

BGer 1C_609/2016 vom 8. März 2018

Bundesgericht, 2018-03-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_609_2016

FR: TF 1C_609/2016 du 8 mars 2018

IT: TF 1C_609/2016 del 8 marzo 2018

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss des Kantonsrats über die Bewilligung einer Ausgabe von 14.9 Mio Fr. für die Sanierung und den Umbau eines Gebäudes auf einer Liegenschaft des Kantons. Der Ausgabenbeschluss wurde weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterstellt. Gegen den Beschluss des Kantonsrats steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen ans Bundesgericht offen, soweit der Beschwerdeführer rügt, der Beschluss sei zu Unrecht nicht dem Volksreferendum unterstellt worden (vgl. Art. 82 lit. c BGG). Gegen den angefochtenen Beschluss steht kein Rechtsmittel an eine kantonale Instanz offen (vgl. § 50 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 [GO; BGS 125.12]). Er ist somit kantonale letztinstanzlich und kann gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Der Beschwerdeführer ist als im Kanton Solothurn stimmberechtigter Bürger zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG).

E. 1.2

Der Beschwerdeumschlag trägt den Poststempel vom 28. Dezember 2016. Das Bau- und Justizdepartement macht geltend, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, weil sie verspätet eingereicht worden sei.

E. 1.2.1

Auf den Beschluss des Kantonsrats vom 8. November 2016 wurde im Amtsblatt vom 25. November 2016 hingewiesen. Die 30-tägige Frist gemäss Art. 100 BGG für eine Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrats ist unbestritten am 27. Dezember 2016 abgelaufen (vgl. Art. 45 Abs. 1 BGG bezüglich Ablauf der Frist an einem Feiertag), zumal der Fristenstillstand gemäss Art. 46 Abs. 1 BGG bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen nicht gilt (Art. 46 Abs. 2 BGG , Urteil 1C_26/2017 vom 19. Oktober 2017 E. 1.3). Demnach hätte die Beschwerde ans Bundesgericht spätestens am 27. Dezember 2016 beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden müssen (vgl. Art. 48 Abs. 1 BGG).

E. 1.2.2

Der Beschwerdeführer bringt vor, er habe den Brief mit der Beschwerde am 27. Dezember 2016 um ca. 21.20 Uhr vor den Augen seiner Begleiterin A. _____ in den Briefkasten bei der Postagentur Wankdorf-Shell eingeworfen. Zum Beweis hat er am 26. April 2017 eine entsprechende öffentlich beurkundete eidesstattliche Erklärung von A. _____ eingereicht. Der Beschwerdeführer führt aus, er habe sich am Abend des 27. Dezember 2016 von A. _____ per Auto von Solothurn zur Schanzenpost in Bern führen lassen,

weil diese an Werktagen bis 21.00 Uhr geöffnet habe und in Solothurn zu diesem Zeitpunkt keine Aufgabemöglichkeit mehr bestanden habe. Nachdem er bei der Schanzenpost wenige Minuten zu spät eingetroffen sei, habe er festgestellt, dass die Postagentur Wankdorf-Shell bis 22.00 Uhr geöffnet sei. Vor Ort habe man ihm dann beschieden, er könne den Brief nicht aufgeben, ihn jedoch in den Briefkasten vor der Postagentur einwerfen.

