

# **BGer 1P.476/2003 vom 22. März 2004**

Bundesgericht, 2004-03-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.476\\_2003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.476_2003)

FR: TF 1P.476/2003 du 22 mars 2004

IT: TF 1P.476/2003 del 22 marzo 2004

## **Regeste**

Politische Rechte

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die beiden Beschwerden richten sich gegen die gleiche Abstimmung, wurden vom gleichen Rechtsanwalt verfasst und rügen im Wesentlichen dasselbe; es rechtfertigt sich daher, den Anträgen der Beschwerdeführer zu entsprechen und sie gemeinsam zu behandeln.

### **E. 2.1**

Auf Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG hin beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger in kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Mit beiden Beschwerden wird in der Sache im Wesentlichen geltend gemacht, die Volksabstimmung vom 30. November 2003 sei eine Farce gewesen, weil der Regierungsrat mit seinem Beschluss vom 20. Mai 2003 die Schliessung des Bezirksspitals Thierstein faktisch bereits vorweggenommen habe; da eine Wiedereröffnung des Spitals mit vertretbarem Aufwand ausgeschlossen gewesen sei, hätten die Stimmberechtigten gar nicht mehr die Wahlfreiheit gehabt, für oder gegen die Schliessung zu stimmen, sondern seien gezwungen gewesen, den Schliessungsentscheid des Regierungsrates abzuseggen; dadurch sei ihr Stimmrecht verletzt worden. Diese Vorbringen sind mit Stimmrechtsbeschwerde zu erheben.

### **E. 2.2**

Als Stimmbürger des Kantons Solothurn sind die Beschwerdeführer zur Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG ohne weiteres legitimiert ( BGE 121 I 357 E. 2a; 120 Ia 194 E. 1c).

### **E. 2.3**

Beide Beschwerden richten sich gegen Handlungen im Vorfeld der Volksbefragung, die Abstimmung vom 30. November 2003 selber bleibt unangefochten. Dies schadet den Beschwerdeführern indessen nicht, da nach der Rechtsprechung eine Stimmrechtsbeschwerde gegen eine Vorbereitungshandlung so zu verstehen ist, dass sinngemäss auch ein Antrag auf Aufhebung der Abstimmung vorliegt ( BGE 116 Ia 359 E. 2c; 113 Ia 50 E. 1c).

### **E. 2.4**

Die gesetzliche Regelung, dass Mängel bei der Vorbereitung von Abstimmungen innert kurzer Frist nach deren Kenntnisnahme gerügt werden müssen, bezweckt offensichtlich, sie gegebenenfalls so früh als möglich zu beheben und fehlerhafte Abstimmungen möglichst zu

vermeiden ( BGE 118 Ia 271 E. 1d mit Hinweisen). Der Beschluss des Regierungsrates vom 20. Mai 2003, den der Beschwerdeführer A. \_\_\_\_\_ anfocht, hat formell mit der Volksabstimmung vom 30. November 2003 nichts zu tun. Das ergibt sich schon daraus, dass damals noch nicht feststand, ob es zu einer Volksabstimmung über die Schliessung des Spitals kommen würde und es auch nicht in der Macht des Regierungsrates stand, die Vorlage vors Volk zu bringen. Es ist äusserst fraglich, ob der Regierungsrat auf die Beschwerde hätte eintreten müssen. Die Frage kann aber offen bleiben, weil dies dem Beschwerdeführer nicht helfen würde (unten E. 2.6 ff.).

## **E. 2.5**

Anfechtungsobjekt der Beschwerde von B. \_\_\_\_\_ und Konsorten ist der Beschluss des Regierungsrates vom 12. August 2003, mit welchem er auf ihre Abstimmungsbeschwerde gegen die Kantonsratsbeschlüsse über die Schliessung des Spitals Thierstein nicht eingetreten war mit der Begründung, diese seien keine Handlungen zur Vorbereitung oder Durchführung des Urnganges im Sinne von § 157 lit. b GpR, weil zum einen die Rechtmässigkeit der Beschlüsse auf Abstimmungsbeschwerde hin nicht überprüft werden könne und diese zum andern vor der Einberufung der Stimmberechtigten erfolgt seien, was ausschliesse, sie als Vorbereitungshandlungen im Sinne der genannten Bestimmung aufzufassen.

