

Rechtsgutachten

Gemeinde Neckertal: Antrag auf Änderung des Budgets 2026; Zulässigkeit und weiteres Vorgehen

1. Ausgangslage und Fragestellung

- ¹ An der Bürgerversammlung der politischen Gemeinde Neckertal vom Donnerstag, 27. November 2025, war das Budget 2026 traktandiert. Bei der Behandlung des Budgets stellte Christian Näf, Brunnadern, den Antrag, es sei ein Kredit von CHF 30'000 zu bewilligen, um die Anwaltskosten der im Weiler Auboden wohnhaften Anwohnenden B.R./ S.G. sowie G.G./ D.G. im Zusammenhang mit Rechtsverfahren und rechtlichen Abklärungen betreffend das geplante Flüchtlingszentrum des Trägervereins Integrationsprojekte St.Gallen (TISG) in der Liegenschaft Auboden zu Lasten der Gemeinde zu übernehmen. Die Beiträge sollen auf Gesuch hin ausgerichtet werden und der Gemeinderat habe im Einzelfall zu prüfen, ob die geltend gemachten Kosten im direkten Zusammenhang mit der Angelegenheit «Flüchtlingszentrum Auboden (TISG)» stehen. Nach kurzer Diskussion wurde dieser Antrag mit 202 Ja-Stimmen bei insgesamt 260 anwesenden Stimmberechtigten angenommen.
- ² Aufgrund von Rückfragen während und nach der Bürgerversammlung wünscht der Gemeinderat Neckertal insbesondere eine juristische Einschätzung des Antrags, Aussagen zum korrekten Vorgehen und zur Verbindlichkeit des Beschlusses der Bürgerschaft sowie eine Beurteilung der Auswirkungen des Beschlusses auf die Tätigkeit der Baukommission.

2. Zulässigkeit des Änderungsantrags in verfahrensrechtlicher Hinsicht

- ³ Nach Art. 22 Abs. 3 Bst. c des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) beschliesst die Bürgerschaft an der Bürgerversammlung über das Budget der Gemeinde. Dabei können zu einzelnen Posten des Budgets Anträge gestellt werden, über die vorab zu beschliessen ist, ehe das bereinigte Budget verabschiedet wird. Das Budget besteht aus einer Vielzahl von Positionen, die – soweit es nicht um gebundene Ausgaben geht – grundsätzlich allesamt der Änderung durch die Bürgerschaft zugänglich sind. Die Zulässigkeit von Änderungsanträgen aus der Mitte der Bürgerschaft ist allerdings nach der Rechtsprechung im Kanton St.Gallen wie auch in anderen Kantonen auf jene

Positionen beschränkt, die im Budgetentwurf des Rates enthalten sind. Das Departement des Innern hat hierzu in einem Entscheid vom 31. Mai 2023 ausgeführt: «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» (Entscheid vom 31. Mai 2023, DIGS411-690 [veröffentlicht auf www.publikationen.sg.ch → Rechtsprechung Departemente], Erw. 3.1, mit weiteren Hinweisen). Im gleichen Sinn hat das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau in einem Entscheid vom 17. Januar 2011 festgehalten, das Traktandum Voranschlag lasse nicht alle Anträge zu, die sich begrifflich damit verbinden liessen; zulässig seien – als Ausfluss des Grundsatzes der ordnungsgemässen Ankündigung – nur Anträge, die mit dem konkreten Inhalt des unterbreiteten Voranschlags in einer sachlichen Beziehung stünden und demgemäss zu einem im Voranschlag enthaltenen Budgetposten Bezug haben müssten; Anträge, die «neue» Budgetposten einführen sollen, seien unzulässig (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide 2011, Nr. 102 [74059/23.3], Erw. 2b).

