



Fall-Nr.: B 2014/196
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.02.2016
Entscheiddatum: 25.02.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.02.2016

Politische Rechte, Zulässigkeit einer kommunalen Volksinitiative, Art. 44 Abs. 2 KV in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 RIG analog, Art. 34 f. RIG analog, Art. 80 f. GG, Art. 30 Abs. 1 BauG. Da die Zuständigkeit der Bürgerschaft zum Erlass von Landschaftsschutzgebieten im Zonenplan gegeben ist, kann die streitbetroffene Initiative als einfache Anregung nicht als offensichtlich rechtswidrig qualifiziert werden, auch wenn ihre Wirksamkeit beschränkt sein dürfte (E. 4.1 ff.), (Verwaltungsgericht, B 2014/196). Entscheid vom 25. Februar 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

X.Y., Initiativkomitee „Für den Schutz des Grünen Rings“,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwältin MLaw HSG Margot Benz, Jacober Bialas & Partner,
Oberer Graben 44, Postfach 1047, 9001 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Initiative "Für den Schutz des Grünen Rings"

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.Y. reichte dem Stadtrat St. Gallen am 13. Juni 2013 namens des 17 Mitglieder umfassenden Initiativkomitees den Text der Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings und verdichtetes Bauen“ zur Zulässigkeitsprüfung ein. Da diese Initiative nach Ansicht des Stadtrates St. Gallen die Einheit der Materie verletzte, reichte offenbar ebenfalls X.Y. dem Stadtrat St. Gallen am 2. September 2013 für das Initiativkomitee zwei Initiativbegehren ein, zum einen die Initiative „Für verdichtetes Bauen“ und zum anderen die Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“. Die Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“ lautet wie folgt (act. 8/1/4, 8/10/1-10 sowie act. 5, S. 3 f.):

Initiativtext: „Gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung stellen die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt St. Gallen folgendes Begehren:

Der Grüne Ring, insbesondere die Gebiete



St.Galler Gerichte

- Dreiweihern/Dreilinden (Parzellen C4391, C1676, C1673, C1667, C1674, C4182, C4097, C1661, C4158, C1650, C1653),
- Scheitlinsbüchel/Notkersegg (Parzellen F2088, F2089),
- Solitüde/Schlössli Haggen (Parzellen W2461, W0970, W2350, W2349, W2348, W3709, W2338, W2337, W0703, W0702, W0701, W0687, W0699, W0700, W1029),
- Waltramsberg/Peter und Paul (Parzellen F0595, F0406, F3245, F0581, F0582, F5777, F0584, F0666, F5778),
- Gübsensee (Parzellen W3336, W2509, W2384, W2147, W2174, W2382, W2412, W2483, W2158, W2157, W2374, W2155),

wird wirksam vor der Überbauung geschützt.“

Begründung: „Die Stadt St. Gallen ist bekannt als Stadt im Grünen Ring mit seinen zahlreichen unverbauten Flächen. Diese haben einen hohen ökologischen sowie Naherholungswert. Für die Lebensqualität in der Stadt St. Gallen sind die miteinander vernetzten Wiesen und Wälder zentral. Deshalb gilt es, sie vor der Überbauung zu schützen. Die Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“ konzentriert sich auf die fünf aus der Sicht der Initianten wichtigsten Gebiete, welche im Sinne einer allgemeinen Anregung wirksam vor der Überbauung geschützt werden sollen. Dieser Schutz kann in Einklang mit dem übergeordneten Recht beispielsweise in Form von Schutzverordnungen oder der Ausscheidung von Landschaftsschutzräumen realisiert werden.“

B.

Die im Initiativtext ausdrücklich aufgezählten Grundstücke (vgl. den Ausdruck „insbesondere“ im Initiativtext) sind nach dem rechtskräftigen Zonenplan der