E. 1.2.3

Die Beweislast für die Rechtzeitigkeit einer Parteihandlung im Verfahren trifft grundsätzlich die Partei, welche die betreffende Handlung vorzunehmen hat. Dem Absender obliegt somit der Nachweis, dass er seine Eingabe bis um 24 Uhr des letzten Tages der laufenden Frist der Post übergeben hat (vgl. BGE 92 I 253 E. 3 S. 257). Die Aufgabe am Postschalter und der Einwurf in den Postbriefkasten sind einander gleichgestellt (BGE 109 Ia 183 E. 3a S. 184). Hier wie dort wird vermutet, dass das Datum des Poststempels mit demjenigen der Übergabe an die Post übereinstimmt. Wer behauptet, er habe einen Brief schon am Vortag seiner Abstempelung in einen Postbriefkasten eingeworfen, hat das Recht, die sich aus dem Poststempel ergebende Vermutung verspäteter Postaufgabe mit allen tauglichen Beweismitteln zu widerlegen (BGE 124 V 372 E. 3b S. 375; 115 Ia 8 E. 3a S. 11 f. mit Hinweis). Diesfalls erbringt der Absender den entsprechenden Nachweis insbesondere mit dem Vermerk auf dem Briefumschlag, wonach die Postsendung vor Fristablauf in Anwesenheit von Zeugen in einen Briefkasten gelegt worden ist (z.B. BGE 115 Ia 8 E. 3; vgl. Urteile 1C_589/2015 vom 16. März 2016 E. 2.2, 1C_458/2015 vom 16. November 2015 E. 2.1 sowie 5A_201/2014 vom 26. Juni 2014 E. 1.1).

E. 1.2.4

Die Schilderung des Beschwerdeführers, wonach er die Beschwerde noch am 27. Dezember 2016 am Abend in den Briefkasten bei der Postagentur Wankdorf-Shell eingeworfen habe, erscheint plausibel. Die nachträglich eingereichte, öffentlich beurkundete eidesstattliche Erklärung von A._____ untermauert den vom Beschwerdeführer geschilderten Sachverhalt. Zwar wäre die Beweiskraft einer entsprechenden Bestätigung grösser, wenn sie auf dem Briefumschlag vermerkt gewesen und nicht erst im Laufe des bundesgerichtlichen Verfahrens beigebracht worden wäre (vgl. Urteil 1C_589/2015 vom 16. März 2016 E. 2.4.2). Es erscheint aber naheliegend, dass dem nicht professionell vertretenen Beschwerdeführer die Möglichkeit, einen entsprechenden Vermerk auf dem Briefumschlag anzubringen, nicht bekannt war. In Würdigung der gesamten Umstände ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer den Beweis erbracht hat, wonach er die Beschwerde schon am 27. Dezember 2016 in einen Briefkasten der Schweizerischen Post eingeworfen hat. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass A._____ an der gleichen Adresse Wohnsitz verzeichnet wie der Beschwerdeführer. Damit ist die Beschwerde als rechtzeitig eingereicht zu betrachten und ist auf sie einzutreten.

E. 2

Das Beschwerdebegehren lautet auf Unterstellung des angefochtenen Beschlusses unter das obligatorische Referendum. Das Bau- und Justizdepartement, welches im Verfahren vor Bundesgericht den Regierungsrat sowie die Vorinstanz vertritt, hat daran festgehalten, dass der angefochtene Beschluss zu Recht nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt worden sei. Es hat in seiner Vernehmlassung vom 2. Juni 2017 indessen eingeräumt, der Teil der Ausgabe, welcher der Umnutzung zuzuordnen sei, hätte richtigerweise dem

fakultativen Referendum unterstellt werden müssen. Ein Eventualbegehren auf Unterstellung des angefochtenen Beschlusses bzw. eines Teils der beschlossenen Ausgabe unter das fakultative Referendum hat der Beschwerdeführer nicht gestellt. Obwohl er erkannt hat, dass der Regierungsrat und die Vorinstanz argumentieren könnten, ein grosser Teil der bewilligten Ausgabe diene nicht der Umnutzung, sondern dem Unterhalt bzw. der Sanierung des Gebäudes, hat er auch in der Begründung der Beschwerde nicht geltend gemacht, der angefochtene Beschluss hätte wenigstens dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen. Aus seinem prozessualen Verhalten ist zu schliessen, dass er - aus welchen Gründen auch immer - an der Unterstellung eines Teils der Ausgabe unter das fakultative Referendum nicht interessiert ist. Es besteht weder Anlass noch Handhabe, die Frage eines allfälligen fakultativen Referendums von Amtes wegen aufzugreifen (Art. 107 Abs. 1 BGG). Streitgegenstand bildet damit nur die Frage, ob der angefochtene Beschluss dem obligatorischen Referendum hätte unterstellt werden müssen.