- 4 Nach Art. 35 Abs. 2 GG werden Geschäfte, die der Bürgerversammlung nicht ordnungsgemäss angekündigt wurden, nicht behandelt. Über nicht angekündigte Anträge darf demgemäss nicht abgestimmt werden. Wie auch dem Leitfaden des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht des Kantons St.Gallen «Antworten auf Fragen zu Bürgerversammlungen» (Ziff. 17) zu entnehmen ist, gilt dies insbesondere auch für Anträge zum Budget, für die keine Budgetposition vorgesehen ist.
- 5 Der vorliegend gestellte Antrag, es sei für Anwaltskosten von zwei Familien im Weiler Auboden im Zusammenhang mit dem geplanten Flüchtlingszentrum ein Kredit von CHF 30'000 ins Budget der Gemeinde Neckertal einzustellen, bezieht sich nicht auf eine Position, die im Budgetentwurf des Gemeinderates enthalten war. Vielmehr handelt es sich um einen Antrag auf Aufnahme einer «neuen» Budgetposition. Weder die Stimmberechtigten, die an der Bürgerversammlung teilnahmen, noch jene, die – aus welchen Gründen auch immer – der Bürgerversammlung fernblieben, konnten und mussten damit rechnen, dass eine derartige «neue» Budgetposition in den Voranschlag aufgenommen würde. Der Antrag auf Aufnahme von CHF 30'000 hätte daher im Sinn der vorstehend dargelegten Rechtslage und Rechtsprechung nicht zur Abstimmung gebracht werden dürfen.
- 6 Ein korrektes Vorgehen wäre gewesen, den Antrag auf Bewilligung des Kredits für Anwaltskosten im Sinn von Art. 45 Abs. 3 GG als Auftrag an den Gemeinderat

entgegenzunehmen, ihn zu prüfen und für eine nächste Bürgerversammlung Gutachten und Antrag für einen entsprechenden Beschlussesentwurf auszuarbeiten (vgl. Ziff. 17 und 26 des Leitfadens des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht). Allerdings erscheint der Antrag auch inhaltlich als rechtswidrig (vgl. nachfolgenden Abschnitt 3), so dass er nach Art. 46 GG eigentlich gar nicht hätte zur Abstimmung gebracht werden dürfen.

- 7 Kommt – wie vorliegend – ein Beschluss der Bürgerschaft zu einem nicht angekündigten Geschäft bzw. zu einer nicht angekündigten Budgetposition zustande, so stellt dies einen Verfahrensmangel dar. Ein solcher Beschluss kann mit Abstimmungsbeschwerde wegen *Verfahrensmängeln* nach Art. 164 GG innert 14 Tagen nach der Bürgerversammlung beim Departement des Innern angefochten werden. Vorausgesetzt für die Abstimmungsbeschwerde ist, dass der Verfahrensmangel an der Bürgerversammlung gerügt worden ist (Art. 164 Abs. 2 GG). Dem vorläufigen Protokoll der Bürgerversammlung vom 27. November 2025 ist zu entnehmen, dass Marco Fäh, Necker, sich bezüglich des gestellten Antrags erkundigt hat, ob dieser überhaupt zulässig sei und welche Budgetposition betroffen sei, und dass er bezüglich Zulässigkeit des Antrags anderer Meinung sei als der Gemeinderat (Seite 9). Diese Äusserung dürfte mutmasslich dem Erfordernis der Rügepflicht im Sinn von Art. 164 Abs. 2 GG in einem allfälligen Beschwerdeverfahren genügen. Nach telefonischer Einschätzung des Gemeindepräsidenten ist indessen nicht damit zu rechnen, dass gegen die Gutheissung des Antrags von Christian Näf eine Abstimmungsbeschwerde eingereicht wird.
- 8 Der Beschluss, einen Kredit von CHF 30'000 für Anwaltskosten von zwei Anwohner-Familien im Zusammenhang mit dem Verfahren betreffend Flüchtlingszentrum Auboden ins Budget der Gemeinde Neckertal einzustellen, leidet damit zwar an einem Verfahrensmangel, behält aber dennoch seine Rechtsgültigkeit und verbleibt im Budget.