St.Galler Gerichte

Politischen Gemeinde St. Gallen grösstenteils der Landwirtschaftszone zugewiesen. Darüber hinaus sind sie, mit Ausnahme der Parzellen Nrn. C4391, W2509, W2382, W2412, W2157 und W2155, mehrheitlich dem Landschaftsschutzgebiet zugeteilt. Die Parzellen Nrn. C1653, F0582, F0584 und F0666 liegen überdies teilweise in der Grünzone A und die Parzelle F2089 in der Grünzone F. Die Parzellen Nrn. C1653 und W1029 sind teilweise der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeteilt. Die sich in dieser Zone befindlichen Flächen im Halte von rund 26 m² resp. 1700 m² sind mit einem Parkplatz bzw. (teilweise) mit landwirtschaftlichen ökonomiegebäuden überbaut. Auf Parzelle Nr. C1676 ist eine unüberbaute Fläche entlang der Buchstrasse im Halte von rund 190 m² der Wohnzone, Bauklasse 3a, zugeordnet. Die unüberbaute Südostspitze der Parzelle Nr. F0581 im Halte von rund 520 m² liegt in der Wohnzone, Bauklasse 2a. Die unüberbaute Nordspitze der Parzelle Nr. W2509 im Halte von rund 1260 m² ist der Gewerbe-Industrie-Zone 14 zugewiesen. Die Parzellen Nrn. F2089, W0700 und W1029 liegen teilweise in der Zone für Skiabfahrts- und Skiübungsgelände. Die Gebiete „Dreiweiher/Dreilinden“ (ausgenommen Parzelle Nr. C4391) und „Scheitlinsbüchel/Notkersegg“ befinden sich sodann im Perimeter der Schutzverordnung „Dreilinden/Notkersegg“, welche vom damaligen Grossen Gemeinderat der Stadt St. Gallen (heute: Stadtparlament) am 24. November 1998 erlassen wurde. Ferner liegen die Parzellen Nrn. W0703, W2338 und W2374 teilweise im Perimeter der Schutzverordnung „Sitter- und Wattbachlandschaft“, welche vom Grossen Gemeinderat am 26. April 1988 erlassen wurde (www.geoportal.ch, www.stadt.sg.ch).

C. Mit Beschluss vom 28. November 2013 (act. 8/1/4) verneinte der Stadtrat St. Gallen die Zulässigkeit des Initiativbegehrens „Für den Schutz des Grünen Rings“ vom 2. September 2013. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die Initiative ziele darauf ab, bestimmte Gebiete vor einer Überbauung zu schützen. Als allgemeine Anregung, welche die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet bzw. die Freihaltung gewisser Gebiete bezwecke, sei sie grundsätzlich zulässig, da eine allenfalls damit einhergehende Änderung des Zonenplans in die Zuständigkeit der Bürgerschaft falle. Schon nach heutiger Rechtslage könnten die fraglichen Gebiete indessen nicht überbaut werden, da sie, von einigen Randflächen abgesehen, im



Nichtbaugebiet (Landwirtschafts- oder Grünzone) lägen. Weder das übergeordnete noch das kommunale Recht sehe ein Instrument vor, mit welchem die fraglichen Gebiete noch stärker vor Überbauung geschützt werden könnten. Die Initiative ziele damit auf die Erhaltung der geltenden Rechtsordnung ab bzw. sei nicht erfüllbar. Überdies verstosse die Umsetzung der Initiative mittels eines „Einzonungsmoratoriums“ gegen übergeordnetes Planungsrecht. Dieses schreibe vor, den Zonenplan an geänderte Bedürfnisse anzupassen. Sodann beschlage die Initiative Sachbereiche (Schutzverordnung und Richtplan), welche nicht in die Kompetenz der Bürgerschaft fielen. Im Übrigen werde die Zuteilung zum Bau- oder Nichtbaugebiet nicht in einer Schutzverordnung, sondern im Zonenplan grundeigentümerverbindlich festgelegt.

D.

Gegen den Beschluss des Stadtrates St. Gallen vom 28. November 2013 (zugestellt am 3. Dezember 2013) rekurrierte X.Y. für das Initiativkomitee „Für den Schutz des Grünen Rings“ durch seine Rechtsvertreterin am 17. Dezember 2013 beim Departement des Innern (act. 8/1/2 und 3). Am 17. resp. 18. März 2014 reichten das Baudepartement bzw. das Amt für Gemeinden Amtsberichte ein (act. 8/15 f.). Mit Entscheid vom 15. September 2014 (act. 2/2) wies das Departement des Innern den Rekurs ab (vgl. die Begründung in E. 2 hiernach).

E.

Gegen den Entscheid des Departements des Innern (Vorinstanz) vom 15. September 2014 liess X.Y. (Beschwerdeführer) für das Initiativkomitee „Für den Schutz des Grünen Rings“ durch seine Rechtsvertreterin am 29. September 2014 Beschwerde (act. 1) beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren erheben, der Entscheid der Vorinstanz sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Am 31. Oktober 2014 ergänzte der Beschwerdeführer seine Beschwerde mit einer Begründung (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 13. November 2014 schloss die Vorinstanz auf Abweisung



der Beschwerde (act. 7). Am 6. Januar 2015 liess sich die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin) mit dem Antrag vernehmen, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne (act. 12). Mit Replik vom 19. Januar 2015 bestätigte der Beschwerdeführer seine Anträge und Ausführungen (act. 14). Am 26. Februar 2015 liess sich die Beschwerdegegnerin abschliessend vernehmen (act. 19).

