

# BGer 1C 567/2022 vom 2. August 2023

Bundesgericht, 2023-08-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_567\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_567_2022)

FR: TF 1C 567/2022 du 2 août 2023

IT: TF 1C 567/2022 del 2 agosto 2023

## Regeste

Kostenanteil am Hochwasserschutzprojekt Region Wil | Politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1.1

Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Davon werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst ( Art. 88 Abs. 1 BGG ; BGE 138 I 171 E. 1.1; Urteil 1C\_468/2021 vom 17. Juni 2022 E. 1.1). Im vorliegenden Fall richtet sich die Beschwerde gegen den Beschluss der Gemeinde Wilen vom 1. Dezember 2020, wonach der Kostenanteil der Gemeinde an das HWS Region Wil als (nicht der Volksabstimmung unterliegende) gebundene Ausgabe budgetiert und in die mehrjährige Finanzplanung aufgenommen werde. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als Stimmrechtsbeschwerde offen. Der kantonale Instanzenzug gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG ist ausgeschöpft.

### E. 1.2

Der Beschwerdeführer ist in der Gemeinde Wilen in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt und damit nach Art. 89 Abs. 3 BGG grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte gemäss Art. 82 lit. c BGG unterliegt dem Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses ( Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG ; BGE 104 Ia 226 E. 1b; Urteil 1C\_627/2020, 1C\_631/2020, 1C\_633/2020, 1C\_639/2020, 1C\_641/2020 vom 23. März 2021 E. 2). Fällt ein solches während der Hängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens dahin, so wird die Beschwerde als gegenstandslos geworden abgeschrieben ( Art. 71 BGG in Verbindung mit Art. 72 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP; SR 273] ). Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass das Gericht konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheidet. Es dient damit der Prozessökonomie ( BGE 136 I 274 E. 1.3 mit Hinweisen). Der Gemeinderat Wilen hat zwar in der Medienmitteilung vom 21. November 2022 - wie auch der Gemeinderat Rickenbach - zunächst zugesagt, den Kredit betreffend das Hochwasserschutzprojekt einer Volksabstimmung zu unterstellen. Nachdem sich der Generalsekretär des Departements für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (DBU), Marco Sacchetti, kritisch zur Abstimmung in den Gemeinden äusserte, teilte der Gemeinderat Wilen im Januar 2023 mit, mit der Abstimmung zuzuwarten, bis das Bundesgericht im hängigen Beschwerdeverfahren entschieden habe. Je nach Ausgang des Verfahrens vor Bundesgericht würde sich eine Abstimmung als obsolet erweisen, so der Gemeinderat Wilen. Der Beschwerdeführer hat somit nach wie vor ein aktuelles und praktisches Interesse an der Aufhebung bzw. Überprüfung des angefochtenen Entscheids. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist in diesem Sinne einzutreten.

### **E. 1.3**

Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen ( Art. 95 lit. a, c und d BGG ; BGE 141 I 221 E. 3.1). Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (vgl. BGE 141 I 221 E. 3.1 ; 129 I 392 E. 2.1 ; 123 I 175 E. 2d/aa; je mit Hinweisen).

### **E. 1.4**

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 1 BGG ; BGE 145 I 26 E. 1.5). Es kann die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz von Amtes wegen oder auf Rüge hin berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und wenn die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann ( Art. 105 Abs. 2 BGG und Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.2 ; 146 I 83 E. 1.2; je mit Hinweisen). Zur Sachverhaltsfeststellung gehört auch die auf Indizien gestützte Beweiswürdigung. Für entsprechende Rügen gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 73 E. 2.2; 141 IV 317 E. 5.4; 140 III 264 E. 2.3; je mit Hinweisen). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt ( Art. 99 Abs. 1 BGG ).