3. Inhaltliche Rechtmässigkeit des Änderungsantrags

- 9 Nach Art. 46 GG darf über rechtswidrige Anträge an der Bürgerversammlung nicht abgestimmt werden. Rechtswidrig ist ein Antrag – und der hieraus allenfalls resultierende Beschluss der Bürgerschaft – wenn er gegen übergeordnetes Recht der Gemeinde, des Kantons oder des Bundes verstösst. Dies ist dann der Fall, wenn ein übergeordneter Rechtssatz eine andere Regelung trifft als an der Bürgerversammlung beschlossen werden soll oder beschlossen wurde. Die Bürgerschaft ist zwar das oberste Organ der Gemeinde, aber auch sie ist an die übergeordnete Rechtsetzung gebunden.
- 10 Mit dem vorliegend gutgeheissenen Antrag von Christian Näf soll die Gemeinde Neckertal verpflichtet werden, die notwendigen und verhältnismässigen Anwaltskosten im Zusammenhang mit Rechtsverfahren und rechtlichen Abklärungen von zwei Anwohner-Familien betreffend Flüchtlingszentrum Auboden zu übernehmen; der

Gemeinderat habe im Einzelfall zu prüfen, ob die geltend gemachten Kosten im direkten Zusammenhang mit dem Verfahren betreffend Flüchtlingszentrum stünden. Die aus diesem Beschluss resultierende Tragung von Anwaltskosten verkennt, dass der Ersatz von Kosten für anwaltliche Beratung und Vertretung in Rechtsverfahren im kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) geregelt ist. Nach Art. 98 VRP besteht ein Anspruch auf Ersatz solcher «ausseramtlichen Kosten» in den Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht. In Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen. Grundsätzlich *keine* ausseramtlichen Kosten werden in erstinstanzlichen Verfahren sowie in Einspracheverfahren zugesprochen. Damit besteht im kantonalen Recht eine umfassende und abschliessende Regelung über die Voraussetzungen und den Anspruch auf Entschädigung von Anwaltskosten, die von der Gemeinde nicht übersteuert werden kann. Geregelt ist auch die *Zuständigkeit* für die Zusprache von ausseramtlichen Kosten: Aufgrund des Verweises in Art. 98^{ter} VRP auf die Schweizerische Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) entscheidet das Gericht bzw. die in der Hauptsache zuständige Behörde in der Regel in ihrem Endentscheid über die Prozesskosten (Art. 104 ZPO). Zuständig ist also – entgegen dem vorliegend gefassten Beschluss – nicht der Gemeinderat Neckertal, der im Einzelfall auf Gesuch der Anwohner-Familien über die Ausrichtung von Anwaltskosten befinden kann, sondern die im jeweiligen Verfahren zuständige Behörde in der Hauptsache. Diese verlegt die ausseramtliche Entschädigung (d.h. namentlich die Ausrichtung der Entschädigung für anwaltliche Dienstleistungen) gemäss Art. 98^{bis} VRP und Art. 106 ZPO auf die am Verfahren beteiligten Parteien nach dem Ausmass ihres Obsiegens oder Unterliegens. In Verfahren, in denen sich Parteien mit gegenteiligen Interessen gegenüberstehen – wie insbesondere in Baubewilligungs- bzw. Baueinsprache- und -rekursverfahren – ist dabei in der Regel nicht die Gemeinde kostenpflichtig, sondern die unterliegende Partei, sei es die Bauherrschaft oder sei es der Einsprecher bzw. Rekurrent. Diese kantonale rechtliche Regelung ist für die Gemeinden verbindlich. Zur gleichen Einschätzung ist vorliegend auch der im Baubewilligungsverfahren beigezogene Anwalt der Gemeinde Neckertal gemäss E-Mail vom 28. November 2025 gelangt.

- ¹¹ Vor diesem Hintergrund ist insbesondere auch Ziff. 2 des gutgeheissenen Antrags rechtswidrig. Wenn dem Gemeinderat Vorgaben gemacht werden, wie er im Einzelfall die von den Anwohner-Familien einzureichenden Gesuche zu prüfen und zu beurteilen hat, so verkennt dieser Beschlussesteil, dass andere Behörden – nämlich die in den jeweiligen Verfahren zuständigen Behörden – über die ausseramtlichen Entschädigungen zu befinden haben. Ausserdem greift dieser Beschlussesteil in die unübertragbare Kompetenz des Gemeinderates ein, die Beschlüsse der Bürgerschaft in eigener Kompetenz und Verantwortung zu vollziehen und umzusetzen (Art. 20 Abs. 2

und Art. 89 Abs. 1 GG); die Bürgerschaft ist für derartige verpflichtende Vorgaben nicht zuständig.

