



Fall-Nr.: B 2009/205
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 13.02.2020
Entscheiddatum: 16.09.2010

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 16.09.2010

Politische Rechte, Stimmrechtsbeschwerde, Art. 243 aGG (sGS 151.2). Die Kosten für die Infrastrukturanlagen des Stadtentwicklungsprojekts durften den Stimmbürgern separat zur Abstimmung vorgelegt werden. Unverständlich ist es jedoch, weshalb diese nur bei den gemeindeeigenen Grundstücken einen Sondervorteil auslösen sollen und wieso die entsprechende Aufwertung Fr. 2,639 Mio. und der damit verbleibende referendumspflichtige Anteil Fr. 1,937 Mio. betragen soll (Verwaltungsgericht, B 2009/205).

Urteil vom 16. September 2010

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

In Sachen

E.,

J.,

Beschwerdeführerinnen,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. H.,

gegen



St.Galler Gerichte

Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Altstätten, vertreten durch den Stadtrat, 9450 Altstätten,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Beschluss der Bürgerschaft vom 11. Mai 2009

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ a) Die Politische Gemeinde Altstätten strebt im Rahmen des Stadtentwicklungsprojekts Freihof-Rathaus eine neue Zentrumsüberbauung für die Stadtverwaltung und weitere Dienstleistungsbetriebe sowie Wohnungen und Parkierungsmöglichkeiten an. Gleichzeitig sollen das städtische Verkehrsregime geändert, die Strassenräume umgestaltet und damit die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und des Verkehrssystems verbessert werden.

b) Das Entwicklungsgebiet schliesst direkt an die östliche Altstadt an. Es umfasst eine Fläche von knapp 10'000 m². Drei der insgesamt vierzehn betroffenen Grundstücke (Nrn. 442, 443 und 444, Grundbuch Altstätten) bzw. 1'692 m² gehören der Brauerei Schützengarten AG, St. Gallen, elf bzw. 7'770 m² sind im Eigentum der Stadt. Ausser dem Rathaus und der Bushaltestelle (Grundstücke Nrn. 316 und 334), die sich im Verwaltungsvermögen befinden, wurden die Grundstücke im Hinblick auf das Projekt gekauft. Diese befinden sich im Finanzvermögen der Stadt und sollen nach Erteilung der Baubewilligungen für die Bauprojekte an die Investorin, die AXA Leben AG, Winterthur, verkauft werden. Die Stadt besitzt für die Dauer von fünf Jahren an den Grundstücken ein Rückkaufsrecht. Für das Teilgebiet Rathaus bestehen zwei Optionen.



Entweder werden diese Grundstücke ebenfalls an die Investorin verkauft, worauf diese das neue Rathaus samt Tiefgarage mit 48 Plätzen bauen und der Stadt vermieten würde - für die Tiefgarage wäre in diesem Fall eine Leistungsvereinbarung vorgesehen -, oder die Gemeinde wird den Rathausneubau selbst realisieren. In diesem Fall würden die Investitionen über die Spezialfinanzierung der Parkplatzbewirtschaftung finanziert.

c) Für das Überbauungskonzept wurde im Jahr 2007 ein Wettbewerb durchgeführt. Nach dem Siegerprojekt sollen das in den Jahren 1959/60 erbaute Rathaus und die gesamte Freihof-Überbauung abgebrochen und mit einem unterirdisch zusammenhängenden Gebäudekomplex ersetzt werden. Im fünfeckigen Gebäude am Rathausplatz ist neben der Verwaltung ein Restaurant geplant. Zwischen dem Rathaus und der Kirche soll ein grosser, offener Platz entstehen. Auch der Grundriss des neuen Freihof-Gebäudekomplexes ist polygonal geplant, wo unter anderem der Grossverteiler Coop Ostschweiz Ticino und die Raiffeisenbank Oberes Rheintal einziehen sollen. Die Gebäude östlich davon sollen ebenfalls abgebrochen und mit neuen Wohn- und Geschäftshäusern ersetzt werden. Gleichzeitig soll die Churer Strasse (Kantonsstrasse 2. Klasse) um rund 50 m nach Osten verschoben werden. Für die Einmündung in die Rorschacher Strasse (Kantonsstrasse 2. Klasse) ist ein Kreisell geplant. Im Bereich der heutigen Churer Strasse sollen die heutigen Bushaltestellen an der Trogener Strasse (Kantonsstrasse 2. Klasse) und beim Rathaus in einem Bushof zusammengefasst werden. Dabei ist vorgesehen, die beiden Gebäudekomplexe des Rathauses und des Freihofs mit der katholischen Kirche und dem Bushof in einen Kontext zu stellen.