### **E. 2**

Vorab ist die formelle Rüge des Beschwerdeführers zu prüfen, wonach die Vorinstanz eine Gehörsverletzung begangen haben soll. Er habe bereits im vorinstanzlichen Verfahren gerügt, dass das DIV seinen Rekurs abgewiesen habe, "soweit darauf eingetreten werden kann". Er habe geltend gemacht, es gehe aus dem Entscheid des DIV vom 29. November 2021 nicht hervor, inwiefern auf den Rekurs nicht eingetreten worden sei. Das Dispositiv sei dementsprechend nicht korrekt und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Behauptung des Beschwerdeführers, die Vorinstanz sei mit keinem Wort auf diese Rüge eingegangen, trifft indes nicht zu. So erwog die Vorinstanz in diesem Zusammenhang, dass auf die vom Beschwerdeführer erneut thematisierte Frage, ob das DIV auf den Stimmrechtsrekurs überhaupt hätte eintreten müssen, zwar nicht näher einzugehen sei. Sie wies jedoch darauf hin, es handle sich beim angefochtenen Entscheid ohne jeden Zweifel um einen Entscheid in der Sache, nachdem die (Eintretens-) Frage der Rechtzeitigkeit des Rekurses offengelassen worden sei. Die Vorinstanz hat damit die Formulierung des Dispositivs des Entscheids des DIV zu Recht nicht beanstandet. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ( Art. 29 Abs. 2 BV ) liegt nicht vor.

### **E. 3**

In materieller Hinsicht streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz den Kostenanteil der Gemeinde Wilen an den Kosten des Hochwasserschutzprojekts Region Wil zu Recht als gebundene Ausgabe beurteilt hat, die nicht der Volksabstimmung unterliegt.

#### **E. 3.1**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur

Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen ( BGE 141 I 130 E. 4.1 mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor ( BGE 123 I 78 E. 3b; Urteile 1C\_17/2017 vom 23. August 2017 E. 4.2; 1C\_609/2016 vom 8. März 2018 E. 4.1; 1C\_261/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 3.1; je mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der vorstehend umschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der den Bürgerinnen und Bürgern durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird ( BGE 141 I 130 E. 4.3 ; 125 I 87 E. 3b; Urteil 1C\_17/2017 vom 23. August 2017 E. 4.3; je mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Gemäss § 5 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Thurgau vom 23. April 2013 über das Rechnungswesen der Gemeinden (RRV/TG; RB 131.21) gilt eine Ausgabe als neu, wenn hinsichtlich der Notwendigkeit, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Umstände ein grosser Handlungsspielraum besteht. Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie nicht als neu im Sinne von Abs. 1 gilt (§ 5 Abs. 2 RRV/TG). Nach Auffassung der Vorinstanz besteht im Kanton Thurgau keine von der bundesgerichtlichen Praxis abweichende Rechtsauffassung. Auch der Beschwerdeführer ist der Ansicht, § 5 Abs. 1 RRV/TG gebe die bundesgerichtliche Begriffsbestimmung wieder. Die Politische Gemeinde Wilen bringt vor, es bestehe eine konstante Praxis des Kantons Thurgau, welche - offenbar in Abweichung von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung - die Kosten für Flusskorrekturen als gebundene Ausgaben betrachte; auf kommunaler Ebene könne daher nichts anderes gelten. Mit dieser unsubstanzierten Behauptung vermag sie den Nachweis einer von der bundesgerichtlichen Umschreibung der gebundenen Ausgaben abweichenden kantonalen Praxis, an welchen das Bundesgericht grundsätzlich hohe Anforderungen stellt

(vgl. BGE 125 I 87 E. 4b mit Hinweisen), jedenfalls nicht zu erbringen. Es ist somit vorliegend davon auszugehen, dass sich die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben gemäss § 5 RRV/TG grundsätzlich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts anlehnt und keine abweichende kantonale Praxis besteht.

#### **E. 3.4**

Das Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (WBG; SR 721.100) bezweckt den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz); es gilt für alle oberirdischen Gewässer ( Art. 1 WBG ). Der Hochwasserschutz ist Aufgabe der Kantone ( Art. 2 WBG ), welche diesen in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen gewährleisten ( Art. 3 Abs. 1 WBG ). Reicht dies nicht aus, so müssen Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrekturen, Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen sowie alle weiteren Vorkehrungen, die Bodenbewegungen verhindern, getroffen werden ( Art. 3 Abs. 2 WBG ). Gemäss Art. 4 Abs. 1 WBG müssen Gewässer, Ufer und Werke des Hochwasserschutzes so unterhalten werden, dass der vorhandene Hochwasserschutz, insbesondere die Abflusskapazität, erhalten bleibt. Bei interkantonalen Gewässern koordinieren die Kantone ihre Massnahmen und verständigen sich über die Aufteilung der Kosten ( Art. 5 Abs. 1 WBG ).