- 12 Erweist sich der von der Bürgerschaft an der Bürgerversammlung vom 27. November 2025 getroffene Beschluss somit als inhaltlich rechtswidrig, so kann er nach Art. 163 GG mit Abstimmungsbeschwerde wegen *Rechtswidrigkeit* innert vierzehn Tagen nach der Beschlussfassung beim Departement des Innern angefochten werden. Vorliegend ist indessen nach telefonischer Einschätzung des Gemeindepräsidenten nicht davon auszugehen, dass gegen den Beschluss über den gutgeheissenen Antrag von Christian Näf eine Abstimmungsbeschwerde erhoben wird.
- 13 Bleibt der Beschluss unangefochten, so behält er trotz Rechtswidrigkeit seine Rechtsgültigkeit und verbleibt im Budget 2026. Er kann damit als *Ermächtigung* (nicht aber als Verpflichtung; vgl. hierzu nachfolgend Abschnitt 4) für den Gemeinderat betrachtet werden, den bewilligten Betrag für den vorgesehenen Zweck – Ausrichtung von Anwaltsentschädigungen an die zwei Anwohner-Familien – auszugeben.

4. Ausrichtung von Anwaltsentschädigungen

- 14 Wenn die zwei Anwohner-Familien bei der Gemeinde Ersatz für Anwaltskosten im Zusammenhang mit Beratung und Rechtsverfahren betreffend Flüchtlingszentrum Auboden geltend machen wollen, stellen sie hierfür dem Gemeinderat ein Gesuch. So verlangt es nicht nur Ziff. 2 des von der Bürgerschaft gutgeheissenen (wenn auch rechtswidrigen) Antrags, sondern ergibt sich auch daraus, dass gegenüber der Gemeinde kein Rechtsanspruch auf Auszahlung von Anwaltsentschädigungen gegeben ist. Der ins Budget eingestellte Kredit von CHF 30'000 mag – trotz Verfahrensmangel und Rechtswidrigkeit – als *Ermächtigung* gelten, diesen Betrag auszugeben; einen unmittelbaren und durchsetzbaren Rechtsanspruch räumt er den Anwohner-Familien indessen nicht ein. Wenn die in den Hauptverfahren zuständigen Behörden über die Zusprechung oder Ablehnung von ausseramtlichen Kosten befinden müssen oder befunden haben, steht den Anwohner-Familien kein weitergehender Rechtsanspruch gegen die Gemeinde Neckertal zu.
- 15 Der Gemeinderat Neckertal kann nun im Sinn des Beschlusses der Bürgerschaft ein von den Anwohner-Familien gestelltes Gesuch auf Auszahlung von Anwaltskosten aus politischer Opportunität und vor dem Hintergrund der Willensbekundung der Bürgerschaft grundsätzlich gutheissen und Entschädigungen ausrichten, sobald die Beschwerdefrist abgelaufen ist und der Beschluss damit formelle Rechtsgültigkeit erlangt hat. Dies wäre ein ähnliches Vorgehen, wie wenn beispielsweise einem örtlichen Musikverein ein Beitrag an die Neuuniformierung oder einem Sportverein eine finanzielle Unterstützung für die Jugendarbeit gewährt würde. Auch in diesen Fällen bestünde für

die Leistungsempfänger kein Rechtsanspruch, sondern würde aus politischen Gründen im Rahmen der bewilligten Budgetmittel ein Beitrag gewährt.