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer als Vertreter des Initiativkomitees „Für den Schutz des Grünen Rings“ (vgl. Art. 81 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG, in Verbindung mit Art. 35 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1, RIG, act. 8/10/1, 4 und 8) ist als Stimmberechtigter in der Politischen Gemeinde St. Gallen und Mitinitiant des strittigen Volksbegehrens zur Ergreifung des Rechtsmittels im eigenen Namen legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ob er auch berechtigt wäre, für das Initiativkomitee Beschwerde zu erheben, kann daher offen gelassen werden (vgl. hierzu VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 1 mit Hinweisen auf BGer 1C_127/2013 vom 28. August 2013, in BGE 139 I 292 nicht veröffentlichte E. 2.2, und VerwGE B 2008/38 vom 22. Mai 2008, in GVP 2008 Nr. 4 nicht publizierte E. 1, www.gerichte.sg.ch, siehe auch C. Bisaz, Das Initiativkomitee, in: Festschrift Auer, 2013, S. 144 f.). Die Beschwerdeeingabe vom 29. September 2014 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 31. Oktober 2014 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit der Beschwerdeführer die Stellungnahme vom 4. April 2014 (act. 8/20) als integrierenden Bestandteil der Beschwerde erklärt (act. 5, S. 13). Aus der Beschwerdeschrift muss ersichtlich sein, in



welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (vgl. BGer 1C_150/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5 mit Hinweisen). Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, in vorinstanzlichen Eingaben der Beteiligten nach Gründen zu suchen, aus denen der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (vgl. VerwGE B 2013/237 vom 23. Januar 2015 E. 1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Aus demselben Grund ist die Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 6. Januar 2015 nicht zu hören, soweit darin auf Eingaben im vorinstanzlichen Verfahren verwiesen wird (act. 12, S. 4).

2.

Der Beschwerdeführer bringt zunächst vor, die Vorinstanz habe sich im angefochtenen Entscheid mit keiner der von ihm in seiner Stellungnahme vom 4. April 2014 (act. 8/20) zitierten, vergleichbaren Gemeindeinitiativen auseinander gesetzt und sei deshalb ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen.

Die in Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP verankerte Pflicht, Rekursentscheide zu begründen, ist Ausfluss des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV). Das rechtliche Gehör verlangt nicht, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 140 II 262 E. 6.2).

Die Vorinstanz stellte sich in Erwägung 3.4 f. des angefochtenen Entscheides (act. 2/2, S. 12 ff.) auf den Standpunkt, die vorliegende Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“ vor der Überbauung in Form der allgemeinen Anregung sei unzulässig, da die von ihr erfassten Parzellen bereits wirksam vor der Siedlungstätigkeit geschützt seien, die Bürgerschaft an der inhaltlichen Gestaltung der allgemein verbindlichen Reglemente nicht beteiligt sei und die Umsetzung der Initiative gemäss der Zielsetzung der Initianten (Erlass von Schutzmassnahmen) in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrates bzw. des Stadtparlamentes eingreife. Das Initiativrecht auf Gemeindeebene sei nicht umfassend, da die Initiative nur dort zur Verfügung stehe, wo auch die Zuständigkeit der Bürgerschaft gegeben sei. Es sei zwar, ähnlich den Staatszielen in



St.Galler Gerichte

der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV), grundsätzlich zulässig, eine allgemein gehaltene Bestimmung in die Gemeindeordnung aufzunehmen, wonach der „Grüne Ring“ vor Überbauung zu schützen sei. Aufgrund der Begründung der Initiative müsse jedoch davon ausgegangen werden, dass das Ziel des Initiativbegehrens nicht auf eine allgemeine „Absichtserklärung“ gerichtet sei. Überdies verstosse die Initiative gegen das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG), da die landwirtschaftliche Nutzung durch eine undifferenzierte Zuweisung der fraglichen Grundstücke zur Grünzone Freihaltung erschwert resp. ein kommunales „Planungsmoratorium“ erlassen werden solle. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 13. November 2014 (act. 7, S. 2) ausdrücklich bestätigt hat, erachtete sie dabei die Ausführungen des Beschwerdeführers in seiner Stellungnahme vom 4. April 2014, welche im Sachverhalt des angefochtenen Entscheides (act. 2/2, S. 5) ausdrücklich erwähnt ist, soweit sich diese auf Entscheide zu angeblich vergleichbaren kommunalen Initiativen in Zürich, Küsnacht und St. Gallen bezogen, nicht für entscheiderelevant. Sie war demzufolge nicht verpflichtet, die diesbezügliche Argumentation des Beschwerdeführers ausdrücklich zu widerlegen. Der Vorinstanz kann keine Verletzung ihrer Begründungspflicht vorgeworfen werden.

3.

Soweit der Beschwerdeführer insinuiert, die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin seien eng verbunden, da sie ihre Beschwerdeantworten aufeinander abgestimmt hätten, ist seine Beschwerde von vornherein unbegründet (vgl. zur Garantie der Unbefangenheit bei nicht gerichtlichen Behörden gemäss Art. 29 Abs. 1 BV: VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 2 sowie VerwGE B 2013/155 vom 17. Januar 2014 E. 2.1 f. je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Diese angebliche „enge Verbundenheit“ ergab sich aus den entsprechenden verfahrensleitenden Verfügungen des Verwaltungsgerichts (vgl. die verfahrensleitende Verfügung vom 20. Januar 2015, act. 16).