E. 3

Im Rahmen der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 BGG).

E. 4

Nach Art. 74 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO; SR 131.221) i.V.m. Art. 80 Abs. 1 KV/SO beschliesst der Kantonsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Volkes nach Art. 35 und 36 KV/SO über neue Ausgaben ab einer Höhe von 250'000 Fr. (einmalige Ausgabe) bzw. von 50'000 Fr. (jährlich wiederkehrende Ausgabe). Beschlüsse des Kantonsrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio Fr. oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Fr. unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35 Abs. 1 lit. e KV/SO). Beschlüsse des Kantonsrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Mio Fr. oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Fr. werden auf Begehren von 1'500 Stimmberechtigten oder fünf Einwohnergemeinden der Volksabstimmung unterbreitet (fakultative Volksabstimmung gemäss Art. 36 Abs. 1 lit. a KV/SO). Beschlüsse des Kantonsrats über neue einmalige Ausgaben bis 1 Mio Fr. oder neue wiederkehrende Ausgaben bis 100'000 Fr. unterliegen weder der obligatorischen noch der fakultativen Volksabstimmung (Art. 37 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 36 Abs. 1 lit. a und Art. 74 Abs. 1 lit. a KV/SO). Aus den zitierten Bestimmungen geht hervor, dass gebundene Ausgaben im Kanton Solothurn weder der obligatorischen noch der fakultativen Volksabstimmung unterliegen. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe die Ausgabe von 14.9 Mio Fr. für die Sanierung und den Umbau des Gebäudes auf der Liegenschaft Rosengarten zu Unrecht als gebundene Ausgabe eingestuft.

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 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 S. 133 f. 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 S. 81; Urteile 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 4.2 sowie 1C_261/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 3.1; je mit Hinweisen).

E. 4.2

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, wenn 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 141 I 130 E. 4.3 S. 134 ; 125 I 87 E. 3b S. 91 mit Hinweisen; Urteil 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 4.3).

Gemäss § 55 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn: - sie durch einen Rechtssatz oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist (lit. a); - sie zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich ist (lit. b); - sie sich aus der Erfüllung eines vom zuständigen Organ genehmigten Vertrags zwingend ergibt (lit. c); - sie bei baulichen Massnahmen zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz erforderlich ist (lit. d); - sie für Mietzinskosten erforderlich ist, die für bestehende und schon in Mietobjekten untergebrachte Verwaltungseinheiten anfallen (lit. e); - sie zum Ersatz bestehender, technisch überalterter oder defekter Einrichtungen und Anlagen erforderlich ist (lit. f). Im Übrigen gilt eine Ausgabe als neu, wenn dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht (§ 55 Abs. 2 WoV-G). Die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben gemäss § 55 Abs. 1 und 2 WoV-G lehnt sich grundsätzlich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts an.

E. 4.3

In seiner Botschaft an den Kantonsrat vom 23. August 2016 argumentierte der Regierungsrat, bei der Ausgabe in der Höhe von 14.9 Mio Fr. handle es sich gesamthaft um eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 55 Abs. 1 lit. d WoV-G, die zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz erforderlich sei. Ein Teil der vom Kantonsrat bewilligten Ausgabe dient jedoch unbestrittenerweise nicht der Sanierung der Liegenschaft, sondern dem Umbau des Gebäudes im Hinblick auf die Umnutzung zu Büroarbeitsplätzen für die kantonale Verwaltung. Insoweit handelt es sich nicht um eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 55 Abs. 1 lit. d WoV-G oder im Sinne der

bundesgerichtlichen Rechtsprechung. In seiner Vernehmlassung vom 2. Juni 2017 ans Bundesgericht anerkennt das Bau- und Justizdepartement denn auch ausdrücklich, dass der Teil der Ausgabe, die nicht der Sanierung, sondern der Umnutzung zuzuordnen ist, als neue Ausgabe hätte bezeichnet werden müssen.