### **E. 2.5.1**

Mit den Kantonsratsbeschlüssen vom 18. Juni 2003 stand fest, dass es zu einer Volksabstimmung über die Schliessung des Spitals Thierstein kommen würde, da diese dem obligatorischen Referendum unterstanden (§ 46 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes vom 27. Januar 1999). Diese Beschlüsse sind die Grundlage der umstrittenen Volksabstimmung und geeignet, das Stimmrecht zu verletzen, weshalb sie taugliche Anfechtungsobjekte für eine Abstimmungs- bzw. Stimmrechtsbeschwerde (dazu E. 2.5.3) sind. Die Auffassung des Regierungsrates, es könnten nur Entscheide oder Handlungen, die nach seinem Beschluss über die Ansetzung des Abstimmungstages und die Einberufung der Stimmberechtigten ergangen seien, angefochten werden, ist formalistisch und nicht sachgerecht. Vor allem wäre diesfalls nicht ersichtlich, wann bzw. gegen was die Beschwerdeführer die Rüge hätten erheben können bzw. müssen, der Kantonsrat habe mit seinem Beschluss vom 18. Juni 2003 ihr Stimmrecht verletzt; es wäre jedenfalls höchst unzweckmässig, eine solche Rüge erst gegen die Erhaltung des Abstimmungsergebnisses zuzulassen.

### **E. 2.5.2**

Der Regierungsrat trat im angefochtenen Entscheid auf die Abstimmungsbeschwerde ausserdem unter Berufung auf BGE 117 Ia 66 E. 1d/cc mit der Begründung nicht ein, mit einer Stimmrechtsbeschwerde könne die materielle Rechtmässigkeit eines behördlichen Sachentscheides nicht in Zweifel gezogen werden. Es ist fraglich, ob diese bundesgerichtliche Rechtsprechung auch auf die hier zu beurteilende Sach- und Rechtslage anwendbar ist. Nach dem erwähnten Urteil und den dort angeführten Entscheiden ist es beispielsweise keine Frage des Stimmrechts, ob eine Kantonsregierung eine von den Stimmberechtigten einer Gemeinde beschlossene Zonenplanung wegen Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht genehmigt oder nicht, weshalb ein stimmberechtigter Gemeindegänger den Regierungsratsbeschluss nicht mit Erfolg mit der Begründung anfechten kann, der Regierungsrat habe die Zonenplanung zu Unrecht als materiell bundesrechtswidrig eingestuft und mit deren Nicht-Genehmigung sein Stimmrecht verletzt.

Auch nach der vom Regierungsrat angerufenen Rechtsprechung ist die Stimmrechtsbeschwerde indessen dann ausnahmsweise zulässig, um die materielle Rechtmässigkeit seines Entscheides überprüfen zu lassen, wenn ein grundlegender Eingriff in die Rechte der Stimmbürger in Frage steht ( BGE 100 Ia 26 E. 2 S. 430). Dies machen die Beschwerdeführer geltend, indem sie dem Regierungsrat vorwerfen, er habe mit seinem Entscheid vom 20. Mai 2003 die den Stimmbürgern vorbehaltene Schliessung des Spitals vorweggenommen und diesen damit die Freiheit, sich für oder gegen die Weiterführung des Spitals zu entscheiden, faktisch genommen. Damit machen sie geltend, er - und der Kantonsrat, der dieses Vorgehen mit seinem Entscheid vom 18. Juni 2003 sanktioniert habe - hätten einen den Stimmberechtigten vorbehaltenen Entscheid gefällt; sie rügen damit klarerweise eine Stimmrechtsverletzung (vgl. ZBl 95/1994 S. 228 E. 1). Unter diesen Umständen hätte der Regierungsrat auf die Abstimmungsbeschwerde eintreten müssen, und die Beschwerdeführer beschwerten sich zu Recht mit Stimmrechtsbeschwerde darüber, dass er dies unterliess (ZBl 95/1994 S. 228 E. 1; vgl. auch ZBl 95/1994 S. 222 E. 1a; BGE 118 Ia 184 E. 1a; 113 Ia 388 E. 1b).