4.

Der Beschwerdeführer trägt unter Berufung auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung (GVP 1999 Nr. 1 und GVP 2008 Nr. 4) weiter vor, mit dem



St.Galler Gerichte

Initiativbegehren in Form der allgemeinen Anregung bezweckten die Initianten den Schutz der davon erfassten Gebiete vor Überbauung. Das Gemeindeparlament bestimme, ob das Initiativbegehren durch eine Revision der Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen (sRS 111.1, GO) oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Reglements umgesetzt werde. Jedes Anliegen, das in die Kompetenz der Gemeinde falle und nicht gegen übergeordnetes Recht verstosse, könne in Form einer Änderung der Gemeindeordnung oder in Form eines rechtsetzenden Reglements Gegenstand einer Initiative sein. Auch die kommunale Zuständigkeitsordnung könne durch die Bürgerschaft geändert werden, soweit die Änderung der Zuständigkeit in der Kompetenz der Gemeinde liege. Insofern sei das Initiativrecht auf Gemeindeebene umfassend. Die vorliegende Initiative müsse als gültig erklärt werden, da ihr ein Sinn beigemessen werden könne, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lasse. Sie ziele auf eine Verstärkung des Schutzes des „Grünen Rings“ ab und diene nicht lediglich der Erhaltung des Status quo, da der aktuelle Zonenplan nicht genüge, um den „Grünen Ring“ zu schützen. Die meisten Grundstücke des Gebietes Günsensee lägen zwar in der Landwirtschaftszone, nicht jedoch im Landschaftsschutzgebiet. Durch eine entsprechende Anpassung des Zonenplans, welche in der Kompetenz der Bürgerschaft liege, könnten die Landschaftsschutzgebiete auf alle in der Initiative bezeichneten Parzellen erweitert werden. Zudem könne mit einem „Planungsmoratorium“ von 10 Jahren in der Bauordnung der Stadt St. Gallen (sRS 731.1, BO) das öffentliche Interesse an der unveränderten Beibehaltung der planungsrechtlichen Grundlagen ausdrücklich bekräftigt werden. Es schliesse für diese Zeitspanne ein Dahinfallen des öffentlichen Interesses von vornherein aus, weshalb Art. 33 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) nicht verletzt sei. Sodann bestehe die Möglichkeit, dass die Beschwerdegegnerin die betroffenen Grundstücke erwerbe. Überdies könne die Initiative in Anlehnung an Art. 3^{bis} GO mit einer Absichtserklärung in der Gemeinde- oder Bauordnung umgesetzt werden. Im Übrigen sei eine Regelung auf Gemeindeebene, welche die Stadt verpflichte, Schutzmassnahmen für bestimmte Gebiet zu ergreifen, mit dem übergeordneten Recht vereinbar. In Art. 30 Abs. 1 und Art. 101 BauG sei zwar definiert, dass Schutzmassnahmen Sache des Gemeinderates seien und Schutzverordnungen nicht dem fakultativen Referendum unterstünden. Dies bedeute jedoch nicht, dass es unzulässig wäre, dem Stadtrat vorzuschreiben,



Schutzmassnahmen für die betreffenden Gebiete zu erlassen. Unzulässig wäre es nur, dem Stadtrat den Inhalt solcher Schutzmassnahmen vorzuschreiben. Auch Art. 3 BO erteile dem Stadtrat einen verbindlichen Auftrag, gefährdete Natur- oder Kulturobjekte zu schützen. Es sei nicht einzusehen, weshalb ein solcher Auftrag bezüglich des Grünen Rings nicht in der Bau- oder Gemeindeordnung geregelt werden könne.

4.1.