#### **E. 3.5**

Diese bundesrechtlichen Gesetzesgrundlagen werden durch die Bestimmungen des Gesetzes des Kantons Thurgau vom 19. April 2017 über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren (WBSNG/TG; RB 721.1) konkretisiert. Der Schutz vor den schädlichen Einwirkungen des Wassers erfolgt in erster Linie durch Unterhalt und in zweiter Linie durch raumplanerische Massnahmen. Reicht dies nicht aus, sind Korrektionsmassnahmen zu treffen (§ 3 Abs. 2 WBSNG/TG). Gemäss § 13 WBSNG/TG obliegen Bachkorrekturen der Gemeinde. Der Kanton kann an Stelle der Gemeinden eine solche planen oder durchführen, wenn die Bachkorrektur mehrere Gemeinden betrifft, sämtliche Gemeinden diesem Vorgehen zustimmen und die zu treffenden Massnahmen von regionaler Bedeutung sind (§ 14 Abs. 1 WBSNG/TG). Soweit nicht § 14 zur Anwendung gelangt, bedürfen Projekte für Bachkorrekturen der Genehmigung durch den Kanton (§ 16 Abs. 1 WBSNG/TG).

#### **E. 3.6**

Die Vorinstanz stellte für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich fest (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG ; E. 1.4 hiervor), der Handlungsbedarf für einen geeigneten Ausbau der vier Bäche der Region Wil (Alp-, Krebs-, Hueb- und Meienmättelibach) sei anhand des technischen Berichts der Projektleitung zum Auflageprojekt (Entwurf für die Vernehmlassung vom 29. November 2019; nachfolgend: technischer Bericht) ausgewiesen; dieser weise auf zahlreiche Hochwasserereignisse seit dem Jahr 1896 und auf das dynamische Wachstum des Siedlungsraums Wil hin. Sowohl die rechtsverbindlichen Gefahrenkarten der Gemeinden Wilen und Rickenbach sowie der Stadt Wil als auch die Gefahrenhinweiskarte der Nationalstrasse A1 zeigten, dass die Abflusskapazitäten der vier Bäche ungenügend seien und die Schutzziele aktuell nicht eingehalten würden.

#### **E. 3.7**

Es ist vorliegend unbestritten, dass im betroffenen Perimeter Hochwasserschutzmassnahmen notwendig sind und damit das "Ob" der Massnahmen durch die gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich vorbestimmt ist. Streitig und zu prüfen ist jedoch, ob die Behörden bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen des Hochwasserschutzes in der Region Wil in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum haben, der die Mitsprache des Volkes rechtfertigt.

#### **E. 4.1**

Das HWS Region Wil stützt sich insbesondere auf das Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) sowie das kantonale Gesetz über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren (WBSNG/TG). Das "Wie" der vorgesehenen Hochwasserschutzmassnahmen wird durch diese rechtlichen Grundlagen nicht derart vorentschieden, dass die zuständigen Behörden bezüglich dieser Frage keine Handlungsfreiheit mehr besässen. Daran ändert auch der Richtplan des Kantons Thurgau nichts, der für Siedlungsgebiete als Schutzziel ein 100-jähriges Hochwasser (HQ 100) vorsieht (welchem auch die vorgebrachte Alternativlösung entsprechen würde, vgl. E. 4.5 hiernach). Die hier streitige Frage, ob der (nicht dem Referendum unterliegende und lediglich behördenverbindliche) Richtplan den rechtlichen Handlungsspielraum überhaupt weiter einschränken kann, kann somit offen bleiben. Selbst wenn das massgebende Recht den Behörden in Bezug auf das "Wie" eines Vorhabens eine verhältnismässig grosse Entscheidungsfreiheit einräumt, bedeutet dies noch nicht, dass die dafür notwendigen Ausgaben als neu zu beurteilen wären. Neben der rechtlichen bedarf es auch einer tatsächlichen Handlungsfreiheit. Nur wenn aufgrund der konkreten Umstände überhaupt mehrere Möglichkeiten offenstehen, ist die Mitwirkung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sinnvoll (vgl. Urteile 1C\_183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 5.1.4; P.638/1987 vom 9. Juni 1988 E. 4e, in: ZBl 89/1988 S. 539 ff.; je mit Hinweisen). Die sich bietenden Alternativlösungen müssten wesentlich unterschiedlich sein, um als erheblich zu gelten. Dies gilt in sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht (vgl. KARL SPÜHLER, Die Praxis des Bundesgerichts zu den gebundenen Ausgaben in den zürcherischen Gemeinden, ZBl 92/1991 S. 146). Sinnvoll ist die Volksabstimmung, wenn nicht nur technische Details, sondern im Lichte der staatspolitischen Funktion des Ausgabenreferendums wesentliche Fragen offen sind ( BGE 115 Ia 139 E. 3a mit Hinweisen).