### **E. 2.6**

Dies würde an sich zur Gutheissung der Beschwerden und zur Aufhebung der angefochtenen Entscheide führen. Der Regierungsrat hat sich indessen darin und auch in seinen Vernehmlassungen im bundesgerichtlichen Verfahren bereits dahingehend festgelegt, dass die Beschwerden auch inhaltlich unbegründet seien. Eine Neubeurteilung durch diesen käme daher einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens und leeren Formalität gleich, weshalb darauf zu verzichten und direkt zu prüfen ist, ob Regierungs- und Kantonsrat mit ihrem umstrittenen Vorgehen das Stimmrecht der Beschwerdeführer verletzt ( BGE 121 I 1 E. 5a/bb S. 11; 118 Ia 415 E. 3 S. 419).

### **E. 2.7**

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 ( BGE 119 Ia 154 E. 2c; 118 Ia 184 E. 3, je mit Hinweisen). In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt das Bundesgericht Volk und Parlament (Entscheid vom 12. Dezember 1989 in ZBl 92/1991 164 E. 1b; BGE 111 Ia 115 E. 2a). Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes ( BGE 121 I 334 E. 3b).

### **E. 2.8**

Stellt das Bundesgericht fest, dass eine Abstimmung mangelhaft durchgeführt wurde, so hebt es sie auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkung braucht von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt.

Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnenganges abgesehen werden ( BGE 118 Ia 259 E. 3 S. 263; 117 Ia 452 E. 3b S. 456 und c; 112 Ia 332 E. 5).

### **E. 3.1**

Der verbindliche gesetzliche Auftrag an die für das Bezirksspital Thierstein Verantwortlichen war, den Spitalbetrieb zu gewährleisten. Spitalleitung und Stiftungsrat waren dabei für die Koordinierung der medizinischen, pflegerischen und betriebswirtschaftlichen Aufgaben, somit die operative Führung des Spitals zuständig (Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und der Stiftung für das "Bezirksspital Thierstein und Altersheim Dorneck-Thierstein" in Breitenbach vom 23. April/1. Juni 1976; §§ 71 f. der Vollzugsverordnung zum Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1999, GV), das Departement des Innern für die strategische Führung und die Aufsicht (§ 3 GG i.V.m. § 1 und 67 GV) und der Regierungsrat für die Oberaufsicht über das öffentliche Gesundheitswesen (§ 2 GG). Letzterer bestimmte zudem nach der oben zitierten Vereinbarung die Mehrheit der Stiftungsräte und hatte gegen bestimmte wichtigere Entscheide des Stiftungsrates ein Vetorecht ("Zustimmungsvorbehalt" nach Art. 9 der Vereinbarung).

### **E. 3.2**

Das Spital war offenbar ab dem Jahre 2002 vor allem personell nicht mehr ausreichend ausgestattet, um einen sicheren, modernen medizinischen Standards entsprechenden Betrieb zu gewährleisten. Nachdem die Spitalärzte die Verantwortung für eine Weiterführung ihrer Tätigkeit unter den gegebenen Umständen nicht mehr zu tragen bereit waren und sich das Gesundheitsdepartement ausser Stande sah, dem Spital zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, wurde 2002 zunächst die Geburtshilfe geschlossen. Nach der Kündigung eines Anästhesisten, für den rechtzeitig kein Ersatz zur Verfügung stand, war auch der Betrieb der Chirurgie nicht mehr gewährleistet, was dann auch die Weiterführung der inneren Medizin und des Notfalldienstes in Frage stellte. Dies bewog den Stiftungsrat am 10. April 2003, dem Regierungsrat die Einstellung des Akutbetriebes per Ende Juni 2003 und die Sistierung des Leistungsauftrags bis zum Volksentscheid über eine Spitalschliessung zu beantragen.

