



Fall-Nr.: B 2013/150
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.05.2014
Entscheiddatum: 14.05.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 14.05.2014

Politische Rechte. Art. 34 Abs. 2 BV (SR 101). Art. 72 Abs. 2 GG (sGS 151.2). Einheit der Materie. Strassensanierung in drei Etappen. Eine Vorlage in Form von drei Krediten, welche von der Bürgerschaft im Rahmen des Voranschlags 2013 genehmigt wurde, verletzt den Grundsatz der Einheit der Materie nicht, zumal die drei Strassenetappen unabhängig voneinander realisiert werden können (Verwaltungsgericht, B 2013/150).

Urteil vom 14. Mai 2014

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. W. Schmid

In Sachen

Ortspartei Q.,

vertreten durch X.Y.,

Beschwerdeführerin,

gegen

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

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Politische Gemeinde Goldach, vertreten durch den Gemeinderat, 9403 Goldach,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Beschluss der Bürgerversammlung der politischen Gemeinde Goldach vom 18. März 2013 betreffend Kredite Neugestaltung Blumenstrasse

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Der Gemeinderat Goldach (nachfolgend: Gemeinderat) unterbreitete der Bürgerschaft mit dem Voranschlag 2013 drei Kredite betreffend die Neugestaltung der Blumenstrasse wie folgt: Ausbautappe 1: St. Gallerstrasse – Unterstrasse, ca. 390m, Fr. 1'365'000.--; Ausbautappe 2: Unterstrasse – Breitenweg, ca. 200m, Fr. 795'000.--; Ausbautappe 3: Breitenweg – Hauptstrasse, ca. 110m, Fr. 415'000.-- (act. G 11/5/1-3). An der Bürgerversammlung vom 18. März 2013 stimmte die Bürgerschaft den drei Krediten im Rahmen des Voranschlags zu (act. G 11/5/7). Am 26. März 2013 erhob die Ortspartei Q. Abstimmungsbeschwerde beim Departement des Innern mit dem sinngemässen Antrag, der Beschluss der Bürgerversammlung betreffend die Kredite für die Neugestaltung der Blumenstrasse sei als nichtig zu erklären; über den Gesamtkredit für die Neugestaltung der Blumenstrasse sei eine Urnenabstimmung durchzuführen (act. G 11/1). Mit Entscheid vom 24. Juni 2013 wies das Departement des Innern die Abstimmungsbeschwerde ab (act. G 11/11).

B./ Gegen diesen Entscheid erhob die Ortspartei Q., vertreten durch X.Y., mit Eingabe vom 5. Juni 2013 (richtig: 5. Juli 2013; Poststempel: 6. Juli 2013) Beschwerde mit dem Antrag auf Aufhebung des Entscheids. Sie wiederholte ihr Begehren, den Beschluss der Bürgerversammlung vom 18. März 2013 betreffend Neugestaltung der Blumenstrasse als nichtig zu erklären und über den Gesamtkredit an der Urne zu entscheiden (act. G 1). Am 15. Juli 2013 liess sie ergänzend auf einen Beitrag im Publikationsorgan der Beschwerdegegnerin ("Wellenbrecher" vom Juli 2013, S. 13) hinweisen (act. G 8).



In der Vernehmlassung vom 25. Juli 2013 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid (act. G 10). Die Beschwerdegegnerin stellte in ihrer Vernehmlassung vom 31. Juli 2013 ebenfalls den Antrag auf Abweisung der Beschwerde (act. G 13).

Mit Replik vom 12. August 2013 bestätigte die Beschwerdeführerin ihren Standpunkt (act. G 15) und reichte am 19. November 2013 die Broschüre "mobil am See" ein (act. G 17).

Auf die Darlegungen der Parteien in den vorerwähnten Eingaben wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden 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 Beschwerdeführerin ist als politische Partei zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 163 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt GG; BGE 111 Ia 115 E. 1a). Ihre Beschwerdeeingabe vom 3. Juni 2013 (5. Juli 2013) entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

Die Beschwerdeführerin wiederholt im Wesentlichen ihre Argumentation aus dem Rekurs (vgl. act. G 11/7) und bezieht sich dabei auf die Äusserungen des Gemeinderates (vgl. act. G 1), ohne sich mit den Feststellungen der Vorinstanz konkret auseinanderzusetzen, so dass sich grundsätzlich die Frage der genügenden Begründung der Beschwerde stellt (vgl. VerwGE B 2012/1 vom 12. Juni 2013, E. 1.3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Im jetzigen Verfahrensstadium vermag dies jedoch kein Eintretenshindernis zu begründen, zumal die Eingabe vom Gericht entgegengenommen und der (nicht anwaltlich vertretenen) Beschwerdeführerin keine Gelegenheit eingeräumt worden war, ihre Eingabe gegebenenfalls zu verbessern (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 2 VRP). Im Weiteren kann hinsichtlich der nachträglichen Eingaben der Beschwerdeführerin vom 15. Juli 2013 (act. G 8) und vom



19. November 2013 (act. G 17), je mit Beilagen, die Frage offenbleiben, ob bzw. inwiefern die Eingaben vorliegend Berücksichtigung finden können bzw. aus dem Recht zu weisen wären, da - wie sich nachstehend ergeben wird - sich aus den nachträglich eingebrachten Gegebenheiten keine den Entscheid verändernden Erkenntnisse ableiten lassen. Aus demselben Grund braucht auch die Frage, ob es sich dabei um unzulässige neue Begehren handelt (Art. 61 Abs. 3 VRP), nicht untersucht zu werden.