##### **E. 4.1.1**

Der Beschwerdeführer führt als Alternative die im Rahmen des Vorprojekts 2015 ausgearbeitete Variante 1.1 an. In dieser Variante sei vorgesehen gewesen, den Huebbach auf einer Länge von rund 1,1 km südlich der Autobahn entlang und teilweise in der Böschung der A1 in einem Rohr mit einem Durchmesser von 1,6 m bis in den Krebsbach zu führen. Bei der neuen Variante 1.4 «Microtunnel Hummelberg» (Bauprojekt 2018) soll der Huebbach dagegen westlich von Wilen in einem rund einen Kilometer langen Stollen unter dem Hummelberg bis an den südlichen Siedlungsrand von Wilen geführt werden. Dort soll der offen geführte Huebbach mit dem Maienmättelbach vereinigt und bis zum Alpbach verlängert werden. Der Beschwerdeführer bringt vor, im technischen Bericht zum Auflageprojekt sei das Projektteam im Rahmen der durchgeführten Variantenbewertung zum Schluss gekommen, dass beide Varianten technisch machbar seien und die Anforderungen an den Hochwasserschutz erfüllten. Es handle sich bei den Varianten 1.1 und 1.4 um grundsätzliche Alternativen, die sich in sachlicher als auch örtlicher Hinsicht

wesentlich unterscheiden und sich auf die wesentliche Gestaltung des Projekts und nicht nur technische Details beziehen würden. Es gehe an der Sache vorbei, wenn sich die Vorinstanz darauf berufe, dass es sich bei der Frage, ob die Wasserführung entlang der Autobahn oder durch einen Tunnel unter besiedeltem Gebiet zu führen sei, lediglich um eine von 50 Massnahmen handle. Abgesehen davon, dass im aktuellen Kostenteiler vom 5. Januar 2022 nicht annähernd 50 Massnahmen aufgelistet seien, handle es sich beim Tunnelbau um die mit Abstand technisch komplizierteste, risikoreichste und auch teuerste Massnahme. So beliefen sich die Kosten für den Tunnelbau auf total Fr. 11'493'520.00 bzw. mache dieser mehr als einen Viertel der Gesamtkosten des HWS Region Wil von Fr. 45'505'900.-- aus. Noch grösser falle der Anteil, der mit dem Stollenbau verbundenen Kosten bezüglich des Kostenanteils der Gemeinde Wilen (Fr. 1'420'306.--) aus; dieser würde fast einen Drittel des gesamten Kostenanteils von Fr. 4'749'610.-- (Kostenteiler Stand: 5. Januar 2022) ausmachen. Es sei damit verfehlt, wenn die Vorinstanz davon ausgehe, der Tunnelbau habe "lediglich einen geringen Einfluss" auf das Projekt.

#### **E. 4.1.2**

Die Vorinstanz stützte sich wesentlich auf den im Verfahren vor dem DIV eingeholten Amtsbericht des Amtes für Umwelt (AfU) vom 12. Mai 2021 und stufte die Ausführungen dieser mit der Projektleitung betrauten Fachstelle als nachvollziehbar und überzeugend ein. Gemäss AfU genüge es nicht, nur an einer Stelle Hochwasserschutzmassnahmen zu ergreifen. Da sich die vier Bäche gegenseitig beeinflussten und zusammen ein Gewässernetz bildeten, seien auch die Massnahmen auf alle Bäche auszudehnen bzw. gemeinsam zu ergreifen. Das HWS Region Wil sehe nur Massnahmen in denjenigen Bachabschnitten vor, die ein Hochwasserschutzdefizit aufwiesen. Die Massnahmen beschränkten sich auf ein Minimum und gäben den Bächen nur ein Mindestmass an Eigendynamik zurück. Die Schwierigkeit bestehe darin, dass sich die vier Bäche in unterschiedlichen Gemeinden befänden und teilweise sogar in den Kanton St. Gallen ragten. Die Abstimmung und Umsetzung der geplanten Hochwasserschutzmassnahmen setzten voraus, dass alle betroffenen Gemeinden dem Projekt zustimmten und bereit seien, sich daran zu beteiligen. Während elf Jahren sei das Projekt optimiert worden, wobei grossräumige alternative Linienführungen und Ableitungen geprüft worden seien. Diese hätten ergeben, dass im betreffenden Perimeter nur eine einzige mögliche und technisch umsetzbare Lösung bestehe, um die Ziele eines effektiven Hochwasserschutzes zu erreichen. Aufgrund der geographischen, topographischen sowie demographischen Gegebenheiten sei jedoch nur ein gemeinsamer Hochwasserschutz für die vier Bäche möglich. Die gegenseitige Beeinflussung der vier Bäche und das dadurch begründete Gewässernetz liessen keine gesonderte Ergreifung von Massnahmen zu; diese seien als Gesamtprojekt zu ergreifen, anders könne der Hochwasserschutz nicht gewährleistet werden. Nach Auffassung der Vorinstanz folge aus diesen überzeugenden Ausführungen des AfU, dass betreffend das "Wie" kein Handlungsspielraum mehr bestehe. Auch wenn das AfU in seiner Stellungnahme ausgeführt habe, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass andere, abstrakte Lösungen möglich seien, solle nun nach elfjähriger Projektierungs- und Planungsphase ein in Übereinstimmung mit den betroffenen Gemeinden und Kantonen sowie dem ASTRA entwickeltes Gesamtpaket der Realisierung zugeführt werden; dies in Nachachtung der längst überfälligen gesetzlichen Pflicht zur Verbesserung des Hochwasserschutzes in der Region Wil. In diesem speziellen Einzelfall, wo es um den Kredit für eine Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kantonen sowie dem Bund gehe, könne es keine Rolle spielen, ob für einen einzelnen Teil des Projektperimeters eine andere

