnt, widerspricht sich die Vorinstanz in diesem Punkt: Die richtig erkannte Qualifikation als Initiative entfaltet in ihrer Wirkung keine andere Vorgehensweise als jene, welche Art. 30 GO oder Art. 43ff RIG vorgeben. Art 45 GG ändert daran nichts, öffnet insbesondere keinen anderen Weg als der in Art. 30 GO oder Art. 43ff RIG bei der Behandlung von zustande gekommenen Initiativen vorgegebene Pfad.

f) Richtig ist, dass der Stadtrat den Bürgerschaft Antrag stellt (Art. 37 Abs. 3 lit. a GO; Ziff. 3.1.3. des angefochtenen Entscheids). Allerdings hat er dabei die Vorgaben zur Behandlung der Initiative gemäss Art. 30 GO, insbesondere Art. 30 Abs. 5 GO zu beachten, welche den allgemeinen Kompetenzbeschrieb des Art. 37 Abs. 3 lit. a GO präzisiert und ihm darum selbstverständlich vorgeht.

g) In Ziff. 3.2.2. verkennt die Vorinstanz, dass weder Art. 30 GO noch Art. 45 GG dem Stadtrat die Kompetenz geben, einen ausgearbeiteten Initiativbegehren selbständig abzuändern und ihn alleine der Bürgerschaft vorzulegen, sei es an der Bürgerversammlung oder an der Urne. Will der Stadtrat so vorgehen, bleibt ihm nur der Weg über den Gegenvorschlag. Diesen hat er gemäss Art. 30 Abs. 5 GO zusammen mit der Initiative vorzulegen.

4. a) Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid weiter damit, dass nach Art. 52 Abs. 1 GG der Rat die Urnenabstimmung über die unaufschiebbaren Geschäfte anordne, wenn ausserordentliche Verhältnisse die Durchführung einer Bürgerversammlung verhindern. Wie vorstehend dargelegt handle es sich beim Antrag in der allgemeinen Umfrage um eine Sonderform der Initiative. Die Bestimmungen zur Initiative könnten somit herangezogen werden bzw. für die Behandlungsfristen Richtlinien darstellen. Art. 30 GO regle die Fristen, innert derer die Vorinstanz Initiativbegehren der Bürgerschaft vorzulegen habe. Unabhängig davon, ob man den vorliegenden Antrag betreffend Klimaartikel anlässlich der Bürgerversammlung vom 6. Juni 2019 als ausgearbeiteten Entwurf oder einfache Anregung qualifizieren würde, bewege sich der Zeitraum, innert welchem die Beschwerdegegnerin das Begehren an die Bürgerschaft vorzulegen habe, zwischen 12 und 15 Monaten. Wenn man diese Zeitangaben als Richtschnur betrachte, wäre die Abstimmung über den Klimaartikel am 25. Oktober 2020 bereits über dieser Maximalfrist von 15 Monaten. Dass es im Zusammenhang mit der Coronapandemie für eine Gemeinde in der Grösse von Rapperswil-Jona schwierig und zweitweise unmöglich gewesen sei, eine Bürgerversammlung durchzuführen, liege auf der Hand. Der Vergleich mit den umliegenden Gemeinden sei nur begrenzt möglich und sinnvoll. Der Entscheid der Beschwerdegegnerin, die Vorlage des Klimaartikels nach nicht unerheblichem Zeitablauf seit Annahme der Vorlage an der Bürgerversammlung vom 6. Juni 2019 als nicht weiter aufschiebbar zu qualifizieren und damit an die Urne zu bringen sei unter den vorliegend gegebenen ganz besonderen Umständen als vertretbar anzusehen und nicht zu beanstanden.

b) Bei den von der Vorinstanz richtig zitierten Zeitvorgaben des Art. 30 GO handelt es sich um reine Ordnungsfristen. Das Gemeindereglement sieht keine Konsequenzen vor, falls diese Zeitvorgaben aus welchen Gründen auch immer nicht eingehalten werden. Die Initiative wird weder abgelehnt noch angenommen, sollte der vorgegebene Zeitrahmen überschritten sein. Einzige – hier aber nicht interessierende – Konsequenz ist die Zeitvorgabe nach Art. 30 Abs. 2 GO, indem bei einer nicht zustimmenden

Haltung des Stadtrates innert 9 Monaten die Abstimmung erfolgen müsste. Eine nicht zustimmende Haltung des Stadtrats scheint nach Ablauf dieser Frist ausgeschlossen.

c) Unbestritten ist, dass die Coronapandemie zum Vorliegen ausserordentlicher Verhältnisse im Sinne von Art. 52 Abs. 1 GG geführt hat. Unbestritten dürfte auch sein, dass über das Initiativbegehren gemäss Art. 30 Abs. 5 GO zwingend an der Bürgerversammlung hätte abgestimmt werden müssen, denn der Initiativtext beinhaltet eine Änderung der Gemeindeordnung (4. Nachtrag), mithin einen ausgearbeiteten Entwurf. Auch der Text des Stadtrats beinhaltet eine Änderung der Gemeindeordnung, womit auch hier Art. 30 Abs. 5 GO zwingend anwendbar wäre.