d) Für diese Gesamterneuerung beschloss der Stadtrat am 6. August 2008 den Teilzonenplan "Freihof". Ein dagegen geführtes Rechtsmittelverfahren wurde mit Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 17. Dezember 2009 rechtskräftig abgeschlossen. Das Gericht bestätigte, dass die Beschwerdeführerin E. mangels eigenem schutzwürdigem Interesse zur Einsprache nicht legitimiert sei.

e) An der Bürgerversammlung vom 11. Mai 2009 genehmigten die Stimmbürger von Altstätten für die Infrastrukturanlagen des Stadtentwicklungsprojekts (Verkehrsanlagen Kanton und Stadt/Energieversorgung und Gemeinschaftsantennenanlagen/



Wasserversorgung/Fernwärmeversorgung/Schmutzwasserleitung) von insgesamt Fr. 7,638 Mio. einen Netto-Anteil Bereiche Stadt von insgesamt Fr. 1,937 Mio.

B./ Gegen diesen Beschluss erhoben E. und J., beide Altstätten, mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 20. Mai bzw. 10. Juni 2009 beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen Kassations- bzw. Abstimmungsbeschwerde und verlangten die kostenpflichtige Aufhebung des Bürgerschaftsbeschlusses. Das Departement wies die Beschwerde mit Entscheid vom 6. November 2009 ab, wobei es festhielt, dass die von der Stadt Altstätten vorgenommene Aufteilung des Gesamtprojekts in die drei Teilprojekte Infrastrukturanlagen, Verkehrsführung und Hochbauten nicht gegen das Prinzip der Einheit der Materie verstosse. Die Kostenschätzung sei sorgfältig und insofern richtig erfolgt, als die Stadt berechtigt gewesen sei, von den Bruttoaufwendungen die Drittbeiträge sowie die Investitionen in die Grundstücke im Finanzvermögen in Abzug zu bringen.

C./ Gegen den ablehnenden Entscheid erhoben die Beschwerdeführerinnen mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 23. November und 10. Dezember 2009 beim Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen Beschwerde:

- "1. Der Entscheid des Departementes des Innern vom 6. November 2009 sei aufzuheben;
2. Der Beschluss der Bürgerschaft der Stadt Altstätten betreffend die Genehmigung eines Nettokredites von Fr. 1,937 Mio. für die Erschliessung des Teilgebiets Freihof, Rathaus und Müller in Altstätten mit Infrastrukturanlagen sei aufzuheben;
3. Der Beschluss der Bürgerschaft über die Tilgung des Nettokredits von Fr. 1,937 Mio. für die Erschliessung des Teilgebiets Freihof, Rathaus und Müller in Altstätten sei aufzuheben;
4. Eventualiter sei die Streitsache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge."



Zur Begründung bringen sie im wesentlichen vor, das Stadtentwicklungsprojekt Freihof-Rathaus bilde eine Einheit, das nicht in einzelne Teilbereiche aufgeteilt werden könne. Wegen der gemeinsamen Tiefgarage Freihof-Rathaus müsste das Projekt überarbeitet werden, wenn auf den Neubau des Rathauses verzichtet würde, wie der Stadtpräsident selbst einräume. Die Tiefgarage unter den Teilbereichen Freihof, Müller und Rathaus sei ein immenses Konstrukt, das wegen seines Ausmasses kaum gestaffelt gebaut werden könne. Eine Etappierung sei denn auch nicht vorgesehen. Dazu komme, dass das vorliegende Strassenprojekt auf die Zu- und Wegfahrten aus dieser Tiefgarage ausgerichtet seien. Da die Hochbauten des Gesamtprojekts miteinander verbunden würden, müssten die Erschliessungsanlagen (Energie- und Wasserversorgung, Kanalisation und Fernwärmeversorgung) in grosse Tiefe verlegt werden. Der grosse Begegnungsplatz zwischen dem neuen Rathaus, der Kirche und dem Freihof bedinge sodann, dass die Churer Strasse im Bereich des Gesamtprojekts verlegt und der Individualverkehr östlich um das Gesamtprojekt herumgeführt werde. Die Infrastrukturmassnahmen seien somit unmittelbar notwendiger Bestandteil des Gesamtprojekts und würden dieses präjudizieren. Obwohl die Beschlüsse über die Hochbauten erst an einer späteren Urnenabstimmung gefasst würden, habe die Bürgerversammlung bereits am 11. Mai 2009 über die Erschliessung des gesamten Gebiets abstimmen müssen. Damit werde das Projekt unzulässig aufgeteilt, womit die Bestimmungen für das Referendum gegen Kreditbeschlüsse umgangen worden seien.

