

BGE 141 I 130

Bundesgericht (BGE), 2015-04-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_141_I_130

FR: ATF 141 I 130

IT: DTF 141 I 130

Regeste

Regeste Stimmrechtsbeschwerde, kantonales Finanzreferendum, Unterscheidung von neuen und gebundenen Ausgaben. Begriff der gebundenen Ausgabe nach dem Recht des Kantons Thurgau beim staatlich finanzierten Umbau von Gebäuden (E. 3 und 4). Anwendung dieses Begriffs auf den geplanten Umbau (Sanierung und Erweiterung) des in der Kartause Ittingen errichteten Kunstmuseums. Angesichts des den kantonalen Behörden verbleibenden Entscheidungsspielraums für das zu finanzierende Projekt handelt es sich nicht um eine gebundene Ausgabe, die dem Finanzreferendum entzogen wäre (E. 5 und 6).

Regeste Recours pour violation du droit de vote, référendum financier cantonal, distinction entre dépenses liées et nouvelles. Notion de dépense liée selon le droit du canton de Thurgovie en cas de transformation de bâtiments financée par l'Etat (consid. 3 et 4). Application de cette notion à la transformation projetée (assainissement et extension) du musée d'art implanté dans la chartreuse d'Ittingen. Vu la marge d'appréciation laissée aux autorités cantonales concernant le projet à financer, il ne s'agit pas d'une dépense liée qui serait soustraite au référendum financier (consid. 5 et 6).

Regesto Ricorso per violazione del diritto di voto, referendum finanziario cantonale, distinzione tra spese nuove e spese vincolate. Nozione di spesa vincolata secondo il diritto del Cantone di Turgovia nel caso di trasformazioni di edifici finanziate dallo Stato (consid. 3 e 4). Applicazione di questa nozione alla progettata trasformazione (risanamento e ampliamento) del museo d'arte ubicato nella certosa di Ittingen. In considerazione del margine decisionale lasciato alle autorità cantonali riguardo al progetto da finanziare, non si tratta di una spesa vincolata che sarebbe sottratta al referendum finanziario (consid. 5 e 6).

Erwägungen

E. 3

Der Entscheid, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden gilt, obliegt dem Grossen Rat. Dieser beschliesst darüber bei der Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans oder bei der Genehmigung des Budgets."

E. 4

Streitig ist, ob der Grosse Rat den Objektkredit von 4,6 Mio. Franken zu Recht als gebundene Ausgabe beurteilte, die gemäss § 23 Abs. 3 KV/TG nicht der Volksabstimmung unterliegt. Dies prüft das Bundesgericht frei; in ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an (BGE 129 I 392 E. 2.1 S. 394 mit Hinweisen).

E. 4.1

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 BGE 141 I 130 S. 134 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 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; BGE 123 I 78 E. 3b S. 81; Urteil 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 5.1.1, in: ZBl 110/2009 S. 157).

E. 4.2

In Bezug auf den Unterhalt von Gebäuden im Speziellen geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass Ausgaben für den blossen Gebäudeunterhalt grundsätzlich als gebunden, solche für die Erweiterung oder die Ergänzung staatlicher Gebäude als neu zu betrachten sind (BGE 111 Ia 34 E. 4c S. 37). Ausgaben für den Umbau solcher Gebäude gelten als neu, wenn sie mit einer Zweckänderung verbunden sind. Umgekehrt lässt sich nicht allgemein sagen, dass grössere Ausgaben für die Instandstellung, Erneuerung oder den Umbau eines Gebäudes immer gebunden sind, wenn der Zweck des Gebäudes beibehalten wird (BGE 111 Ia 34 E. 4c S. 37 f. mit Hinweisen). Auch beim Gebäudeunterhalt kommt es auf das Ausmass des Spielraums beim "Ob" und "Wie" an (vgl. zuletzt Urteil 1C_35/2012 vom 4. Juni 2012, in: ZBl 114/2013 S. 497; RDAF 2014 I S. 250, E. 3.1 und 4 mit Hinweisen).