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Bestimmung schützt damit auch das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten (vgl. BGE 139 I 2 E. 5.2 mit Hinweis auf BGE 138 I 189 E. 2.1). Laut Art. 47 KV bestimmen Gesetz und Gemeindeordnung Gegenstand, Fristen und Verfahren der Initiative in der Gemeinde (vgl. auch Art. 94 Abs. 1 KV). Gemäss Art. 1 Abs. 2 RIG richten sich Referendum und Initiative in den Gemeinden nach dem Gemeindegesetz. Nach Art. 79 Abs. 1 GG kommt ein Initiativbegehren zustande, wenn die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl der Stimmberechtigten schriftlich die Abstimmung der Bürgerschaft über einen Gegenstand verlangt, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt (siehe auch Art. 64 Abs. 3 GG). In der Politischen Gemeinde St. Gallen, welche als Gemeinde mit Parlament organisiert ist (Art. 21 GG), sind dafür 1000 Stimmberechtigte nötig (Art. 10 GO). In die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen insbesondere Rechtsetzungs- und Verwaltungsakte, die dem Referendum unterstehen (vgl. Art. 64 Ingress und Art. 65 f. GG, Art. 6 Ziff. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 7 und 8 GO). Soweit die Vorinstanz in Erwägung 3.4 des angefochtenen Entscheides (act. 2/2, S. 12) die Zuständigkeit der Bürgerschaft in Bezug auf rechtsetzende Reglemente, welche dem fakultativen Referendum unterstehen, relativieren will, stösst ihre Argumentation ins Leere. Zwar liegen Erlass und Änderung rechtsetzender Reglemente im primären Zuständigkeitsbereich des Rates. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Initiativbegehren aus der Mitte der Bürgerschaft unzulässig wären (vgl. Hans-Rudolf Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, St. Gallen 1990, S. 84 f., Art. 66 Abs. 1 lit. a GG und Art. 8 Ziff. 1 GO, Amtsbericht des Amtes für Gemeinden vom 18. März 2014, act. 8/16, und Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, Zürich 2005, S. 206 f., und GVP 1984 Nr. 1). Das Initiativbegehren ist als einfache Anregung zu stellen. Erlasse



können in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs beantragt werden (Art. 80 Abs. 1 GG). Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des RIG (Art. 81 Abs. 1 GG). Soweit hier von Interesse, legt das Initiativkomitee dem Stadtrat den Wortlaut des Initiativbegehrens samt allfälliger Begründung und die Mitgliederliste zunächst zur Prüfung der Zulässigkeit vor. Der Stadtrat kann die Zulässigkeit von Bedingungen abhängig machen (Art. 53^{septies} und Art. 36 Abs. 1 und 2 RIG analog in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 GO).

4.2.

Eine Volksinitiative ist ganz oder teilweise für unzulässig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, undurchführbar ist oder die Einheit der Materie oder der Form nicht wahr (Art. 44 Abs. 2 KV in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 RIG analog, Art. 34 f. RIG analog sowie Art. 80 GG, vgl. auch Art. 5 Abs. 4, Art. 48 Abs. 5, Art. 49 Abs. 1, Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 f. BV sowie VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 4.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, in: ZBI 116/2015, S. 589 ff., S. 593, und Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2102 ff., sowie L. Odermatt, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, in: AJP 6/1996, S. 710 ff.). Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden. Obwohl mithin der Initiativtext Ausgangspunkt der Auslegung bildet, schliesst das einen Beizug der Begründung des Volksbegehrens nicht aus, wenn diese für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Sodann muss der Text einer Initiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann,



ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (vgl. BGer 1C_109/2014 vom 4. März 2015 E. 3.1 ff. mit Hinweis auf BGE 139 I 292 E. 5.7 f. und 7 sowie VerwGE B 2008/38 vom 22. Mai 2008 E. 2.1, in: GVP 2008 Nr. 4, und VerwGE B 163/1998 vom 28. Januar 1999 E. 2b, in: GVP 1999 Nr. 1, zur Rechtsvermutung „in dubio pro populo“ siehe auch BGE 138 I 131 und Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBI 33/1982, S. 1 ff., S. 43 ff.). Mit der Zulässigkeitsprüfung soll verhindert werden, dass Stimmberechtigte über eine Initiative zu entscheiden haben, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gar keine Wirkung entfalten kann (vgl. VerwGE B 2012/229 vom 14. Februar 2013 E. 2.2, in: GVP 2013 Nr. 6, und BGer 1C_578/2010 vom 20. Dezember 2011, in BGE 138 I 131 nicht publizierte E. 3.2). Die Überprüfung der Rechtmässigkeit einer Initiative auf eine Zonenplanänderung beispielsweise ist insofern beschränkt, als nicht bereits alle komplexen Fragen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und Angemessenheit eines Begehrens, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind, vorweg zu entscheiden sind (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2000, § 50 N 7.1).

4.3.

Nicht umstritten ist, dass das strittige Volksbegehren in Form der einfachen Anregung gestellt wurde sowie nicht mehr als einen Gegenstand umfasst und damit die Einheit der Form und der Materie wahrt (vgl. Art. 80 GG). Sodann gehen die Einwände der Beschwerdegegnerin (vgl. deren Stellungnahmen vom 6. Januar 2015 und 26. Februar 2015, act. 12, S. 2 f., und act. 19, S. 3) hinsichtlich der Qualifikation der vorliegenden Initiative als Einheitsinitiative (vgl. Erwägung 3.2 des angefochtenen Entscheides, act. 2/2, S. 9) und der Frage, ob die Begriffe „einfache Anregung“ und „allgemeine Anregung“ gleichbedeutend sind (vgl. Art. 49 Abs. 2, Art. 125 und Art. 127 Abs. 1 der alten Verfassung des Kantons St. Gallen vom 16. November 1890, Art. 41 lit. b und 43 Abs. 1 KV und ABI 2000, S. 286), an der Sache vorbei. Festzuhalten bleibt in diesem Zusammenhang einzig, dass eine Initiative in Form der einfachen Anregung auf