Dazu komme, dass der effektive Anteil der Stadt nicht knapp Fr. 2 Mio., sondern ein Vielfaches betrage. Eine Urnenabstimmung habe nur deshalb vermieden werden können, weil 57 Prozent der Kosten als Perimeterkosten den gemeindeeigenen Liegenschaften im Finanzvermögen belastet worden sein. Diese Liegenschaften würden aber nicht im entsprechenden Umfang aufgewertet, wie die Stadt behauptete. Insbesondere sei nicht klar, ob die angerechneten Infrastrukturkosten mit einem entsprechend höheren Kaufpreis wieder realisiert werden oder die Grundstücke dereinst mit Gewinn verkauft werden könnten, wie behauptet werde. Bei den präsentierten Fr. 1,937 Mio. handle es sich ohnehin nur um eine grobe Kostenschätzung. Mit Blick auf den Ungenauigkeitsgrad der Kostenermittlung hätte eine Toleranz von zehn Prozent eingerechnet werden müssen. Bei approximativen Kostenschätzungen toleriere die Rechtsprechung sogar einen Genauigkeitsgrad von



St.Galler Gerichte

lediglich 20 bis 25 Prozent. Damit sei die Limite für Kreditbeschlüsse der Bürgerversammlung von Fr. 2 Mio. von vornherein überschritten.

D./ Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 12. Januar 2010 die Abweisung der Beschwerde. Dabei weist sie darauf hin, dass mit dem Kreditbeschluss vom 11. Mai 2009, der einzig den Projektbestandteil Infrastrukturen betreffe, nicht über die Zukunft des Rathauses und die Überbauung des Freihofgeländes entschieden werde. Zwar bilde die Zentrumsüberbauung Freihof-Rathaus eine Einheit, die in einem Zug realisiert werden soll. Vorliegend seien aber die Kriterien erfüllt, die ausnahmsweise eine Aufteilung eines Gesamtprojekts in Teilprojekte zulasse, ohne dass das Prinzip der Einheit der Materie verletzt werde. Mit der Verlegung der Churer Strasse, der Verbreiterung der Trogener Strasse und der Erstellung eines Kreisels in der Rorschacher Strasse werde in erster Linie die heutige schwierige Verkehrssituation entschärft und eine Begegnungszone auf dem künftigen zentralen Rathaus- und Kirchplatz ermöglicht. Die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch die Gemeinden unterstünden sodann der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1). Es sei deshalb kein Grund ersichtlich, weshalb zusätzlich noch ein Toleranzbereich hätte eingerechnet werden müssen.

E./ Der Stadtrat beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2010, auf die Beschwerde sei wegen verspäteter Einreichung der Abstimmungsbeschwerde nicht einzutreten, eventuell sei diese kostenpflichtig abzuweisen. Das Stadtentwicklungsprojekt Freihof-Rathaus beinhalte folgende drei eigenständigen, unabhängig voneinander realisierbaren Projekte:

1. Verkehrsführung/Verkehrerschliessung/Infrastrukturanlagen (Tiefbau);
2. Rathausneubau (Hochbau);
3. Zentrumsüberbauung (Hochbauten).

Die drei Projekte würden einander nicht bedingen, auch wenn sie aus Kosten- und Zeitgründen parallel miteinander erarbeitet würden. Falls das Rathaus nicht ersetzt, sondern lediglich saniert werde, werde das Hochbauprojekt der Zentrumsüberbauung Freihof gleichwohl realisiert, es müsse aber angepasst werden. Die Lage der



St.Galler Gerichte

Tiefgaragen habe keinen Einfluss auf die Höhenlage der Werkleitungen. Die Versorgungsanlagen würden wie üblich in die Strassen verlegt.

Während über die Infrastrukturkosten von weniger als Fr. 2 Mio. die Bürgerschaft der Stadt an der Bürgerversammlung habe befinden können, müsse über den Baukredit für das Rathaus bzw. den entsprechenden Grundstücksverkauf und die Liegenschaftsverkäufe für die Zentrumsüberbauung an den privaten Investor an der Urne abgestimmt werden. Den Grundstücken der Stadt im Finanzvermögen werde ein Kostenanteil von Fr. 2,639 Mio. belastet. Dabei handle es sich um keine Ausgaben, wofür ein Kredit notwendig wäre, sondern um eine entsprechende Aufwertung dieser Liegenschaften. Für das Grundstück des Rathauses ergebe sich von vornherein keine Kostenbelastung, weil dieses bereits voll erschlossen sei. Zwar sei das neue Verkehrskonzept mit dem Stadtentwicklungsprojekt Freihof-Rathaus abgestimmt, aus Gründen des unzulänglichen Verkehrsflusses und der mangelhaften Verkehrssicherheit müsse es aber auch umgesetzt werden, wenn die angrenzenden Grundstücke nicht wie geplant überbaut würden. Mithin sei es auf Grund des Prinzips der Einheit der Materie sogar geboten, eine getrennte Abstimmung über die Verkehrsführung und die Zentrumsüberbauung abzuhalten.