Lösung (Variante 1.1 betreffend Huebbach) denkbar wäre, wie dies der Beschwerdeführer behauptete. Jedenfalls käme dieser aufgrund der Grösse des Projektperimeters bei Weitem nicht eine Wichtigkeit zu, welche die Mitsprache des Volkes rechtfertigen würde. Namentlich genüge eine einzelne Massnahme innerhalb eines Systems von insgesamt 50 sich gegenseitig beeinflussenden Einzelmassnahmen nicht, um eine gebundene Ausgabe zu verneinen, zumal in der Gesamtschau lediglich ein geringer Einfluss auf das unausweichliche Gesamtprojekt bestehe.

#### **E. 4.2**

Vorliegend ist unbestritten, dass Hochwasserschutzmassnahmen im betreffenden Perimeter unerlässlich sind und als gemeindeübergreifendes Gesamtprojekt realisiert werden müssen. Es wird auch nicht in Frage gestellt, dass die einzelnen Massnahmen grundsätzlich gemeinsam zu ergreifen sind. Die Vorinstanz stellte in diesem Zusammenhang für das Bundesgericht verbindlich fest, dass die gegenseitige Beeinflussung der vier Bäche und das dadurch begründete Gewässernetz keine gesonderte Ergreifung von Massnahmen zulasse; die Massnahmen seien als Gesamtprojekt zu ergreifen, anders könne der Hochwasserschutz nicht gewährleistet werden. Aus den Akten geht allerdings nicht hervor, dass ein Gesamtprojekt ausschliesslich mit der gewählten Stollen-Lösung möglich und insbesondere mit der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Variante 1.1 (Linienführung entlang der Autobahn) nicht zu erzielen sein soll. So sah bereits das Vorprojekt 2015 mit der Variante 1.1 eine Gesamtlösung unter Einbezug der vier Bäche vor.

#### **E. 4.3**

Die Vorinstanzen haben die Variante 1.4 (Stollen-Lösung) mit Verweis auf den technischen Bericht als einzig mögliche Variante bezeichnet, um das Sicherheitsniveau zu erreichen, das die aktuellen Nutzungen ermöglicht. Dies ist insoweit widersprüchlich, als - wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht - im technischen Bericht im Rahmen des Variantenvergleichs explizit festgehalten wird, die Variante 1.1 sei technisch machbar und erfülle die Anforderungen an den Hochwasserschutz. Dies lässt sich damit begründen, dass die Vorinstanzen die Gebundenheit der Ausgabe aus der "Verbundaufgabe" zwischen Gemeinden und Kantonen sowie dem Bund ableiten möchten und nicht damit, dass die Alternative nicht umsetzbar wäre. So wird im angefochtenen Entscheid festgehalten, es könne angesichts der vorliegenden "Verbundaufgabe" keine Rolle spielen, ob für einen einzelnen Teil des Projektperimeters eine andere Lösung denkbar wäre.