St.Galler Gerichte

Gemeindeebene gemäss Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG sowohl als Rechtsetzungsakt (vgl. hierzu Art. 3 Abs. 1 GG und ABI 2008, S. 1332) durch eine Revision der Gemeindeordnung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Reglements, oder als Verwaltungsakt (etwa durch eine Kreditvorlage), welcher zumindest dem fakultativen Referendum untersteht (vgl. Art. 23 f. GG für Gemeinden mit Bürgerversammlung und Art. 66 f. GG für Gemeinden mit Parlament), umgesetzt werden kann.

4.4.

Zu prüfen ist, ob die streitbetroffene Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst oder undurchführbar ist. Gemäss dem Initiativtext zielt das strittige Volksbegehren auf den wirksamen Schutz der von ihm erfassten Grundstücke vor der Überbauung ab. Der Initiativtext selber äussert sich indessen nicht dazu, mit welchen Massnahmen dieses Ziel umgesetzt werden soll. Dies macht den Beizug der Begründung im konkreten Fall unerlässlich. Die Vorinstanz leitete in Erwägung E. 3.5 des angefochtenen Entscheids (act. 2/2, S. 14) aus dem Anliegen der Initianten mit Verweis auf die Beurteilung der Beschwerdegegnerin in deren Beschluss vom 28. November 2013 (act. 8/1/4, S. 3) ab, die Initiative beschlage in erster Linie den kommunalen Zonenplan. Gemäss diesem lägen sämtliche von der Initiative erfassten Parzellen grösstenteils ausserhalb der Bauzonen (Landwirtschafts- oder Grünzonen) und seien damit – vorbehältlich der Erstellung zonenkonformer Bauten und Anlagen – bereits „wirksam“ vor künftiger Siedlungstätigkeit geschützt (vgl. hierzu auch den Amtsbericht des Baudepartements vom 17. März 2014, act. 8/15). Diese Interpretation greift jedoch zu kurz. Damit würde die Initiative eines wesentlichen Gehalts beraubt. Nach dem Willen der Initianten (vgl. den letzten Satz der Initiativbegründung) soll der „wirksame Schutz“ des Grünen Rings vor der Überbauung namentlich mittels Landschaftsschutzmassnahmen verwirklicht werden. Eine solche Umsetzung der Initiative ist nicht unmöglich. Auch ist bei diesem Auslegungsergebnis hinreichend klar, worauf die Initiative in Form der einfachen Anregung gerichtet ist. Grundsätzlich kann eine Volksabstimmung durchgeführt werden, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Stadt St. Gallen der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte, insbesondere hinsichtlich der Zielsetzung der Initiative – Erlass von Landschaftsschutzmassnahmen –, ausgesetzt sehen. Zu entscheiden bleibt, ob die in der Begründung angebehrte Umsetzung der Initiative



mittels Erlass von Schutzverordnungen resp. der Ausscheidung von Landschaftsschutzgebieten dem fakultativen Referendum untersteht und damit in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt.

4.5.

Gemäss Art. 30 Abs. 1 BauG unterstehen einzig Zonenplan und Baureglement dem fakultativen Referendum. Das bedeutet, dass alle planerischen Anordnungen bzw. alle Vorschriften, die Gegenstand des Zonenplans bzw. des Baureglements sein können, Gegenstand des fakultativen Referendums sind. Dazu gehören vorab alle Zonenarten gemäss Art. 9 ff. BauG und alle öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften gemäss Art. 8 BauG. Auch Gegenstände des Natur- und Heimatschutzes können mit Schutzmassnahmen im Zonenplan und zugehörigen Vorschriften im Baureglement geschützt werden (Art. 99 Abs. 2 und 4 BauG). Diese unterstehen in diesem Fall, da sie Gegenstand des Zonenplans und des Baureglements sind, dem fakultativen Referendum. Entschliesst sich die Gemeinde indessen, Schutzmassnahmen in einer Schutzverordnung zu treffen, unterstehen diese nicht dem fakultativen Referendum (vgl. E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, St. Gallen 1983, Art. 29 N 16 und Art. 30 N 60). Der Erlass von Schutzverordnungen untersteht nämlich nicht dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 101 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 BauG e contrario) und fällt damit nicht in die Zuständigkeit der Bürgerschaft (vgl. Art. 101 Abs. 1 BauG). Insofern wäre die Initiative nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar und damit unzulässig.

4.6.