Eine Etappierung der Zentrumsüberbauung und des Rathausneubaus sei tatsächlich nicht vorgesehen. Grund dafür seien aber einzig die Kosten, die für einen separaten Bauaushub für das Rathaus zu hoch wären. Die Kosten für die Infrastrukturanlagen seien seriös erarbeitet worden und würden nicht auf einer bloss ungefähren Kostenschätzung, sondern auf einem detaillierten Kostenvoranschlag beruhen. Die Arbeiten hätten denn auch nach den Bestimmungen des Submissionsgesetzes unterhalb des Kostenvoranschlags vergeben werden können. Bei Arbeitsvergebungen über rund Fr. 1,8 Mio. ergäben sich Minderaufwendungen von rund Fr. 370'000.--.

F./ Die Beschwerdeführerinnen verzichteten am 15. Februar 2010 auf eine zusätzliche Stellungnahme. Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerinnen sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 23. November und 10. Dezember 2009 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Die Beschwerdegegnerin beantragt, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei nicht einzutreten, weil die Abstimmungsbeschwerde vom 20. Mai 2009 verspätet eingereicht worden sei. Die Beschwerdeführerinnen hätten ausschliesslich Verfahrensmängel gerügt, die innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds hätten geltend gemacht werden müssen. Der Jahresbericht 2008 samt Gutachten sei am 23. April 2009 verschickt und die Bürgerversammlung vom 11. Mai 2009 am 25. April 2009 in den amtlichen Publikationsorganen angekündigt worden. Das Flugblatt von E. vom 8. Mai 2009 bestätige, dass die Beschwerdeführerinnen vom Gutachten rechtzeitig Kenntnis gehabt hätten.

2.1. Anschlussbeschwerden von Verfahrensbeteiligten, die selber innert Frist keine Beschwerde erhoben haben, sind grundsätzlich nicht zulässig. Somit kann der gegnerische Verfahrensbeteiligte, soweit er nicht selbst ein Rechtsmittel eingelegt hat, nicht im Rahmen seiner Stellungnahme zum Rekurs oder zur Beschwerde eigene, weitergehende Anträge stellen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 640). Das vorliegende Begehren ist indessen als sinngemässer Einwand zu verstehen, die Beschwerde sei abzuweisen, weil die Vorinstanz mangels rechtzeitig erhobener Abstimmungsbeschwerde gar nicht erst auf den Rekurs hätte eintreten dürfen. Die damit gerügte Rechtsverletzung ist von Amtes wegen zu überprüfen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1632).

2.2. Die Abstimmungs- bzw. Kassationsbeschwerde wird in Art. 243 ff. des Gemeindegesetzes (nGS 36-29, abgekürzt aGG) bzw. seit dem 1. Januar 2010 in Art. 164 ff. des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) geregelt. Übergangsrechtlich gilt grundsätzlich, dass auf hängige Rechtsmittelverfahren das



neue Recht anzuwenden ist, wenn eine Rechtsmittelinstanz mit voller Kognition ausgestattet ist. Im Rechtsmittelverfahren mit eingeschränkter Überprüfungsbefugnis - so auch im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht - wird das neue Recht prinzipiell nur angewendet, wenn sich die Anwendung dieses Rechts um der öffentlichen Ordnung willen aufdrängt, so zum Beispiel im Bereich des Umwelt- und Gewässerschutzes, bei der Überprüfung von Dauerschuldverhältnissen und dort, wo ein allfälliger Beschwerdeentscheid wegen der Anwendung des bisherigen Rechts nur noch eine theoretische Bedeutung hätte. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Im Bereich des Verfahrensrechts wird das neue Recht grundsätzlich sofort nach Inkrafttreten angewendet und zwar auch auf bereits hängige Verfahren (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 665 und 667). Der Grundsatz des Verbots der echten Rückwirkung gebietet zudem, dass niemandem Verpflichtungen auferlegt werden können, die sich aus Normen ergeben, die diesem im Zeitpunkt, als sich der Sachverhalt verwirklicht hat, nicht bekannt sein konnten, mit denen er also nicht rechnen konnte und musste (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 330).

2.3. Der wesentliche Unterschied zwischen der neu- und altrechtlichen Abstimmungs- bzw. Kassationsbeschwerde liegt darin, dass Beschwerden wegen Verfahrensmängeln neu innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen sind, während das alte Recht nur die absolute Frist von vierzehn Tagen seit der Abstimmung kannte. Nicht geändert hat sich dagegen, dass Verfahrensmängel in der Bürgerversammlung grundsätzlich nur dann als Beschwerdegründe gelten, wenn sie in der Versammlung gerügt worden sind (Art. 244 Abs. 2 aGG [Art. 164 Abs. 2 GG]). Bezüglich der Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit erfuhr das Gesetz keine Änderung. Hier ist nach wie vor innert einer Frist von vierzehn Tagen seit Annahme des Beschlusses bzw. seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist Beschwerde zu erheben.