E. 4.3

Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Es bestehen für die Kantone keine verbindlichen bundesrechtlichen Begriffe der gebundenen und neuen Ausgaben. Es darf daher von der bundesgerichtlichen Umschreibung abgewichen werden, wo sich nach der Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt (BGE 125 I 87 E. 3b S. 91 mit Hinweisen). Dies ist vorliegend nicht der Fall: Wie der Grosse Rat in seiner Vernehmlassung bestätigt, gibt § 5 Abs. 1 FHG /TG die bundesgerichtliche Begriffsbestimmung wieder. Auch die vom Regierungsrat dokumentierte langjährige Praxis des Kantons Thurgau steht im Einklang BGE 141 I 130 S. 135 mit den vom Bundesgericht entwickelten Leitsätzen (Departement für Finanzen und Soziales, Grundsätze der Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben, vom 9. März 2009).

E. 5.1

Der Grosse Rat hält fest, dass der Objektkredit die Sanierung der bestehenden Räume des Kunstmuseums in der Kartause Ittingen betreffe. Mit den Sanierungsarbeiten gehe keine Zweckänderung einher. Auch das Erscheinungsbild bleibe aus Gründen des Denkmalschutzes identisch. Ein Ersatzneubau falle von vornherein ausser Betracht. Die Entscheidungsspielräume über das "Ob" und das "Wie" seien daher ausgesprochen gering.

Die Sanierung entspreche dem heute üblichen Standard für Museumsräume und überschreite diesen nicht. Daran ändere auch das Eigentum der Stiftung Kartause Ittingen an den Räumlichkeiten nichts: Die Errichtung des Kunstmuseums sei vom Kanton finanziert worden; im Gegenzug dürfe dieser die Räumlichkeiten unentgeltlich nutzen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer handle es sich nicht um einen Miet-, sondern um einen Gebrauchsleihevertrag gemäss Art. 305 ff. OR. Folgerichtig trage der Kanton als Entlehner nach Art. 307 Abs. 1 OR die Kosten für die Erhaltung der Sache. Es bestehe somit eine gesetzliche Grundlage dafür, dass der Kanton die Sanierungskosten selbst trage. Eine weitere gesetzliche Grundlage finde sich in § 9 Abs. 1 Ziff. 6 des kantonalen Gesetzes vom 4. Juni 1993 über die Kulturförderung und die Kulturpflege (RB 442.1; im Folgenden: KulturG), wonach der Kanton ein Kunstmuseum führe. Unter diesen Umständen habe der Grosse Rat seinen Beurteilungsspielraum bei der Qualifikation des Kredits als gebundene Ausgabe nicht überschritten.

E. 5.2

Der Regierungsrat teilt diese Auffassung. Angesichts der unentgeltlichen Nutzung der Räumlichkeiten durch den Kanton sei offenkundig, dass nicht die Stiftung Kartause Ittingen als Grundeigentümerin für die Kosten der Sanierung aufkommen müsse. Das "Ob" der Gesamtsanierung stehe daher ausser Frage. Nach über 30 Jahren des Betriebs sei eine Gesamtsanierung zweifellos angezeigt und nicht aufzuschieben. Der grösste Teil der Sanierung betreffe die Klimasanierung des Museums und die damit einhergehende Wärmedämmung. Die Notwendigkeit dazu ergebe sich aus dem Zweck des Museumsbetriebs und der Sicherung des dort BGE 141 I 130 S. 136 ausgestellten Kulturguts. Insofern sei auch das "Wie" weitestgehend vorgegeben.

E. 5.3

Die Beschwerdeführer bezweifeln, dass der beabsichtigte, aus ihrer Sicht "luxuriöse" Ausbau des bestehenden Kunstmuseums prinzipiell oder dem Umfang nach gesetzlich vorgeschrieben sei. § 9 Abs. 1 Ziff. 6 KulturG erwähne lediglich, dass der Kanton ein Kunstmuseum führe. Dies tue er vorbildlich und in Räumen, die dank des aufwendigen Unterhalts auch heute noch in bester Verfassung seien. Bezüglich Höhe, Art und Zeitpunkt der Ausgabe herrsche völlige Handlungsfreiheit. Dringender Sanierungsbedarf bestehe jedenfalls nicht, wolle der Regierungsrat doch nach eigenem Bekunden die mit 4,6 Mio. Franken budgetierten Arbeiten nur dann ausführen lassen, wenn auch der Neubau realisiert werden könne. Die beabsichtigte "Sanierung" werde allein durch den projektierten Neubau eines Kunstmuseums notwendig, weil die beiden Gebäude nicht nur technisch, sondern auch baulich miteinander verbunden werden sollen. Hinzu komme, dass es sich um die Sanierung eines Gebäudes handle, das dem Kanton gar nicht gehöre; insofern sei der Fall nicht vergleichbar mit der Sanierung von staatlichen Liegenschaften. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass ein Fall der Gebrauchsleihe vorliege; vielmehr sei bisher immer von Miete die Rede gewesen. Von einer unentgeltlichen Überlassung könne im Übrigen keine Rede sein.