Verwaltungsintern ging man ursprünglich davon aus, es handle sich auch beim auf die Umnutzung fallenden Teil um eine gebundene Ausgabe, weil darüber bereits mit dem Kantonsratsbeschluss vom 31. Oktober 2012 über den Kauf der Liegenschaft mitentschieden worden sei (vgl. Beilagen Nr. 11-15 zur Vernehmlassung des Bau- und Justizdepartements vom 2. Juni 2017 sowie die entsprechende Äusserung des Vorstehers des Bau- und Justizdepartements anlässlich der Beratung des Geschäfts im Kantonsrat gemäss dem Protokoll des Kantonsrats vom 8. November 2016, S. 761). Dies macht das Bau- und Justizdepartement im Verfahren vor Bundesgericht zu Recht nicht mehr geltend. Zwar ging aus der Botschaft des Regierungsrats vom 25. September 2012 zum Kauf der Liegenschaft bereits hervor, dass die Liegenschaft bei zusätzlichen Investitionen von mindestens 10 Mio Fr. Potential biete für rund 180 Arbeitsplätze der kantonalen Verwaltung. Es kann aber nicht angenommen werden, mit dem Nichtergreifen des Referendums gegen den Kaufbeschluss hätten die Stimmberechtigten auch die Aufwendungen für die Umnutzung des Gebäudes gebilligt, zumal damals kein mehr oder weniger konkretes Projekt zur Umnutzung bestand und in der erwähnten Botschaft auch die spätere Veräusserung der Liegenschaft als mögliche Option genannt wurde.

E. 4.4

Umstritten und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz von einer Unterstellung des angefochtenen Beschlusses unter das obligatorische Referendum absehen durfte, weil der Teil der Ausgabe, welcher nicht der Sanierung, sondern der Umnutzung der Liegenschaft zuzuordnen ist, die Schwelle von 5 Mio Fr. gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. e KV/SO nicht erreicht. Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang einerseits geltend, die Ausgabe für die Sanierung und Umnutzung der Liegenschaft könne und dürfe finanzrechtlich nur gesamthaft betrachtet werden. Die Sanierungs- und die Umnutzungsarbeiten zeitlich zu trennen, wäre weder sinnvoll noch kosteneffizient und § 53 Abs. 2 WoV-G halte fest, dass Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen, zusammengerechnet werden müssten. Andererseits bringt der Beschwerdeführer vor, es sei unschwer zu erkennen, dass die Umnutzungsbestandteile der Vorlage die Schwelle von 5 Mio Fr. überschreiten würden.

E. 4.4.1

In seiner Botschaft vom 23. August 2016 hat der Regierungsrat in der Sache sowohl den Sanierungsbedarf als auch den Umnutzungsbedarf nachvollziehbar ausgewiesen. Zur Sanierung zählte er namentlich Massnahmen an der Tragkonstruktion zur Gewährung der Erdbebensicherheit, die Anpassung von Brandabschnitten und Brandschutzeinrichtungen an die aktuellen Vorschriften der Gebäudeversicherung, die Korrektur von diversen Mängeln im Zusammenhang mit dem hindernisfreien Bauen, die Erneuerung der verwitterten, abgenutzten, beschädigten und energetisch ineffizienten Gebäudehülle, die Erneuerung von mangelhaften und stellenweise beschädigten Dachflächen und Dachabschlüssen, die Erneuerung von undichten und ersatzbedürftigen Fensterfronten inklusive Rafflamellen sowie die Anpassung von Ver- und Entsorgungsleitungen sowie Sanitär-, Heizungs- und Elektroanlagen an die heutigen Anforderungen bzw. Vorschriften. Der Umnutzung ordnete