2.4. Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, mit der Rüge, statt einer Urnenabstimmung sei eine Bürgerversammlung abgehalten worden, werde ein Verfahrensmangel geltend gemacht. Dieser Einwand würde zutreffen, wenn die Bürgerversammlung aus formalen Gründen nicht zuständig gewesen wäre, über die Vorlage zu entscheiden (vgl. dazu Ch. Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 127). Konkret beanstanden die Beschwerdeführerinnen aber nicht, die Vorlage



mit der Kredithöhe von Fr. 1,937 Mio. hätte nicht der Bürgerversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden dürfen - Art. 7 lit. d der Gemeindeordnung der Stadt Altstätten vom 19. September 2006 (abgekürzt GO) sieht für einmalige Ausgaben bis Fr. 2 Mio. den Beschluss der Bürgerversammlung vor -, sondern dass der Betrag (materiell) falsch berechnet sei. Damit wird - wie auch mit dem Einwand, das Prinzip der Einheit der Materie sei verletzt worden - kein blosser Verfahrensfehler, sondern eine materielle Rechtsverletzung gerügt. Die Vorinstanz ist daher zu Recht zum Schluss gekommen, die vierzehntägige Beschwerdefrist gemäss Art. 243 Abs. 2 aGG sei eingehalten worden.

3. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit stellt einen Teilgehalt der umfassenden Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) und Art. 2 lit. x der Kantonsverfassung (sGS 111.1) dar.

3.1. Art. 34 Abs. 2 BV garantiert unter anderem den Anspruch auf Respektierung der Einheit der Materie der Abstimmungsvorlage (Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 616). Demnach muss zwischen den einzelnen Teilen eines Antrags ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 120 Abs. 2 aGG [Art. 72 Abs. 2 GG]), ansonsten in einer einzigen Vorlage nicht über mehrere Fragen ohne inneren Zusammenhang abgestimmt werden darf (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 1388). Mit dem Kriterium des sachlichen Zusammenhangs soll man grosszügig umgehen, ansonsten die Gefahr besteht, dass die politische Gestaltungsfreiheit verloren geht (BGE 129 I 366 E. 2.3). Im Vordergrund steht dabei der Gesichtspunkt, die freie, unverfälschte Kundgabe des politischen Willens des Stimmbürgers zu garantieren (P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, § 52 Rz. 44).

3.2. Im Gegenzug dazu müssen Gegenstände, die zwingend zusammengehören, in einem Antrag zusammengefasst werden (Art. 120 Abs. 3 aGG [Art. 72 Abs. 3 GG]). Bei Finanzvorlagen ist für die Berechnung der massgeblichen Ausgabenhöhe auf das Gesamtprojekt und damit auf die nach dem Nettoprinzip zusammengestellten Gesamtkosten des Projekts abzustellen. Das sogenannte Zerstückelungsverbot verbietet insbesondere, das Ausgabenreferendum dadurch zu umgehen, dass einzelne



St.Galler Gerichte

Teile einer zusammengehörenden Vorlage gesondert behandelt werden (Tschannen, a.a.O., § 52 Rz. 52).

Das Zerstückelungsverbot schliesst nicht aus, dass grosse Vorhaben etappenweise verwirklicht werden. Für die Unterteilung sind aber sachliche Gründe erforderlich. Da der Entscheid über die einzelnen Ausbautappen stark von der Feststellung und der Bewertung tatsächlicher Verhältnisse abhängt, muss der zuständigen Behörde im Interesse einer sachgerechten und wirtschaftlichen Lösung auch in diesem Bereich ein erhebliches Ermessen zugestanden werden (BGE 118 Ia 184 E. 3c). Zulässig sind beispielsweise einzelne besondere Vorlagen für den Ausbau eines Kantonsspitals oder zur Verwirklichung eines Strassenbauprogramms, wenn die Ausführung der einzelnen Teile für sich allein gesehen einen vernünftigen Sinn ergibt. Dies trifft immer dann zu, wenn eine Etappe auch dann sinnvoll ist, wenn die andere allenfalls nicht ausgeführt werden kann, die nächste Etappe sich also nicht rechtlich oder faktisch zwingend aus der vorhergehenden ergibt (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 1891 f.).

