

BGer 1C_97/2019 vom 15. Juli 2019

Bundesgericht, 2019-07-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_97_2019

FR: TF 1C_97/2019 du 15 juillet 2019

IT: TF 1C_97/2019 del 15 luglio 2019

Erwägungen

E. 1.1

Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Bei den Letzteren ist die Stimmrechtsbeschwerde gegen Akte letzter kantonalen Instanzen zulässig (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen solchen kantonal letztinstanzlichen Entscheid in einer kommunalen Stimmrechtssache. Überdies ist er ein anfechtbarer Endentscheid (vgl. Art. 90 BGG). Streitgegenstand bildet die Frage der Nichtunterstellung eines kommunalen Finanzbeschlusses unter das obligatorische Volksreferendum. Damit steht gegen das angefochtene Urteil grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. c BGG ; Urteil des Bundesgerichts 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 1, in: ZBl 119/2018 S. 26).

E. 1.2

Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen in der Einwohnergemeinde Naters stimmberechtigt und damit im Hinblick auf die verlangte Urnenabstimmung zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Nach Art. 95 lit. a und d BGG kann in Stimmrechtssachen in rechtlicher Hinsicht insbesondere die Verletzung von Bundesrecht sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und derjenigen über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden. Andere Bestimmungen rufen die Beschwerdeführer nicht an.

E. 1.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 1.4

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfahrensrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder damit in engem Zusammenhang stehen (vgl. das Urteil des Bundesgericht 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 3). Das übrige kantonale und allenfalls kommunale Recht prüft das Bundesgericht jedoch nur auf Willkür hin.

E. 2

Die Einwohnergemeinde vertritt die Ansicht, die Beschwerdeführer beriefen sich auf neue Tatsachen und Beweismittel, was unzulässig sei. Nach Art. 99 BGG dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt. Indessen bringen die Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht neue tatsächliche Behauptungen vor, sondern legen ihre Sichtweise der Rechtslage dar. Auch wenn dabei möglicherweise das eine oder andere Argument anders erläutert wird als vor den unteren Instanzen, handelt es sich nicht um unzulässige neue Tatsachen oder Beweismittel. Der Sachverhalt ist denn auch ausreichend erstellt, und die entsprechenden Feststellungen des Kantonsgerichts sind für das Bundesgericht verbindlich (vgl. vorne E. 1.3).

E. 3

Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Rein appellatorische Kritik genügt nicht. Die Beschwerdeführer müssen sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Insbesondere prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2 S. 245 f.; je mit Hinweisen). Die Einwohnergemeinde macht dazu geltend, die Beschwerdebegründung genüge den gesetzlichen Anforderungen nicht. Insbesondere setze sich die Beschwerdeschrift nicht ausreichend mit dem angefochtenen Entscheid auseinander, sondern sei appellatorisch. Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 34 und 39 BV rügen, führen sie jedoch zureichend aus, inwiefern ihre politischen Rechte verletzt worden sein sollten. Insoweit ist auf die Beschwerde einzutreten. Hingegen legen sie nicht rechtsgenügend dar, inwiefern der angefochtene Entscheid gegen das Willkürverbot und den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 BV sowie gegen das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV verstossen sollte. Diesbezüglich ist auf die Beschwerde nicht einzugehen.

E. 4.1

Nach Art. 34 BV sind die politischen Rechte gewährleistet (Abs. 1); die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2). Gemäss Art. 39 BV regeln die Kantone die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Wird ein Beschluss eines Gemeindeorgans nicht wie von der gesetzlichen Regelung vorgeschrieben dem obligatorischen Referendum unterstellt, verletzt das die Garantie der politischen Rechte der kommunalen Stimmbürger gemäss Art. 34 BV .