er hingegen insbesondere den ostseitigen Einbau eines zusätzlichen Fensterbandes im 1. Obergeschoss sowie den Rückbau diverser nichttragender Wände im Gebäudeinnern bzw. die neue Raumaufteilung zu. Inwiefern sich die Ausgaben für die Sanierung und für die Umnutzung im Sinne von § 53 Abs. 2 WoV-G gegenseitig bedingen sollten, legt der Beschwerdeführer nicht substantiiert dar und ist nicht ersichtlich. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Zu- oder Aufteilung gewisser Ausgabenposten zu den Kosten für die Sanierung bzw. für die Umnutzung im Einzelnen teilweise nicht einfach sein mag.

E. 4.4.2

In einer vom Bau- und Justizdepartement mit der Vernehmlassung vom 2. Juni 2017 eingereichten Kostenzusammenstellung vom 26. Mai 2017 hat das Hochbauamt des Kantons Solothurn die Projektkosten Posten für Posten aufgeteilt auf Sanierungskosten sowie Kosten, welche durch die Umnutzung indiziert werden. Das Hochbauamt kommt darin zum Schluss, 31.05 % der Kosten in der Höhe von 14.9 Mio Fr., nämlich 4.626 Mio Fr., seien der Umnutzung zuzuordnen. Das Bau- und Justizdepartement hat dazu in seiner Vernehmlassung vom 2. Juni 2017 ausgeführt, die Kosten der Umnutzung hätten im Verhältnis zu den Kosten der Sanierung mit gutem Gewissen auch noch tiefer beziffert werden können.

Die Kostenzusammenstellung des Hochbauamts bestätigt mehr oder weniger die Aussagen des Kantonsbaumeisters im Rahmen der Beratung des Geschäfts in der vorberatenden Finanzkommission (Beilage Nr. 5 zur Vernehmlassung des Bau- und Justizdepartements vom 2. Juni 2017) sowie des Vorstehers des Bau- und Justizdepartements anlässlich der Beratung des Geschäfts im Kantonsrat (Protokoll des Kantonsrats vom 8. November 2016, S. 762), wonach die Kosten für die Umnutzung auf etwa 4 Mio Fr. veranschlagt seien. Inwiefern die vom Hochbauamt verfasste Zusammenstellung vom 26. Mai 2017 die Zu- oder Aufteilung der Kosten auf Kosten für die Sanierung bzw. die Umnutzung fehlerhaft sein sollte, ist nicht ersichtlich. Der Beschwerdeführer hat im bundesgerichtlichen Verfahren unter anderem in diese Zusammenstellung Einsicht genommen, sich jedoch anschliessend nicht mehr dazu bzw. zur Vernehmlassung des Bau- und Justizdepartements geäussert. Unter den gegebenen Umständen ist davon auszugehen, dass der Teil der vom Kantonsrat bewilligten Ausgabe, welcher als neue einmalige Ausgabe der Umnutzung der Liegenschaft zuzuordnen ist, jedenfalls die in Art. 35 Abs. 1 lit. e KV/SO festgelegte Schwelle von 5 Mio Fr. nicht übersteigt.

E. 5

Nach dem Ausgeführten wurde der angefochtene Beschluss des Kantonsrats vom 8. November 2016 zu Recht nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt, weshalb die Beschwerde in Stimmrechtssachen abzuweisen ist. Auf die Erhebung von Gerichtskosten ist ausnahmsweise zu verzichten (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG), zumal dem Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung nicht sämtliche vom Bau- und Justizdepartement eingereichten Akten zur Verfügung standen. Der unterliegende und nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung für das Verfahren vor Bundesgericht (vgl. Art. 1 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.110.210.3] i.V.m. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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