3.3. Gemäss Vorlage werden mit dem Stadtentwicklungsprojekt Freihof-Rathaus folgende Ziele verfolgt:

- Zentrumsüberbauung für Einkaufen, Gastronomie, Dienstleistungen, Wohnen und Parkieren;
- Revitalisierung und Aktivierung der Altstadt;
- Aufwertung Altstadt mit Schaffen eines neuen, grossen Rathausplatzes/ Kirchplatzes als Begegnungszone;
- Attraktive Zugänge zur Altstadt;
- Lösung Parkplatzproblem Altstadt Ost;
- Optimierung Verkehrsführung Altstadt Ost;
- Verlegung RTB-Bushaltestellen Rathaus und Trogener Strasse;



St.Galler Gerichte

- Rathausneubau mit Neuorganisation der Verwaltungsstruktur;
- Reduktion Energieverbrauch Rathaus;
- Verbesserung der Kundenfreundlichkeit durch ein attraktives Rathaus;
- Umsetzung der Vorwärtsstrategie der Stadt;
- Positionierung von Altstätten in der Region.

Ein wesentliches Anliegen des Projekts liegt folglich darin, das bestehende Verkehrsproblem im Altstadtbereich zu lösen. Dieses zeigt sich besonders an der Churer Strasse Nr. 1 bis 13, wo die Strassenführung unübersichtlich, die Strassenbreite gefährlich schmal und damit die Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer stark eingeschränkt ist. Trottoirs fehlen gänzlich. Zudem verursachen die RTB-Busse täglich prekäre Situationen. Die neue Strassenführung steht auf Grund der neuen Zonierung (Teilzonenplan Freihof) und des entsprechenden Teilstrassenplans bereits rechtskräftig fest. Konkret sollen die Churer Strasse verlegt, ein neuer Kreisel gebaut und die Rorschacher und Trogener Strasse angepasst, die Ringgasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) umgebaut und verlängert sowie ein neuer Bushof realisiert werden. Diese Massnahmen bedingen, dass zahlreiche Gebäude abgebrochen werden. Die Zwischenräume zwischen den zum Teil neuen Strassen können bzw. müssen dementsprechend neu überbaut werden. Vernünftigerweise hat die Stadt diese Überbauungen mit der Neuregelung des Verkehrs koordiniert, wobei die erforderlichen Werkleitungen bzw. Leerrohre wie üblich in den angrenzenden - vorliegend ohnehin zu erneuernden - Strassen verlegt werden. Die Hauptstränge der verschiedenen Zu- und Ableitungen werden unabhängig von der konkret geplanten Zentrumsüberbauung samt Tiefgaragen und dem allfälligen Rathausneubau nötig, weil mit Blick auf die Zonenordnung und die zentrale und städtebaulich bedeutsame Lage ohnehin klar ist, dass dieses Gebiet wieder überbaut werden soll. Demnach ist die politische Gemeinde mit Blick auf Art. 50 Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) sogar verpflichtet, das Baugebiet mitten im Stadtzentrum unabhängig von einem konkreten Projekt (wieder) zu erschliessen. Dabei sind die einzelnen Erschliessungsprojekte wie die Zu- und Ableitungen für das Frisch- und Abwasser sowie die Energie- und



Fernwärmeversorgung kreditmässig in einer Vorlage zusammenzufassen (GVP 1977 Nr. 44), was vorliegend der Fall ist.

3.4. Aus dem Gesagten folgt, dass zwischen der Zentrumsüberbauung und dem neuen Rathaus auf der einen und den Infrastrukturanlagen auf der anderen Seite kein zwingender Sachzusammenhang im Sinn der Einheit der Materie vorliegt, weshalb das Stadtentwicklungsprojekt Freihof-Rathaus als Ganzes der Bürgerschaft hätte zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Folglich durfte das Projekt Infrastrukturanlagen den Stimmbürgern in einer separaten Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet werden.

4. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten, dass von den Gesamtkosten der Infrastrukturanlagen von Fr. 7,638 Mio. der Anteil der Stadt von Fr. 4,576 Mio. weiter aufgesplittet, im Betrag von Fr. 2,639 Mio. bzw. zu gut 57 Prozent den Grundstücken im Finanzvermögen angelastet und damit dem Finanzreferendum entzogen werden durfte.

4.1. Nach Art. 183 aGG (Art. 110 GG) bestehen die Aktiven des Gemeindevermögens aus Verwaltungs- und Finanzvermögen. Ersteres dient der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben und besteht aus Anlagen im Gemeingebrauch und anderen Vermögenswerten wie Strassen und Leitungsnetzen, Verwaltungsgebäuden, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen sowie dem Verwaltungsinventar. Das Finanzvermögen besteht aus Vermögenswerten, die veräussert werden können, ohne dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beeinträchtigt wird. Es wird nach kaufmännischen Grundsätzen bewertet. Der Erwerb von Finanzvermögen stellt keine Ausgabe, sondern eine Kapitalanlage dar, die jederzeit realisierbar ist, weshalb ein Finanzreferendum im Sinn eines Ausgabenreferendums entfällt. Einer Anlage steht daher ein frei realisierbarer Wert gegenüber, mit dem grundsätzlich kein weitergehender öffentlicher Zweck als die Vermögensverwaltung und -erhaltung angestrebt wird. Demgegenüber führen sowohl der Erwerb von Verwaltungsvermögen als auch die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen zu einer Ausgabe, die je nach den anwendbaren Bestimmungen dem Finanzreferendum unterliegt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2340; H. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.



gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St. Gallen 1990, S. 113).