c) Handelt es sich aber bei den Zeitvorgaben von Art. 30 GO „lediglich“ um Ordnungsvorschriften und setzt Art. 52 Abs. 1 GG zeitliche Dringlichkeit („unaufschiebbare Geschäfte“) voraus, ist der Entscheid des Stadtrates auf ein in Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 2 KV vorgegebenes Handeln nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Denn die Zeitvorgaben von Art. 3 GO sind gelten nicht absolut, sind somit aufschiebbar, gerade weil keine materiellen Konsequenzen an deren Verletzung geknüpft sind. Darum ist beim Entscheid um die Überweisung an die Urne eine Interessenabwägung vorzunehmen:

Auf der einen Seite ist der seit dem Zustandekommen der Initiative am 6. Juni 2019 vergangener Zeitablauf zu berücksichtigen, der tatsächlich die Vorgaben von Art. 30 GO zu überschreiten drohte. Dieser spricht somit für ein dringendes Geschäft. Da es sich aber bei den Zeitvorgaben nicht um Verwirkungsfristen handelt, kann nicht per se von unaufschiebbar gesprochen werden. Zudem zeigte die Bürgerversammlung, dass es bereits eine Aufschiebung genehmigte.

Auf der anderen Seite ist die zeitliche Dringlichkeit auch im Hinblick auf den Inhalt der Initiative einzuschätzen. An der Bürgerversammlung wurde beschlossen, dass die Klimaziele bereits im Jahr 2040 statt im Jahr 2050, wie es ein Bundesrats-Beschluss aus dem Jahr 2018 vorsieht, erreicht werden sollen. Die Klima-Initiative hatte das klare Ziel die Mindeststandards zu unterbieten und die Stadt Rapperswil-Jona zu einer Beispielgemeinde zu machen. Das hätte von und in der Stadt zu zusätzlichen Anstrengungen zur Minderung des Klimawandels führen müssen. Das hat der Stadtrat erfolgreich vereitelt. Eine Diskussion an einer Bürgerversammlung im Jahr 2022 statt 2020, also 28 oder 30 Jahre vor dem Ziel-Datum, hätte das Erreichen des Zieles nicht gefährdet. Deshalb ist die zeitliche Dringlichkeit aufgrund des Inhalts der Initiative im Sinn von Art. 52 Abs. 1 GG nicht gegeben.

Entscheidend aber ist, dass es auch bei einer Überweisung eines Geschäfts von der Bürgerversammlung an die Urne aufgrund ausserordentlicher Umstände im Sinne von Art. 52 Abs. 1 GG das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet, die der Bürgerin und dem Bürger in der Bürgerversammlung gegebenen Rechte möglichst auch in einer Urnenabstimmung zu gewähren. In der Bürgerversammlung hätte – unabhängig davon, ob der Stadtrat statt eines Gegenvorschlags in rechtswidriger Weise lediglich seine Textvariante beantragt hätte – über diese Variante diskutiert werden können. Die Bürger hätten ganz konkret einen Änderungsantrag zur fraglichen Jahreszahl 2040 oder 2050 stellen können. Art. 30 Abs. 5 GO, Art. 50 RIG, Art. 49 Abs. 2 WAG, Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 2 KV hätten die von der „Klimaallianz“ vorgeschlagene Vorgehensweise mit einer Variantenabstimmung darum zwingend vorgegeben. Nur so wäre der Bürgerschaft eine Meinungsäusserung zur fraglichen Jahreszahl offen gestanden. Das bedeutet aber auch, dass nur so in einer ausserordentlichen Lage bei einem per se nicht unaufschiebbaren Geschäft der Bürgerschaft möglichst wenige ihm in einer Bürgerversammlung eingeräumte Rechte beschnitten worden wären. Indem der Stadtrat eigenmächtig den Initiativtext veränderte und ihn alleine zur Abstimmung bringen liess, hat er gegen die erwähnten Artikel verstossen. Der bundes- und kantonsverfassungsmässig geschützte Anspruch auf ein verhältnismässiges Handeln wurde nicht eingehalten, da dem Stadtrat andere Wege offen gestanden wären, das Geschäft mit einer geringfügigen Verspätung vorzulegen, wobei weniger Bürgerversammlungsrechte beschnitten worden wären (Abhalten einer Bürgerversammlung in einem coronakonformen Raum (Eishalle Lido mit einem Fassungsvermögen von mindestens 4'000 Zuschauern, ohne die Eisfläche zu berücksichtigen; Sportanlage Grünfeld, in der die bislang höchsten Teilnehmerzahlen (Fusions- und Parlamentsabstimmung) mühelos aufgefangen werden konnten etc.); Verschiebung des Geschäfts auf einen Zeitpunkt nach der Coronapandemie oder Variantenabstimmung an der Urne.

5. Bei einem Obsiegen hatte die Beschwerdegegnerin die Kosten des vorliegenden Verfahrens als auch diejenigen der Vorinstanz zu tragen. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer 1 als selbständiger Anwalt tätig ist und die Ausfertigung der Beschwerden ihn in seiner Arbeitszeit beschränken, was zu bei einem Obsiegen zu entschädigen wäre.

Unter Verweis auf vorstehende Ausführungen ersuche ich Sie um Schutz der gestellten Rechtsbehörden und danke Ihnen für Ihre Bemühungen im Voraus.

Freundliche Grüsse

RA lic.iur. Pablo Blöchliger

Hanspeter Raetzo

Beilage erwähnt

**Im Doppel**