#### **E. 4.4**

Es überzeugt jedoch nicht, einzig mit dem Argument der "Verbundaufgabe" die Gebundenheit der Ausgabe zu begründen. Soweit der Beschwerdeführer einwendet, bei gemeindeübergreifenden "Verbundaufgaben" dürften grundsätzlich keine anderen Anforderungen an die Frage der Gebundenheit von Ausgaben gestellt werden, ist ihm zuzustimmen. Ein unausweichlicher Sachzwang und damit die Gebundenheit kann nicht einzig daraus abgeleitet werden, dass die Zustimmung verschiedener beteiligter Gemeinwesen bzw. Behörden erforderlich ist und die Ablehnung einer beteiligten Partei das Gesamtprojekt in Frage stellen würde. Ein Zusammenschluss von Gemeinwesen und Behörden zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung für sich allein vermag einen Entzug der demokratischen Rechte nicht zu rechtfertigen. Dies gilt im zu beurteilenden Fall umso mehr, als eine Gesamtlösung unter Einbezug der vier Bäche auch bei der Variante 1.1. möglich erscheint. Soweit - wie vorliegend - für solche "Verbundaufgaben" keine gesetzlich

normierte Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen (Finanzdelegation) vorhanden ist, welche einen bestimmten Aufgabenbereich, von der Volksabstimmung ausnimmt und an die Exekutive delegiert, rechtfertigt es sich nicht, solche generell der demokratischen Mitwirkung bzw. Kontrolle zu entziehen.

#### **E. 4.5**

Dass die Variante 1.1 nicht umsetzbar wäre und die Anforderungen an den Hochwasserschutz nicht erfüllen würde, geht auch aus den Akten nicht hervor. Es wurde eine detaillierte Variantenbewertung durchgeführt, anlässlich welcher die beiden Varianten 1.1 (Bachleitung entlang der Autobahn) und 1.4 (Microtunnel Hummelberg) miteinander verglichen wurden. Gemäss technischem Bericht ergab das detaillierte Variantenstudium, dass beide Varianten technisch machbar seien und auch den Anforderungen an den Hochwasserschutz entsprächen. Ein Stollen unter dem Hummelberg erfülle die Kriterien Hochwassersicherheit, Natur, Sozio-Ökonomie und Realisierbarkeit aber insgesamt am besten. Die neue Linienführung sei gegenüber der bisherigen Variante "Huebbachleitung entlang der südlichen Autobahnböschung" kostenneutral. Dank der grösseren Abflusskapazität des neuen Huebbach-Stollens (Durchmesser 1.8 Meter) werde eine Überflutung der Landwirtschaftsflächen im Gebiet zwischen Dietenmoos und Kreuzstrasse bis zu einem 100-jährigen Hochwasser verhindert und der Kulturbedarf für das Projekt um 2'300 m<sup>2</sup> reduziert (technischer Bericht, Ziff. 7.1.2 S. 61). Dem Bewertungsschema vom 5. Februar 2019 ist ebenfalls zu entnehmen, dass die Variante 1.1 die Anforderungen an die Hochwassersicherheit - wenn teils auch nur knapp - erfüllt. Bei der Variante 1.4 sind nicht nur die Siedlungsgebiete, sondern auch die Landwirtschaftsgebiete im Bereich des Huebbachs bis zu einem Hochwasser geschützt, das statistisch alle 100 Jahre stattfindet (HQ 100). Dieser Wert liegt über dem gültigen Schutzziel für Landwirtschaftsflächen, welche gemäss der Schutzzielmatrix für Hochwasser des Richtplans des Kantons Thurgau nur begrenzt geschützt werden (vgl. technischer Bericht, Ziff. 7.1.4 S. 62). Auch die Politische Gemeinde Wilen stellt sich nicht auf den Standpunkt, die Variante 1.1. sei technisch nicht machbar oder erfülle die Hochwasserschutzanforderungen nicht. Sie führt jedoch die Baurisiken der Variante 1.1 ins Feld und hebt die Vorteile der Microtunnel-Lösung (geringeren Kulturlandverbrauch sowie eine bessere Synergie des Kombi-Gerinnes Meienmättelbach und Huebbach mit einer grösseren Wassermenge und grösserer ökologischer Vielfalt) hervor.