4.2. Mit den Infrastrukturanlagen, namentlich mit den projektierten Verkehrsanlagen, sollen nach Ausführungen der Beschwerdegegnerin in erster Linie das Verkehrsregime geändert, der private und öffentliche Verkehr sowie die Fussgängerströme entflochten und damit die allgemeine Verkehrssicherheit erhöht werden. Das Verkehrsproblem auf den Kantonsstrassen - die Churer Strasse zum Beispiel ist ein Zubringer zur A13 für den Kanton Appenzell I.Rh. - wird wesentlich vom regionalen und überregionalen Verkehr verursacht, das mit der Verlegung und dem Ausbau sowie mit einem neuen Kreisel entschärft werden soll. Gleichwohl lastet die Beschwerdegegnerin ihren Kostenanteil für die kantonalen und städtischen Verkehrsanlagen mehrheitlich den betroffenen bzw. angrenzenden städtischen Grundstücken im Finanzvermögen an. Worin der massgebliche Sondervorteil nach Art. 78 Strassengesetz (sGS 732.1, abgekürzt StrG) für diese Grundstücke liegen soll, begründet sie nicht und nimmt auch zur konkreten Rüge nicht näher Stellung.

4.3. Ein entsprechender Sondervorteil müsste so geartet sein, dass er nur bestimmten Kategorien von Privatpersonen, nicht aber jedem Strassenbenützer zukommt. Er müsste sich insbesondere in einer Wertvermehrung ausdrücken, der daraus resultiert, dass die Zugänglichkeit des Grundstücks für Personen und/oder Fahrzeuge durch den Strassenbau verbessert wird. Allgemeine Grundwerterhöhungen, die ihren Grund nicht in der Strasse selbst haben, reichen zur Begründung der Beitragspflicht nicht aus (A. Weder in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, S. 147).

4.4. Die Vorinstanz erachtet den zugeteilten Mehrwert als ausgewiesen bzw. gesichert, weil der Stadtrat seinerseits annimmt, die Grundstücke könnten dereinst mit Gewinn an die Investorin der Zentrumsüberbauung weiterverkauft werden. Diese Annahme ist aber - wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht einwenden - durch nichts belegt. Die Beschwerdegegnerin musste in ihrer Vernehmlassung im Gegenteil einräumen, dass die Verhandlungen mit der Investorin noch gar nicht abgeschlossen sind.



4.5. Ein Sondervorteil in der geltend gemachten Höhe ist aber auch sonst nicht nachvollziehbar. Davon abgesehen, dass die Grundstücke mitten im Zentrum liegen und strassenmässig seit je her voll erschlossen sind, trägt bei Kantonsstrassen grundsätzlich der Kanton die Kosten für den Bau und Unterhalt ihrer Strassen. Die politische Gemeinde leistet Beiträge von 35 Prozent der Baukosten für Geh- und Radwege entlang den Kantonsstrassen (Art. 68 f. StrG). Dies gilt nach dem 14. Strassenbauprogramm praxisgemäss auch für die Strassenraumgestaltung. Weitere kommunale Beiträge sind denkbar bei Anpassungen für Einlenker von Gemeindestrassen, deren Kosten bei Erst- und Zweitklassstrassen grundsätzlich von der politischen Gemeinde getragen werden, wobei Grundeigentümer zum Teil erhebliche Beiträge leisten (Art. 72 StrG). Mithin fragt es sich tatsächlich, weshalb die Beschwerdegegnerin ihren Grundstücken im Finanzvermögen den grösseren Anteil ihres Kostenanteils - namentlich für den Ausbau und die Verlegung der Kantonsstrassen, darunter den Neubau des Kreisels - überbunden hat, obwohl zum Beispiel in den Kreisel (Kostenanteil für die Grundstücke im Finanzvermögen: Fr. 443'800.--) neben drei Kantonsstrassen einzig der Friedhofsweg einmündet, der sich zudem nicht einmal im Gebiet des Stadtentwicklungsprojekts Freihof-Rathaus, sondern nördlich davon befindet. Aber auch beim Anteil für die Verkehrsanlagen der Stadt ist nicht erkennbar, worin der konkrete Sondervorteil für die angrenzenden Liegenschaften der Stadt liegen soll. Als Beispiel sei hierzu der Bushof erwähnt, der dem Finanzvermögen mit Fr. 178'000.-- angelastet wird, während das Verwaltungsvermögen keinen Anteil trägt. Auf Grund der Kostenaufstellung muss angenommen werden, dass dieser Betrag weder der RTB Rheintal Bus AG weiterbelastet wird, noch dass die Investorin der Zentrumsüberbauung sich dereinst mit dem entsprechenden Betrag am Bushof beteiligen wird. Weiter fällt auf, dass auch der Brauerei Schützengarten AG, der im Perimeter des Stadtentwicklungsprojekts Freihof-Rathaus drei ganz zentrale Grundstücke gehören, von den gesamten Bruttoaufwendungen für die Infrastrukturanlagen weder für die Verkehrsanlagen noch für die Werkleitungen einen Kostenanteil im Sinn eines Sondervorteils angerechnet werden. Seitens Dritter sind einzig der Kanton (Anteil am Bushof) sowie die Gebäudeversicherungsanstalt (Anteil an der Wasserversorgung) aufgeführt. Die Nichtberücksichtigung privater Grundeigentümer ist ein zusätzliches Indiz dafür, dass hinsichtlich der vorliegenden Infrastrukturanlagen Privaten kein Sondervorteil