Nach dem Gesagten kann die Umsetzung der Initiative durch den Erlass von Schutzverordnungen im Sinne von Art. 99 Abs. 3 BauG nicht Gegenstand einer Initiative sein, was die Vorinstanz in Erwägung 3.4 des angefochtenen Entscheides (act. 2/2, S. 12) zutreffend festgehalten hat. Soweit sich der Beschwerdeführer in dieser Hinsicht auf den Verwaltungsgerichtsentscheid betreffend die Volksinitiative „Für eine Fussgängerzone Altstadt Wil“ (VerwGE B 163/1998 vom 28. Januar 1999, in: GVP 1999 Nr. 1) beruft, welche einen Kreditbeschluss für die Realisierung einer Fussgängerzone



St.Galler Gerichte

zum Gegenstand hatte, verkennt er, dass Art. 101 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 BauG e contrario das fakultative Referendum und damit eine Zuständigkeit der Bürgerschaft von vornherein ausschliesst, währenddessen dies bei einem Kreditbeschluss von der Höhe der neuen Ausgabe abhängig ist (vgl. Art. 66 Abs. 1 lit. c GG in Verbindung mit Art. 8 Ziff. 6 GO und die zulässig erklärte Initiative „Für einen autofreien Marktplatz“ aus dem Jahr 2011, welche vom Stadtparlament am 27. November 2012 angenommen wurde, act. 12, S. 5, www.stadt.sg.ch). An der im übergeordneten kantonalen Recht festgesetzten Zuständigkeitsordnung würde auch nichts ändern, wenn das strittige Begehren gemäss der Darstellung des Beschwerdeführers (act. 5, S. 7) in eine „Doppelinitiative“ (vgl. hierzu P. Friedli, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1999, Art. 17 N 12) umgedeutet werden könnte, d.h. wenn die Initiative unzulässigerweise so umgesetzt würde, dass Schutzverordnungen zunächst in der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum unterstellt würden und daraufhin vom Stadtparlament (vgl. Art. 2 Abs. 1 BO) erlassen werden müssten. Dasselbe gilt, soweit der Beschwerdeführer die Ansicht vertritt, die Initiative könne als Grundsatzfrage im Sinne von Art. 68 GG und Art. 6 Ziff. 4 in Verbindung mit Art. 9 GO (act. 5, S. 12 f.) oder als „Auftrag“ analog zu Art. 3 Abs. 1 BO umgesetzt werden (act. 5, S. 9). Nach Art. 68 Abs. 1 GG muss die Grundsatzfrage in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen. Bei Art. 3 Abs. 1 BO handelt es sich um eine Zuständigkeitsnorm. In Bezug auf den Erlass von Schutzverordnungen im „Grünen Ring“ wäre eine solche Kompetenznorm nur zulässig, soweit sie die Zuständigkeitsregelung gemäss Art. 101 Abs. 1 BauG wiederholt, ohne das Stadtparlament zum Erlass einer bestimmten Schutzverordnung zu verpflichten. Dies entspricht der Zielsetzung der Initianten offensichtlich nicht.

Ausser Acht gelassen hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid indessen, dass die Landschaftsschutzgebiete als Schutzzonen im Zonenplan ausgeschieden sind (vgl. Art. 17 Abs. 1 RPG, Art. 99 Abs. 2 BauG in Verbindung mit Art. 60 BO sowie www.geoportal.ch und www.stadt.sg.ch) und deren Erlass somit dem fakultativen Referendum untersteht (vgl. Art. 30 Abs. 1 BauG). Diesbezüglich ist die Zuständigkeit der Bürgerschaft gegeben (vgl. Art. 8 Ziff. 2 GO). Der Erlass von Landschaftsschutzgebieten steht auch in Einklang mit dem kommunalen Richtplan. Dieser sieht vor, insbesondere die Landschaftsräume Gübsensee, Menzlenwald und Dreilinden/Laderen, welche sich im „Grünen Ring“ befinden, im Zonenplan mit einem