### **E. 3.3**

Diese aus medizinischen Gründen unabwendbar gewordene Stilllegung des Akutbetriebes steht im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag, der die Planungsverantwortlichen auf eine Weiterführung des Spitalbetriebes verpflichtete. Insofern hat die Spitalplanung objektiv versagt, indem der drohende Kollaps nicht rechtzeitig erkannt wurde, um entweder die für die Fortführung des Akutbetriebes nötigen Sanierungsmassnahmen zu treffen bzw. die erforderlichen Zusatzkredite einzuholen oder Kantonsrat und Volk unverzüglich eine Vorlage für eine Gesetzesänderung zur Schliessung oder Umnutzung des Bezirksspitals Thierstein zu unterbreiten. Der Regierungsrat hat denn auch nie einen Hehl daraus gemacht, dass er von der Entwicklung überrollt wurde; der zuständige Departementvorsteher X. \_\_\_\_\_ hat dies an der Kantonsratssitzung vom 18. Juni 2003 ausführlich dargelegt und sein Bedauern darüber ausgesprochen, "dass der formelle Volksentscheid nur im Nachhinein möglich ist" (Ratsprotokoll S. 279).

### **E. 3.4**

Das Bezirksspital Thierstein liess sich indessen selbst nach der Auffassung des Stiftungsrates in seiner beschränkten Grösse, seinem ungenügenden Einzugsgebiet und unter dem starken Konkurrenzdruck nicht nur der kantonseigenen, sondern vor allem auch der nahen Spitäler des Kantons Basel-Landschaft wegen nicht mehr wirtschaftlich als Akutspital weiter betreiben. Die Zwangslage, in der sich die Stimmbürger bei der Abstimmung vom 30. November 2003 befanden, wurde somit nicht vom Regierungsrat geschaffen, er hat sie lediglich zu spät bemerkt. Selbst wenn dieser die prekäre Lage des Spitals rechtzeitig erkannt hätte und die Stimmbürger vor der Einstellung des Akutbetriebes über dessen weiteres Schicksal hätten bestimmen können, so wäre ihnen nur die Alternative geblieben, es zu schliessen und einer anderen Nutzung zuzuführen oder es wider jede wirtschaftliche Vernunft weiter zu betreiben. Diese Alternative hatten sie auch am 30. November 2003, da sich mit unbeschränktem Mitteleinsatz fraglos jedes Spital weiter betreiben lässt. Kantonsrat und Volk - letzteres mit Mehrheiten von 65 % und 68,8 % Ja-Stimmen - haben indessen in Kenntnis der Versäumnisse bei der Vorbereitung des Geschäfts der Schliessung und Umnutzung klar den Vorzug gegeben und damit das Vorgehen von Regierungsrat (und Kantonsrat) nachträglich sanktioniert. Unter diesen Umständen ist die Möglichkeit äusserst gering und fällt daher nicht ernsthaft in Betracht, dass das Volk anders entschieden hätte, wenn es vor der Stilllegung des Akutbetriebes angefragt worden wäre und dabei vor dem gleichen Dilemma gestanden hätte wie der Regierungsrat, als er den Akutbetrieb am 20. Mai 2003 vorläufig einstellte.

#### **E. 4**

Regierungsrat und Kantonsrat haben somit mit ihren Beschlüssen über die vorläufige bzw. definitive Schliessung des Bezirksspitals Thierstein das Stimmrecht der Beschwerdeführer nicht verletzt, die Beschwerden sind im Ergebnis unbegründet und damit abzuweisen. Praxisgemäss sind bei Stimmrechtsbeschwerden keine Kosten zu erheben, und Parteientschädigungen sind unter den gegebenen Umständen keine zuzusprechen.

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