angerechnet werden soll, weshalb den Grundstücken im Finanzvermögen der Stadt ebenfalls keine Aufwertung angelastet werden darf. Soweit die Werkleitungen durch die Erneuerung selbst einen Mehrwert erfahren, würden die Werkeigentümer sonderbeitragspflichtig, nicht die angrenzenden Grundeigentümer (Weder, a.a.O., S. 149). Die Eigentümer der angeschlossenen Grundstücke leisten ihren Beitrag (für die Erstellung, den Betrieb, die Sanierung und Instandstellung sowie Erneuerung der öffentlichen Anlage) in einem nächsten Schritt gemäss Gebühren- und Beitragsplan der entsprechenden Reglemente (Art. 51 Abs. 1 BauG; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 548). Dies gilt insbesondere auch für die Grundstücke der Stadt, zumindest für jene im Finanzvermögen (vgl. Weder, a.a.O., S. 149 f.).

4.6. Aus dem Gesagten folgt, dass bei den vorliegenden Infrastrukturanlagen für die betroffenen Grundstücken im Perimeter des Stadtentwicklungsprojekts Freihof-Rathaus kein Mehrwert ausgewiesen ist, der es überdies rechtfertigen würde, einzig den gemeindeeigenen Grundstücken im Finanzvermögen einen Kostenanteil der Stadt im Betrag von Fr. 2,639 Mio. als Sondervorteil anzurechnen.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Anlagekosten für die Infrastrukturanlagen des Stadtentwicklungsprojekts Freihof-Rathaus den Stimmbürgern unabhängig von den Kosten für die Hochbauten der geplanten Zentrumsüberbauung und des Rathausneubaus zur Abstimmung vorgelegt werden durften. Demgegenüber ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Infrastrukturanlagen bei den betroffenen gemeindeeigenen Grundstücken im Finanzvermögen - anders als bei den ebenfalls betroffenen Grundstücken Privater - einen Sondervorteil auslösen und wieso die entsprechende Aufwertung Fr. 2,639 Mio. bzw. über 57 Prozent des Anteils der Stadt an die Infrastrukturanlagen betragen soll. Bei diesem Ergebnis ist der weiteren Rüge, auf Grund der Toleranzgrenze von zehn bis 25 Prozent hinsichtlich der Genauigkeit von Kostenschätzungen überschreite der Finanzbeschluss die Beschlusskompetenz der Bürgerversammlung, nicht weiter zu prüfen. Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen, der Rekursentscheid vom 6. November 2009 und der Beschluss der Bürgerversammlung vom 11. Mai 2009 betreffend Baukredit Infrastrukturanlagen aufzuheben. Dies entspricht mit Blick auf die Anträge der Beschwerdeführerinnen einer Gutheissung der Beschwerde.



6. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs 3 VRP). Der geleistete Kostenvorschuss ist zurückzuzahlen.

Die Beschwerdeführerinnen haben Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Für die Beschwerdeverfahren vor dem Departement des Innern und dem Verwaltungsgericht ist eine Entschädigung von insgesamt Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt angemessen und von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid vom 6. November 2009 des Departements des Innern sowie der Beschluss der Bürgerversammlung vom 11. Mai 2009 betreffend Baukredit Infrastrukturanlagen des Stadtentwicklungsprojekts Freihof-Rathaus aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin. Auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführerinnen wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerinnen für die Beschwerdeverfahren vor dem Departement des Innern und vor dem Verwaltungsgericht insgesamt mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:



St.Galler Gerichte

- die Beschwerdeführerinnen (durch Rechtsanwalt Dr. H.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.