2. Beschwerden wegen Verfahrensmängeln bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen sind innert vierzehn Tagen seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens innert vierzehn Tagen seit der Abstimmung einzureichen (Art. 164 Abs. 3 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt GG). Eine Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit des Beschlusses der Bürgerschaft ist innert einer Frist von vierzehn Tagen seit Annahme des Beschlusses oder seit unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist zu erheben (Art. 163 Abs. 2 GG). Mit dem Antrag auf Nichtigerklärung des an der Bürgerversammlung gefassten Beschlusses vom 18. März 2013 bzw. mit dem Einwand, das Prinzip der Einheit der Materie sei verletzt worden (act. G 11/1), wurde im vorinstanzlichen Verfahren (vgl. act. G 2 S. 3 E. 1.2) kein blosser Verfahrensfehler, sondern eine materielle Rechtsverletzung gerügt. Die Vorinstanz ist daher zu Recht von der Einhaltung der vierzehntägigen Beschwerdefrist gemäss Art. 163 Abs. 2 GG ausgegangen (act. G 11/11 S. 3f).

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. 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. Aufl. Bern 2008, S. 616). Demnach muss zwischen den einzelnen Teilen eines Antrags ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 72 Abs. 2 GG; Vermengungsverbot). In einer einzigen Vorlage darf nicht über mehrere Fragen ohne inneren Zusammenhang abgestimmt werden (Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, 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. 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 Teile einer zusammengehörenden Vorlage gesondert behandelt werden. Das Verbot, eine einheitliche Vorlage sachwidrig aufzuteilen, 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 (vgl. BGE 118 Ia 184 E. 3; P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, § 52 Rz 44 und 52). 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 zweckmässig 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.).

3.1. Nach Art. 6 lit. c und Art. 7 lit. c der Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Goldach vom 21. März 2011 in Verbindung mit Ziff. 1.2 des Anhangs Finanzkompetenzen werden Strassensanierungen bis 1.5 Mio. Franken im Rahmen des Voranschlags und solche über diesem Betrag an der Urne beschlossen. Die an der Bürgerversammlung vom 18. März 2013 mit dem Voranschlag gutgeheissenen drei Kredite für die Neugestaltung der Blumenstrasse (Fr. 1'365'000.--, Fr. 795'000.-- und Fr. 415'000.--; act. G 11/5/7) lagen somit für sich allein betrachtet in der Finanzkompetenz der Bürgerversammlung. Die Beschwerdeführerin beanstandet, wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren, dass die Beschwerdegegnerin hinsichtlich der Neugestaltung der Blumenstrasse im Rahmen des Voranschlags über drei Teilkredite habe abstimmen lassen, obschon die Angelegenheit in Form eines Gesamtkredits an



der Urne zu entscheiden gewesen wäre. Es sei offensichtlich, dass die Beschwerdegegnerin die ganze Blumenstrasse und nicht nur einzelne Etappen sanieren wolle. Die einzelnen Projekte würden zwingend zusammen gehören und sich gegenseitig bedingen. Die einzelnen Etappen seien nutzlos, wenn die Strasse nicht auf ihrer gesamten Länge neu gestaltet werde. Mit seinem Vorgehen habe der Gemeinderat die Urnenabstimmung über den Gesamtkredit von Fr. 2'575'000.- umgehen wollen. An der Bürgerversammlung hätten lediglich 6% der Stimmberechtigten teilgenommen. Erfahrungsgemäss würden an einer Urnenabstimmung 35-40% der Stimmberechtigten teilnehmen. Wäre dem Gemeinderat tatsächlich daran gelegen, den Bürgern eine Einflussnahme auf das Projekt zu ermöglichen, hätte er ihre Meinung an der Urne eingefordert (act. G 1). Der vorinstanzliche Entscheid war demgegenüber zum Schluss gekommen, dass die Beschwerdegegnerin von dem ihr in diesem Bereich zustehenden Ermessen in sachlicher Weise Gebrauch gemacht habe. Von einer Umgehung der Urnenabstimmung könne nicht gesprochen werden (act. G 11/11 S. 8).