#### **E. 4.6**

Nach der Rechtsprechung kann eine Behörde das Finanzreferendum nicht dadurch vermeiden, dass sie für die Erfüllung einer Aufgabe des Gemeinwesens die "zweckmässigste" und "billigste" der in Betracht fallenden Lösungen wählt. Dass die anderen Lösungen mit gewissen Nachteilen behaftet und insbesondere kostspieliger wären, ist aus dem Gesichtspunkt des Finanzreferendums bedeutungslos. Die Stimmberechtigten sind nicht gehalten, für die Erfüllung einer Aufgabe des Gemeinwesens das zweckmässigste und billigste Mittel zu wählen; sie können aus irgendwelchen Gründen einer Lösung den Vorzug geben, die nicht die minimale oder optimale Erfüllung der Aufgabe darstellt, sondern mit gewissen Unzukömmlichkeiten verbunden ist oder Aufwendungen erfordert, die über das unbedingt Erforderliche weit hinausgehen. Die Unerlässlichkeit einer Ausgabe ist nicht der Gebundenheit gleichzustellen (zum Ganzen: BGE 95 I 213 E. 4b mit Hinweis). Dass der Variantenentscheid vorliegend zugunsten der Microtunnel-Lösung (Variante 1.4) ausgefallen ist, die in verschiedener Hinsicht als vorteilhafter eingestuft worden ist, ist zwar

nachvollziehbar, vermag aber für sich noch keine Gebundenheit der Ausgabe zu begründen und keinen Entzug der demokratischen Rechte zu rechtfertigen.

#### **E. 4.7**

Für die Frage nach der Gebundenheit einer Ausgabe ist vielmehr massgebend, ob sich die aufgezeigte Alternative wesentlich vom Projekt unterscheidet und damit als grundsätzliche Alternative betrachtet werden kann.

##### **E. 4.7.1**

Die Vorinstanz geht davon aus, dass sich die Untervariante 1.1 nicht wesentlich vom Gesamtprojekt unterscheidet. Diese stelle nur eine einzelne Massnahme innerhalb eines Systems von insgesamt 50 sich gegenseitig beeinflussenden Einzelmassnahmen dar. Dies mag rein quantitativ im Verhältnis zu den weiteren Massnahmen des Gesamtprojekts zutreffen. Die Vorinstanz hat allerdings die erheblichen Kosten der Huebbachlösung und die Bedeutung für die Wohnbevölkerung Wilen ausser Acht gelassen. Zudem hat sie verkannt, dass nicht bloss technische Details der Projektausführung zur Diskussion stehen.

##### **E. 4.7.2**

Der Beschwerdeführer hat nachvollziehbar dargelegt, dass der Tunnelbau bzw. die Alternativmassnahme durchaus einen wesentlichen Teil des Gesamtprojekts darstellt. Dies zeigt sich insbesondere aufgrund der hohen Kosten des Tunnelbaus. Gemäss aktuellem Kostenteiler vom 5. Januar 2022 ergibt sich, wie der Beschwerdeführer zutreffend wiedergibt, dass die Kosten für den Tunnelbau mehr als ein Viertel der Gesamtkosten des HWS Region Wil von insgesamt Fr. 45'505'900.-- ausmachen. Der mit dem Stollenbau verbundene Kostenanteil der Politischen Gemeinde Wilen fällt noch höher aus und würde fast ein Drittel des gesamten Kostenanteils von Fr. 4'749'610.-- betragen. Soweit die Gemeinde die vom Beschwerdeführer erstmals vorgebrachten Ausführungen im Zusammenhang mit den Kosten der Alternativprojekte als unzulässige Noven betrachtet, geht sie in ihrer Annahme fehl. Eine Tatsache, die sich aus den vorinstanzlichen Akten ergibt, ist nicht neu ( BGE 136 V 362 E. 3.3.1). Die vorinstanzliche Erwägung, wonach der Tunnelbau lediglich einen geringen Einfluss auf das Projekt habe, trifft somit - wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt - nicht zu.

##### **E. 4.7.3**

Es schadet daher auch nicht, dass es sich bei der aufgezeigten Alternativmassnahme (Linienführung entlang der Autobahn anstatt im Tunnel unter dem Hummelberg) bloss um eine von verschiedenen Einzelmassnahmen im gemeindeübergreifenden Gesamtprojekt handelt. Entscheidend ist, dass sich die Handlungsfreiheit der Behörden nicht nur auf Details der Projektausführung bezieht, sondern auf Aspekte, die politisch für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von einigem Interesse sind und deren Mitbestimmung rechtfertigen (vgl. DANIEL SCHMITZ, Die Ausgabenbindung beim Finanzreferendum, Diss. 1991, S. 197). Vorliegend stehen zudem nicht nur technische Details zur Disposition. In örtlicher Hinsicht weisen die beiden Varianten komplett verschiedene Linienführungen auf. Während die Tunnellösung unterirdisch unter dem Hummelberg zum Teil unter Siedlungsgebiet verlaufen soll, würde die Variante 1.1 südlich entlang der Autobahn, teilweise in der Böschung der A1 in einem Rohr geführt. Aufgrund der Lage in bzw. entlang der Böschung der Autobahn ist der Bau nur im offenen Grabenbau möglich (vgl. technischer Bericht, Ziff. 7.1.1 S. 60). Es kann vorliegend somit nicht gesagt werden, dass die Variante 1.1 nur in untergeordneter Weise vom geplanten Projekt abweicht. Es handelt