E. 4.2

Im vorliegenden Fall geht es um einen Entscheid über einen Ausgabenbeschluss der Gemeinde. Es ist strittig, ob dieser in die alleinige Kompetenz der Urversammlung fällt oder dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht. Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts (BGE 141 I 130 E. 4.3 S. 134). Der Zweck des Finanzreferendums besteht darin, den Bürgern bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Gegenstand des Finanzreferendums sind Aufwendungen, die geeignet sind, die steuerliche Belastung zu beeinflussen (BGE 123 I 78 E. 2b S. 81, mit Hinweisen). Für das Finanzreferendum folgt aus dem Grundsatz der Einheit der Materie, dass sich eine Finanzvorlage nicht auf mehrere

Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (BGE 118 Ia 184 E. 3a S. 191, mit Hinweisen). Eine Kreditvorlage muss demnach mit den Gesamtkosten dem Finanzreferendum unterstellt werden, und die Kosten dürfen im umgekehrten Sinne nicht aufgespalten werden, um eine Volksabstimmung zu vermeiden.

E. 4.3

Art. 17 des Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 des Kantons Wallis (GemG; SGS/VS 175.1) regelt unter der Marginalie "Unveräusserliche Befugnisse" die Zuständigkeiten der kommunalen Urversammlung. Nach Abs. 1 lit. c dieser Bestimmung berät und beschliesst die Urversammlung insbesondere über den Beschluss einer neuen nichtgebundenen Ausgabe, deren Betrag höher ist als fünf Prozent der Bruttoeinnahmen des letzten Verwaltungsjahres, mindestens aber Fr. 10'000.-- beträgt. Art. 68 GemG enthält in Abs. 1 eine Liste von zwingend dem geheimen Urnengang, d.h. einem obligatorischen Referendum, unterstellten Gemeindebeschlüssen; Abs. 2 der gleichen Bestimmung sieht vor, dass das kommunale Organisationsreglement weitere in Art. 17 GemG geregelte Geschäfte dem obligatorischen Referendum unterstellen kann, mit Ausnahme des Voranschlags und der Rechnung. Gemäss Art. 16 Abs. 2 des hier einschlägigen Organisationsreglements der Gemeinde Naters vom 22. September 2013 (homologiert durch den Staatsrat am 6. November 2013; nachfolgend: OGR) unterliegt dem obligatorischen Referendum der Beschluss über eine neue nichtgebundene Ausgabe, deren Betrag nach Abzug von Subventionen und Beiträgen Dritter höher ist als zehn Prozent der Bruttoeinnahmen des letzten Verwaltungsjahres.

E. 4.4

Nach den verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz betragen die Bruttoeinnahmen der Einwohnergemeinde Naters für das Jahr 2016, die im Zeitpunkt der Traktandierung des strittigen Beschlusses bekannt waren, Fr. 33'696'641.--. Die erst später genehmigten Bruttoeinnahmen des Jahres 2017 beliefen sich auf Fr. 34'383'575.--. Damit müsste gemäss Art. 16 Abs. 2 OGR für neue nichtgebundene Ausgaben, die höher sind als Fr. 3'369'664.-- bzw. allenfalls Fr. 3'438'357.--, ein Urnengang durchgeführt werden. Auf welche der beiden Summen es letztlich ankommt, kann offenbleiben. So oder so ist die Urversammlung wie in der vorstehenden Erwägung angeführt, gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. c GemG zuständig für Ausgaben, die höher sind als 5 % der kommunalen Bruttoeinnahmen, d.h. Fr. 1'648'320.50 bzw. Fr. 1'719'178.75. Es bleibt bei dieser Zuständigkeit, wenn mit den Vorinstanzen von einem wesentlichen Ausgabebetrag von Fr. 1'950'000.-- ausgegangen wird. Wäre jedoch der Kaufpreis für das Gebäude von sechs Millionen Franken mitzuberücksichtigen, würde das obligatorische Referendum greifen, weshalb ein geheimer Urnengang durchgeführt werden müsste.

E. 4.5

Das Sanierungskonzept der Gemeinde für das WNF sieht vor, dass die von der Gemeinde neu zu gründende Stiftung das Gebäude für sechs Millionen Franken von der bisherigen Eigentümerin kaufen soll. Nach Art. 115 Abs. 1 GemG können die Walliser Gemeinden einer juristischen Person des Privatrechts beitreten oder selbst solche gründen. Dafür ist im

Rahmen der Befugnisse nach Art. 17 GemG die Genehmigung durch die Urversammlung erforderlich (Art. 115 Abs. 2 GemG). Als Stifterin bestimmt die Gemeinde das Stiftungsvermögen und widmet dieses dem Stiftungszweck (vgl. Art. 80 ZGB). Dem geplanten Sanierungskonzept und damit auch der Gründung der hier fraglichen WNF-Stiftung stimmte die Urversammlung der Einwohnergemeinde Naters am 23. Mai 2018 zu.