3.2. Die Sanierung der Blumenstrasse hat zum Ziel, diese gestalterisch aufzuwerten, den Durchgangsverkehr möglichst fernzuhalten und die Sicherheit der Radfahrer und Fussgänger zu erhöhen. Im ersten Abschnitt St. Gallerstrasse – Unterstrasse sind vorab Massnahmen der Verkehrsberuhigung und der Strassenraumgestaltung geplant. Bei einer Strassenbreite von 5.60m sollen die Fahrbahnränder beidseitig mit 40cm breiten blauen Bändern versehen und auf diese Weise eine optische Einengung erreicht werden. Eine Ergänzung des Gehwegs im Bereich Zentralstrasse bis Sägestrasse mit einer Breite von 1.50m ist vorgesehen. Das Längsparkieren wird untersagt (act. G 11/5/1).

Der zweite Abschnitt Breitenweg – Unterstrasse dient vor allem der Erschliessung von Geschäften und Restaurants und eines Kindergartens; für die nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer (Fussgänger) soll der Strassenraum attraktiver gestaltet werden. Bei einer Strassenbreite von 5.20m wird der Gehweg auf der Nordseite zugunsten einer Verbreiterung auf der Südseite minimiert. Der Baumbestand soll ergänzt und der Belag im Bereich des Gehwegs und der privaten Vorplätze ausgewechselt werden. Im Weiteren sind bewirtschaftete Parkplätze vorgesehen (act. G 11/5/2).



St.Galler Gerichte

Im dritten Abschnitt Hauptstrasse - Breitenweg sind, vergleichbar mit dem ersten Abschnitt, Massnahmen zur Verkehrsberuhigung vorgesehen. Bei einer Strassenbreite von 5.60m und blau eingefärbten Bändern an den Strassenrändern soll der nur unvollständig vorhandene Gehweg auf der Nordseite nicht ausgebaut werden (act. G 11/5/3 und G 11/5/4 S. 14).

3.3. Strassen bilden dann einen unteilbaren Gegenstand, wenn die einzelnen Strassenstücke weitgehend nutzlos wären, wenn die Strasse nicht als Ganzes fertiggestellt würde. Andererseits kann über bestimmte Strassenstücke gesondert beschlossen werden, wenn die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbständig sinnvolle und nutzbare Anlagen darstellen (BGE 112 Ia 230, 118 Ia 184). Die Darlegungen in E. 3.2. machen deutlich, dass die einzelnen Etappen der Neugestaltung Blumenstrasse bei Wegfall einer oder mehrerer Etappen nicht ihren Nutzen verlieren würden und je für sich allein realisiert werden könnten. Eine sachliche Abhängigkeit besteht auch insofern nicht, als die Gestaltung der einzelnen Etappen auf die Funktion des betreffenden Strassenabschnitts zugeschnitten ist. Damit trifft auch der Standpunkt der Beschwerdeführerin nicht zu, dass eine nur teilweise sanierte Blumenstrasse als flankierende Massnahme für den Autobahnanschluss unzureichend wäre (vgl. act. G 8). Das Ziel, dass der Verkehr dereinst nicht von der St. Gallerstrasse über die Blumenstrasse auf den neuen Autobahnanschluss rollen soll, bedingt - wie die Beschwerdegegnerin zu Recht festhält (act. G 13 S. 2) - nicht, dass sämtliche Sanierungsetappen zum vornherein unverändert und vollständig realisiert werden müssen, zumal jedes Einzelprojekt in sich Verkehrsberuhigungsmassnahmen enthält, die dem Ziel der flankierenden Massnahmen entsprechen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann eine einzelne Teiletappe ohne die anderen Teile die vorgesehene Aufgabe erfüllen. Der Umstand, dass die Neugestaltung im Rahmen eines Gesamtkonzeptes erfolgt (vgl. auch act. G 17, Beilage "mobil am see" S. 13), spricht nicht gegen die selbständige Realisierbarkeit der einzelnen Etappen. Die Vorlage des Projekts in Form von drei Etappen an der Bürgerversammlung liess sodann die Option offen, gegebenenfalls nur einzelne Etappen zu realisieren. Eine zwingende Reihenfolge, in welcher die Etappen zu verwirklichen sind, ist unbestritten nicht festgelegt (vgl. act. G 3 S. 1). Auch dies weist darauf hin, dass zwischen den einzelnen Abschnitten keine unabdingbare Verbindung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht besteht. An diesem Ergebnis vermöchte der von der Beschwerdeführerin sinngemäss beantragte Beizug



St.Galler Gerichte

der Protokolle der Gemeinderatssitzungen zur Sanierung der Blumenstrasse (act. G 1 S. 3 unten) aller Voraussicht nach nichts zu ändern. Unter diesen Umständen ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens und unter Beachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie entschieden hat, wenn sie die Sanierung/Neugestaltung der Blumenstrasse der Bürgerschaft mit dem Voranschlag 2013 im Rahmen von drei Krediten unterbreitete. Die Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts ist auf Rechtsverletzungen beschränkt (Art. 61 Abs. 1 VRP). Es fehlt an einem konkreten Anlass, welcher eine Ermessenskorrektur durch das Verwaltungsgericht erforderlich machen bzw. rechtfertigen würde.

4. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt die Beschwerdeführerin. Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird verrechnet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht erstattet.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

Dr. Walter Schmid