sich vielmehr um Aspekte, die politisch für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Interesse sind und ihre Mitbestimmung rechtfertigen. Der Unterschied erweist sich vorliegend als derart erheblich, dass das "wie" eine Volksabstimmung rechtfertigt. Dies trifft umso mehr zu, als beide Varianten das Gebiet der Gemeinde Wilen betreffen, deren Kostenanteil am HWS Region Wil Gegenstand der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde bildet. Dies vermag die Vorinstanz auch nicht mit dem Argument abzutun, der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Alternativmassnahme käme aufgrund der Grösse des Projektperimeters nicht eine Wichtigkeit zu, welche die Mitsprache des Volkes rechtfertigen würde. Auch wenn es sich um ein überregionales Gesamtprojekt handelt, das sich über mehrere Gemeinden erstreckt, darf nicht unberücksichtigt gelassen werden, dass vorliegend der Kostenanteil einer Gemeinde am Gesamtprojekt zur Diskussion steht und es sich dabei um eine kommunale Angelegenheit handelt.

#### **E. 4.8**

Die Gefahrenkarten von Wilen, Rickenbach und Wil weisen eine geringe und mittlere Gefährdung aus. Ausserdem ist unstrittig, dass die Abflusskapazitäten der Bäche (Alp-, Krebs-, Hueb- und Meienmättelibach) ungenügend sind und damit ein Handlungsbedarf bezüglich Hochwasserschutz ausgewiesen ist. Dies begründet jedoch noch keine derartige Dringlichkeit, welche den Behörden keinerlei Spielraum in zeitlicher Hinsicht mehr belassen würde. Es liegt keine notstandsähnliche Situation oder gar existentielle Bedrohung der Bevölkerung vor, welche den Weg über das ordentliche, demokratische Verfahren grundsätzlich ausschliessen würde (vgl. BGE 115 Ia 139 E. 4 mit Hinweis).

#### **E. 4.9**

Sollte die Ausgabe in der Volksabstimmung abgelehnt werden und auch ein überarbeitetes Gesamtprojekt keine Zustimmung finden, so könnte dies freilich dazu führen, dass sich der Kanton gestützt auf § 52 Abs. 1 WBSNG/TG veranlasst sehen könnte, auf Kosten der Gemeinde Ersatzmassnahmen anzuordnen. Ob es sich rechtfertigt, dies in Kauf zu nehmen, haben jedoch nicht der Gemeinderat oder das Bundesgericht, sondern die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu entscheiden (vgl. BGE 94 I 126 E. 4b). Es handelt sich dabei um den Preis, welchen die Gemeinwesen für die Aufrechterhaltung ihrer demokratischen Einrichtungen zu zahlen bereit sein müssen (vgl. zum Ganzen: BGE 95 I 213 E. 4b).

#### **E. 4.10**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das Ergreifen von Hochwasserschutzmassnahmen zwar erforderlich ist, die Vorinstanz jedoch zu Unrecht angenommen hat, es bestehe in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit. Damit ist die Ausgabe für das Hochwasserschutzprojekt neu im Sinne von § 5 Abs. 1 RRV/TG. Die Vorinstanz durfte demnach den Anteil der Gemeinde an den Kosten des HWS Region Wil nicht als gebundene Ausgabe bezeichnen, ohne die politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu verletzen.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet und ist gutzuheissen, was zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt. Die Politische Gemeinde Wilen ist anzuweisen, den Kostenanteil der Gemeinde an den Kosten des Hochwasserschutzprojekts Region Wil als neue Ausgabe der Volksabstimmung zu unterstellen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ). Hingegen hat

die Politische Gemeinde Wilen den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG ). Das Verwaltungsgericht wird über die Kosten und Entschädigungen in den vorinstanzlichen Verfahren neu zu befinden haben.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.