16 Allerdings stellen sich bei einem Vorgehen nach «politischer Opportunität» gemäss der vorstehenden Ziff. 15 kritische juristische Fragen. Wie bereits aufgezeigt, obliegt es nicht dem Gemeinderat, sondern den in den jeweiligen Verfahren zuständigen Behörden, die Gutheissung oder Abweisung von Begehren über ausseramtliche Entschädigungen zu beurteilen. Sie bewilligen ausseramtliche Entschädigungen nicht voraussetzungslos, sondern gewähren in Einspracheverfahren *keine* Parteientschädigungen und in Rekursverfahren lediglich im Rahmen der Notwendigkeit und Angemessenheit (Art. 98 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b VRP). Dabei gilt nicht das zwischen der Anwältin oder der Anwalt mit der Mandantschaft vereinbarte Honorar als verbindlicher Massstab, sondern werden die ausseramtlichen Kosten als Honorar*pauschalen* innert vorgegebener Bandbreiten festgelegt (Art. 22 der Honorarordnung, sGS 963.75), die im Übrigen weit vom bewilligten Kredit von CHF 30'000 entfernt sind. Hinzu kommt, dass die Anwaltsentschädigungen den Verfahrensbeteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt werden (Art. 98^{bis} VRP), was in Baubewilligungsverfahren bedeutet, dass grundsätzlich nicht die Gemeinde, sondern die unterliegende Gegenpartei die Anwaltskosten zu tragen hat. Nebst diesen streng formaljuristischen Kriterien fällt überdies in Betracht, dass eine Auszahlung von Anwaltsentschädigungen an die Anwohner-Familien die eigenartige Folge hätte, dass die Gemeinde Kosten in Verfahren zu übernehmen hätte, in denen sie selbst Bewilligungs- oder zumindest Feststellungsinstanz ist und damit gleichsam «gegen sich selbst» prozessieren würde. Und schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Auszahlung von Anwaltsentschädigungen an die Anwohner-Familien erhebliche präjudizielle Auswirkungen auf andere, ähnlich gelagerte und zukünftig mögliche Konstellationen hätte. Unter Anrufung des Grundsatzes der Gleichbehandlung (Art. 8 der Bundesverfassung, SR 101) könnten sich andere Betroffene in anderen Verfahren ebenfalls darauf berufen, es seien ihnen die Anwaltskosten für rechtliche Beratung und Vertretung mit der Begründung zu erstatten, sie verträten «öffentliche Interessen» in Verfahren gegen die Gemeinde, den Kanton oder Dritte.

17 Dem Gemeinderat Neckertal ist demgemäss zu empfehlen, nebst einer rein politischen Betrachtungsweise auch die möglichen juristischen Überlegungen zu berücksichtigen, wenn er über ein Auszahlungsgesuch der Anwohner-Familien zu befinden hat. Es gibt gute juristische Gründe, ein derartiges Gesuch wegen Rechtswidrigkeit bzw. fehlender Rechtsgrundlage abzuweisen. Gegen eine abweisende Verfügung des Gemeinderates stünde in der Folge der Rekurs an das Departement des Innern nach Art. 43^{bis} Abs. 1 VRP offen.

5. Zusatzfrage: Ausstand der Baukommission?

- 18 Auch wenn in der Diskussion an der Bürgerversammlung vom 27. November 2025 die Belegungskapazität der Liegenschaft Auboden für ein Flüchtlingszentrum des TISG kritisiert wurde, ändert weder diese Diskussion noch der Beschluss auf Krediterteilung von CHF 30'000 für Anwaltskosten der Anwohner-Familien etwas an den Zuständigkeiten oder an der Unbefangenheit der Baukommission. Wenn diese vorerst mittels Feststellungsverfügung eine Belegung von 47 Plätzen als nicht baubewilligungspflichtig beurteilt hat, so kann dieser Entscheid nun im Rechtsmittelverfahren überprüft werden. Ein allenfalls nachfolgendes Verfahren auf Kapazitäts-Erweiterung bedarf eines neuen Beschlusses der Baukommission, dessen Ausgang weder durch den jetzigen Feststellungsentscheid noch durch die Diskussion an der Bürgerversammlung vorweggenommen wird. Soweit dem Protokoll der Bürgerversammlung zu entnehmen ist, hat sich kein Behördemitglied bezüglich Kapazitäts-Erweiterung inhaltlich derart positioniert, dass es in einem nachfolgenden Verfahren als «vorbefasst» gilt und damit in den Ausstand treten müsste. Dass die Mehrheit der an der Bürgerversammlung teilnehmenden Stimmberechtigten mutmasslich (aufgrund der Gutheissung des Antrags von Christian Näf) einer Kapazitäts-Erweiterung ablehnend gegenüberstehen dürfte, ändert nichts an der unbefangenen Entscheidungsfindung der Baukommission; diese ist und bleibt dafür zuständig, im vorgesehenen Verfahren über ein allfälliges Gesuch des TISG zu befinden.

St. Gallen, 4. Dezember 2025

Sig. Dr. Hans-Rudolf Arta
Rechtsanwalt