E. 4.6

Eine Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB ist ein selbständiges Rechtssubjekt und hat als rechtlich verselbständigt Sondervermögen selbst und ausschliesslich für ihre Verbindlichkeiten einzustehen (vgl. HAROLD GRÜNINGER, in: Honsell et al. [Hrsg.], Zivilgesetzbuch I, Basler Kommentar, 5. Aufl., 2014, N. 16 zu Art. 83 ZGB). Die Gemeinde haftet nicht für die Schulden einer von ihr gegründeten Stiftung. Nicht von Belang ist insofern, ob die Gemeinde allenfalls für Fehlverhalten der Gemeindevertreter als mögliche Stiftungsorgane eintreten müsste. Eine solche Haftung wäre andernfalls bei praktisch jedem Ausgabenbeschluss mitzuberechnen, womit die Grenzbeträge für die Bestimmung des zuständigen Gemeindeorgans obsolet würden. Entscheidend ist mithin nur der eigentliche Ausgabenbetrag. Es stellt sich dabei einzig die Frage, ob der Kaufbetrag von sechs Millionen Franken zu den unbestrittenen Fr. 1'950'000.-- hinzuzurechnen ist. Die Kaufsumme belastet die Gemeinde jedoch nicht, sondern ist von der Stiftung aufzubringen. Sie ist daher bei der Berechnung der für die Geltung des obligatorischen Finanzreferendums massgeblichen Ausgabenhöhe nicht mitzuberechnen.

E. 4.7

Daran vermag eine allfällige Erwartungshaltung seitens der Gläubiger, dass die Gemeinde für eventuellen Schaden einsteht, falls solcher entstehen sollte, nichts zu ändern. Rechtlich dazu verpflichtet ist die Gemeinde nicht. Eine allenfalls moralische oder politische Verpflichtung führt nicht zur Massgeblichkeit der Kaufsumme für die Geltung des obligatorischen Referendums. Im Übrigen wäre eine Urnenabstimmung anzusetzen, sollte die Gemeinde in einem späteren Zeitpunkt doch für die Stiftung eintreten wollen, falls der für das Referendum massgebliche Schwellenbetrag dannzumal überschritten würde.

E. 4.8

Die Beschwerdeführer stossen sich daran, dass die Gemeinde durch Zwischenschalten einer juristischen Person den Urnengang ausschliessen könne. Allenfalls könnte darin dann ein Verstoß gegen die freie Willensbildung der Stimmbürger gesehen werden, wenn eine Gemeinde mit dem gewählten Vorgehen gerade die Umgehung der Referendumsvorschriften bezwecken würde. Ein solches Vorgehen wäre gegebenenfalls auch rechtsmissbräuchlich. Das vermögen die Beschwerdeführer im vorliegenden Fall indessen nicht zu belegen. Das von der Einwohnergemeinde Naters gewählte Vorgehen kann im gegenteiligen Sinn auch als Risikobeschränkung verstanden werden. Durch die Auslagerung der Verbindlichkeiten für den Grundstückskauf schliesst die Gemeinde aus, dafür rechtlich einzustehen zu müssen. Das Projekt wurde überdies in der Einladung zur Urversammlung vom 23. Mai 2018 erläutert und in der Folge von dieser genehmigt, so dass auch nicht vor dem Hintergrund der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung von einem stossenden demokratischen Defizit auszugehen ist.

E. 4.9

Der angefochtene Entscheid verstösst demnach nicht gegen Art. 34 BV .

E. 5

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist der obsiegenden Gemeinde praxisgemäss auch dann nicht zuzusprechen, wenn sie wie hier anwaltlich vertreten ist (vgl. Art. 68 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.). Weshalb davon bei einer Gemeinde mit knapp 10'000 Einwohnern, wie dies auf die Gemeinde Naters zutrifft, abgewichen werden sollte, ist nicht ersichtlich. Dem entsprechenden ausführlich begründeten Antrag der Einwohnergemeinde Naters ist somit nicht stattzugeben.

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