E. 6

Der streitige Objektkredit von 4,6 Mio. Franken dient der umfassenden klimatischen Sanierung und Wärmedämmung der bestehenden Ausstellungsräume des Thurgauer Kunstmuseums in der Kartause Ittingen.

E. 6.1

Aufgrund des in den Akten liegenden Berichts "Messungen, Raumklima Museum" der X. AG vom 11. Dezember 2010 ist davon auszugehen, dass die Museumsräume der Kartause Ittingen den heutigen raumklimatischen Anforderungen nicht entsprechen und sich daher nur beschränkt für die Ausstellung von Kunstgegenständen eignen. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass die Räume ohne zusätzliche Eingriffe weiter genutzt werden könnten, wenn die Auswahl der Ausstellungsgegenstände eingegrenzt werde. Andernfalls seien bauliche Anpassungen und der Einbau von Klimaanlage unumgänglich. Ob sich dieser Aufwand lohne, müsse genauestens hinterfragt werden; raumklimatisch heikle Ausstellungsgegenstände könnten auch dort gezeigt werden, wo die entsprechenden Infrastrukturen schon vorhanden seien. BGE 141 I 130 S. 137

E. 6.2

§ 9 Abs. 1 Ziff. 6 KulturG enthält zwar den Auftrag an den Kanton, ein kantonales Kunstmuseum zu führen, macht aber keine Vorgaben zu dessen Standort, der vielmehr von einer vom Regierungsrat eingesetzten "groupe de réflexion" überprüft wurde. Diese empfahl in ihren Strategiepapieren vom 28. November 2008, am Standort Ittingen für das kantonale Kunstmuseum festzuhalten, da es sich dabei um eine einzigartige Verbindung von Geschichte und Gegenwart handle und sich Synergien mit der Führung des Ittinger Museums ergäben. Anschliessend erarbeitete eine Steuergruppe in Zusammenarbeit mit der Y. Enterprises den Bericht "Kunstmuseum Thurgau - Zukunftsszenarien" vom November 2010. Darin wurde festgehalten, dass die aktuellen Räumlichkeiten weder quantitativ noch qualitativ ausreichen, um ein Museumskonzept sinnvoll und attraktiv umsetzen zu können. Die Steuergruppe erachtete einen Erweiterungsbau für die nachhaltige und zukunftsgerichtete Entwicklung des Museums als unabdingbar. In der Folge wurde ein Vorprojekt erarbeitet, das einen Erweiterungsbau mit zusätzlichen 700 m² Ausstellungsraum zwischen den bestehenden Ausstellungsklausen und der Klostermauer vorsieht. Gleichzeitig sollen die bestehenden Gebäudeteile umfassend klimatisch saniert werden. Aus diesen Berichten und Studien lässt sich ableiten, dass Erweiterungsbau und Sanierung zwei kumulativ notwendige Massnahmen sind, um das angestrebte Ziel eines Kunstmuseums mit überregionaler Ausstrahlung zu erreichen, in dem bedeutende, insbesondere zeitgenössische Ausstellungen organisiert werden können.

E. 6.3

Diesem Zusammenhang trug der Regierungsrat Rechnung, indem er das Inkrafttreten der Vereinbarung mit der Stiftung Kartause Ittingen für den Erweiterungsbau von der Genehmigung des Objektkredits für die Gesamtanierung der Ausstellungsräume des Kunstmuseums durch den Grossen Rat abhängig machte. In der Beilage zur Budgetbotschaft betonte er, dass beide Vorhaben zusammen ausgeführt würden; mit der Genehmigung des Objektkredits würde sich der Grosse Rat implizit auch für die Zusammenarbeit von Kanton und Stiftung betreffend Finanzierung und Realisierung des Erweiterungsbaus aussprechen. In der Beratung im Grossen Rat vom 4. Dezember 2013 wurde die Sanierung der bestehenden Museumsräume kaum thematisiert; die BGE 141 I 130 S. 138 Diskussion betraf in erster Linie den geplanten Erweiterungsbau und die Zweckmässigkeit des Standorts Ittingen. Es wurde betont, dass die Sanierung der Ausstellungsräume Nord mit dem Erweiterungsbau gekoppelt sei (Voten Kommissionspräsident Senn, Beratungsprotokoll vom 4. Dezember 2013, S. 46; Marazzi und Grunder, a.a.O., S. 53) und dass Sanierung und Neubau dem Grossen Rat als Paket vorgelegt worden seien (Votum Wehrle, a.a.O., S. 59). Regierungsrat Stark hielt fest, dass