zusätzlichen Landschaftsschutz zu versehen (www.stadt.sg.ch, vgl. hierzu auch das Landschaftsschutzgebiet Menzlen-Freudenberg-Eggen gemäss kantonalem Richtplan, Plan und Koordinationsblatt V31 Vorranggebiete Natur und Landschaft, www.geoportal.ch). Insofern ist der Einwand der Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 6. Januar 2015 (act. 12, S. 4), wonach die Anforderungen für Landschaftsschutzzonen in den fraglichen Gebieten nicht gegeben seien, unbegründet. Zudem spricht der Grundsatz der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG offensichtlich nicht gegen den Erlass von zusätzlichen Landschaftsschutzgebieten. Der Zonenplan wurde in den fraglichen Bereichen letztmals im Jahr 1980 (Landwirtschaftszone) resp. im Jahr 2002 geändert (Landschaftsschutzgebiet, vgl. www.geoportal.ch und www.stadt.sg.ch, siehe auch A. Zaugg, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, in: BVR 1983, S. 317 ff., S. 330). Art. 60 Abs. 3 BO schreibt hinsichtlich der Erstellung von Bauten in den im Zonenplan bezeichneten Landschaftsschutzgebieten vor, dass diese besonders gut zu gestalten sind und sich besonders gut in die Landschaft einfügen müssen. Unabhängig von der Rahmennutzungsordnung bietet diese positive Ästhetikklausel demnach einen zusätzlichen, wenn auch beschränkten Schutz vor der Überbauung. Dieser Schutz gilt auch für landwirtschaftliche Bauten, welche im „Grünen Ring“ nach dem geltenden Zonenplan grundsätzlich zonenkonform sind. In diesem Sinne kann der „Grüne Ring“ mit der Ausscheidung von zusätzlichen Landschaftsschutzgebieten „wirksam vor Überbauung“ mit (landwirtschaftlichen) Bauten geschützt werden, welche die erhöhten gestalterischen Anforderungen gemäss Art. 60 Abs. 3 BO nicht erfüllen. Auch wenn sich der „wirksame Schutz des Grünen Rings vor der Überbauung“ damit auf die Ausscheidung von zusätzlichen Landschaftsschutzgebieten beschränkt und die von der Vorinstanz vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der beschränkten Wirksamkeit der Initiative mit Blick auf den geltenden Zonenplan somit nicht restlos ausgeräumt werden können, kann die streitbetroffene Initiative als einfache Anregung nicht als offensichtlich rechtswidrig qualifiziert werden. Sie kann unter Beachtung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung in einem zentralen Punkt, der Ausscheidung von Landschaftsschutzgebieten, grundeigentümergebunden umgesetzt werden. Ob der „wirksame Schutz vor Überbauung“ allenfalls auch mit anderen Planungsmassnahmen, etwa der „differenzierten“ Schaffung weiterer Grünzonen, umgesetzt werden könnte, ist nicht im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu klären. Anzumerken bleibt, dass das



St.Galler Gerichte

Verwaltungsgericht die bisherigen weitgehenden Anstrengungen der Beschwerdegegnerin anerkennt, den Schutz des „Grünen Rings“ mittels Planungsmassnahmen (Zonenplan und Baureglement sowie Schutzverordnungen) umfassend sicherzustellen.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen verstösst der angefochtene Entscheid gegen die Garantie der politischen Rechte des Beschwerdeführers (Art. 34 BV). Es ist an den Stimmberechtigten der Stadt St. Gallen, in Kenntnis der beschränkten Wirksamkeit über die Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“ zu befinden, sofern das Initiativkomitee an seinem Begehren festhält. Die Beschwerde ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“ ist zulässig.

5.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerde- und Rekursverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP, vgl. zur Kostenfreiheit nach Art. 3 RIG bzw. zur Kostenpflicht in den Rechtsmittelverfahren: VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 6, www.gerichte.sg.ch). Für das Rekursverfahren hat die Vorinstanz den Parteien amtliche Kosten von Fr. 2000.-- auferlegt. Für das Beschwerdeverfahren ist eine Entscheidegebühr von Fr. 2000.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist im Beschwerde- und im Rekursverfahren zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer sind die im Beschwerde- und im Rekursverfahren erhobenen Kostenvorschüsse von je Fr. 2000.-- zurückzuerstatten.

Der Beschwerdeführer obsiegt, weshalb ihn die Beschwerdegegnerin sowohl für das Beschwerde- als auch das Rekursverfahren ausseramtlich zu entschädigen hat (Art. 98 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP), zumal keine Anhaltspunkte bestehen, die gegen die Notwendigkeit der Vertretung im Rekursverfahren sprechen würden (vgl. VerwGE B 2011/88 vom 18. Oktober 2011 E. 2.2.4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Das Honorar für das Beschwerde- und das Rekursverfahren wird unter Berücksichtigung der massgebenden Faktoren (Art. 31 Abs. 1 und 2 des



St.Galler Gerichte

Anwältsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, und Art. 19 und 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO) gemäss den Honorarnoten der Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers (act. 22, act. 8/26 sowie act. 5, S. 3, „Antrag“ Ziff. 3, vgl. Art. 4 HonO) pauschal auf Fr. 7000.-- zuzüglich Fr. 100.40 Barauslagen und Mehrwertsteuer (vgl. Art. 28 und Art. 29 HonO) festgesetzt. Unabhängig vom Verfahrensausgang steht der Beschwerdegegnerin kein Kostenersatz zu (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 176).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben. Die Initiative „Für den Schutz des Grünen Rings“ ist zulässig.

2. Die amtlichen Kosten des Beschwerde- und des Rekursverfahrens von je Fr. 2000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer werden die im Beschwerde- und Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 2000.-- zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdegegnerin entschädigt den Beschwerdeführer ausseramtlich für das Beschwerde- und Rekursverfahren mit gesamthaft Fr. 7000.-- (zuzüglich Fr. 100.40 Barauslagen und Mehrwertsteuer).

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Eugster

Bischofberger