die Kompetenz für die Zusprennung der Lotteriegelder zwar beim Regierungsrat liege; aus technischer Notwendigkeit und aufgrund der politischen Brisanz sei das Parlament aber bewusst einbezogen worden (a.a.O., S. 64). Regierungsrätin Knill ergänzte, dass die Schaffung von zusätzlichem Ausstellungsraum eng mit der Sanierung verflochten sei, weil ein grosser Teil der technischen und energetischen Investitionen unter den Erweiterungsbau zu liegen kämen und in den Kosten des Erweiterungsbaus enthalten seien (a.a.O., S. 66).

E. 6.4

Demnach ist davon auszugehen, dass der Objektkredit für die Sanierung der bestehenden Ausstellungsräume Teil des Gesamtprojekts der Erweiterung und Modernisierung des Thurgauer Kunstmuseums ist. Der Grosse Rat musste entscheiden, ob er - durch Genehmigung des Objektkredits - diesem Projekt und seiner vorgesehenen Finanzierung zustimmt oder aber - durch Ablehnung des Objektkredits - die ganze Übung abbricht (Votum Egger, a.a.O., S. 55) bzw. "auf Feld 1" zurückversetzt (Votum Komposch, a.a.O., S. 60), mit der Folge, dass das Sanierungskonzept, der Standort des Kunstmuseums, die Gestaltung des Erweiterungsbaus und dessen Finanzierung neu hätten geprüft werden müssen. Die vom Grossen Rat und dem Regierungsrat in ihren Dupliken vertretene Auffassung, wonach es sich bei der Sanierung und dem Erweiterungsbau um rechtlich selbstständige, notfalls unabhängig voneinander zu realisierende Vorhaben handle, findet in den Unterlagen keine Stütze. Die klimatische Sanierung der bestehenden Räume könnte ohne den Erweiterungsbau wegen der gemeinsamen Technikzentrale jedenfalls nicht wie geplant realisiert werden. Sollte der Erweiterungsbau nicht oder allenfalls an einem anderen Standort als Ittingen realisiert werden, würde sich auch die Frage neu stellen, ob es sich lohnt, die bestehenden Ausstellungsräume für 4,6 Mio. Franken klimatisch zu sanieren, oder ob es diesfalls nicht sinnvoll wäre, raumklimatisch empfindliche Gegenstände an anderen Orten auszustellen, wie das im Bericht der Firma X. AG vorgeschlagen wurde. BGE 141 I 130 S. 139

E. 6.5

Ist deshalb für den Entscheid über den Objektkredit nicht bloss auf die Sanierung, sondern auf das Gesamtprojekt des neuen Museumskonzepts abzustellen, so besteht ein relativ grosser Handlungsspielraum. Dies zeigt auch die kontroverse Debatte im Grossen Rat: Es wurden unterschiedliche Auffassungen zur Frage vertreten, ob Ittingen der richtige Standort für ein Museum für zeitgenössische Kunst sei, ob das Vorprojekt für den Erweiterungsbau architektonisch überzeuge, ob das Projekt zu teuer sei oder aus vergaberechtlichen Gründen ein neuer Architekturwettbewerb durchgeführt werden müsse. Streitig waren überdies die Finanzierung des Erweiterungsprojekts aus dem Lotteriefonds und die Höhe des Baubeitrags. Da nicht der Kanton, sondern eine privatrechtliche Stiftung Eigentümerin der Kartause Ittingen ist, stand - anders als bei staatlichen Gebäuden - nicht von vornherein fest, wer welche Arbeiten durchführen und welche Kosten tragen müsse. Vielmehr bedurfte es hierfür einer Vereinbarung zwischen dem Kanton und der Stiftung. Diese war ausdrücklich von der Genehmigung des Objektkredits abhängig gemacht worden und stand daher vor dem Grossen Rat ebenfalls zur Diskussion.

E. 6.6

Der vorliegende Fall liegt demzufolge insofern besonders, als das Gesamtprojekt vorrangig auf eine Neuausrichtung der Nutzung der Kartause Ittingen als Museum hinausläuft. Zwar handelt es sich nicht um eine eigentliche Zweckänderung, doch kommt das Projekt einer

solchen doch recht nahe. Aus dem bisher eher beschaulichen lokalen oder höchstens kantonalen Kunstmuseum, das einen beschränkten Besucherkreis anzieht, soll ein modernes, breiter ausgerichtetes Museum von überregionaler Ausstrahlung werden, das sich an ein deutlich grösseres und vielfältigeres Publikum richten soll. Der Sanierungsteil, so wie er im Projekt aufgegleist ist, stellt einen integrierten Bestandteil dieses Gesamtprojekts dar und verfügt für sich allein über keinen eigenen Zweck. Dafür ist er zu stark mit dem Erweiterungsteil verkoppelt und geht er weiter als ein reiner Unterhalt bzw. eine blosser Sanierung. Sollte die Neukonzeption als Ganzes scheitern bzw. der Erweiterungsbau dahinfallen, wäre die geplante Sanierung des bestehenden Gebäudes nicht nur von der gesamtmusealen Ausrichtung her, sondern auch technisch neu zu überdenken. Dafür bestünde eine Mehrzahl von verschiedenen Varianten. So könnten das Museum verlegt und ganz auf die Sanierung verzichtet oder einzelne Teile wie das raumklimatische Konzept reduziert werden. Gerade dieser letzte Teil des Gesamtkonzepts würde BGE 141 I 130 S. 140 in der vorliegenden Planung technisch obsolet und wäre völlig neu zu konzipieren, wenn vom Erweiterungsbau abgesehen würde. Mithin bedürfte es selbst dann eines neuen Sanierungskonzepts, wenn das Gesamtkonzept reduziert und einzig die Weiterführung des aktuellen Museums in der heutigen bzw. in einer mit der heutigen Nutzung vergleichbaren Form beschlossen würde. Die dafür notwendige Sanierung könnte sich diesfalls durchaus auf Unterhaltsarbeiten beschränken, für deren Finanzierung von einer gebundenen Ausgabe ausgegangen werden könnte. Das trifft aber beim vorliegenden Projekt nicht zu. Zwar hat das Bundesgericht verschiedentlich Gesamtprojekte, die über reine Unterhaltsarbeiten hinausgingen und auch neue Bauteile miterfassten, als gebundene Ausgaben beurteilt. Der hier zu entscheidende Fall unterscheidet sich aber wesentlich von diesen anderen Fällen, in denen das Bundesgericht bisher zu entscheiden hatte. Meist erwies sich eine Sanierung, soweit die zuständigen kantonalen Behörden überhaupt von einer gebundenen Ausgabe ausgingen, als ohnehin unerlässlich und die neuen Bauteile als technisch oder planerisch unverzichtbar bzw. lediglich theoretisch oder in geringem Masse variabel (vgl. etwa BGE 118 Ia 184 [Tösstalstrasse Kanton Zürich]; BGE 111 Ia 34 [Tschannerhaus Bern]; Urteile 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008, in: ZBI 110/2009 S. 157 [Hardbrücke Zürich]; 1C_35/2012 vom 4. Juni 2012, in: ZBI 114/2013 S. 497 [Gymnasium Strandboden Biel]). In BGE 113 Ia 390 (Kaserne Zürich) bedingten sich zwar die Sanierungs- und Erneuerungsteile gegenseitig; die bauliche und denkmalschützerische Sanierung war aber ebenfalls unausweichlich und es verblieb insofern kein Entscheidungsspielraum für die Behörden. Hier verhält es sich anders: Ob die Kartause Ittingen überhaupt als Museum weiter genutzt und ob sie diesfalls auch nur annähernd in der gegenwärtig geplanten Weise saniert würde, falls der Erweiterungsbau wegfiel, ist völlig offen. Darüber müsste ganz neu entschieden werden.

E. 6.7

Den kantonalen Behörden verblieb somit ein durchaus erheblicher Entscheidungsspielraum für das zu finanzierende Projekt. Mit Blick auf die Frage des Finanzreferendums handelt es sich nicht um einen ausgesprochenen Zweifelsfall, bei dem sich das Bundesgericht der Einschätzung des Kredits als gebundene Ausgabe durch den Kantonsrat anschliessen würde. Vielmehr hat dieser sein Ermessen überschritten und das Stimmrecht verletzt, als er den Kredit als BGE 141 I 130 S. 141 gebundene Ausgabe beurteilte und ihn damit dem Finanzreferendum entzog.

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