

GR_GERICHTE V 2012 5 vom 13. November 2012

GR Gerichte, 2012-11-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2012_5

FR: GR_GERICHTE V 2012 5 du 13 novembre 2012

IT: GR_GERICHTE V 2012 5 del 13 novembre 2012

Regeste

Stimmrecht | politische Rechte

Erwägungen

E. 1

Am 11. März 2012 war der Beschluss des Grossen Rates vom 18. Oktober 2011 betreffend die Gewährung eines Verpflichtungskredits von brutto 69 Millionen Franken für das Verwaltungszentrum – Projekt „sinergia“ zur Volksabstimmung gelangt. Vom Stimmvolk wurde die Vorlage ganz knapp angenommen. Eine erste Auszählung hatte ein Ergebnis von 27'261 Ja- Stimmen zu 27'074 Nein-Stimmen (Differenz 187 Stimmen) ergeben. Nachdem die Gemeinden Davos und Donat über Fehler in der Übermittlung des Abstimmungsergebnisses informiert hatten, wurde das Gesamtergebnis korrigiert auf 27'246 Ja-Stimmen zu 27'097 Nein-Stimmen (Differenz 149 Stimmen). In der Folge ordnete die Regierung eine Nachzählung an, welche 27'206 Ja-Stimmen zu 27'168 Nein-Stimmen (Differenz 38 Stimmen) ergab.

E. 1.2

mit Hinweisen auf weitere Bundesgerichtsentscheide). Die eben dargelegten Grundsätze des Bundesgerichts entsprechen auch der langjährigen Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden (vgl. die Urteile des Verwaltungsgerichts V 12 6 vom 30. Oktober 2012, insb. E. 2c; U 00 124A; U 00 121; PVG 1990 Nr. 2; PVG 1986 Nr. 4). Dass der Beschwerdeführer die angeblichen Mängel in der Abstimmungsbotschaft erst mit der Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses erkannt hat oder erkennen konnte, behauptet er selber nicht. Die Abstimmungsbotschaft war dem Beschwerdeführer spätestens drei Wochen vor der Abstimmung zugestellt worden (Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR; BR 150.100]), so dass er in der Lage war, die angeblichen Mängel in der Botschaft frühzeitig zu erkennen. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer als Grossrat bereits die Debatte im Grossen Rat verfolgt und mitgestaltet hatte und er bereits in der parlamentarischen Beratung gewisse auch in der Beschwerde vorgebrachte Argumente angeführt und Meinungen vertreten hatte (vgl. das Grossratsprotokoll 2|2011/2012 der Session vom 17. – 19. Oktober 2011 S. 273 f., 293 und 297). Der Beschwerdeführer hätte folglich in Bezug auf die von ihm mit Beschwerde vom 22. März 2012 gerügten Mängel bereits während dem laufenden Abstimmungsverfahren reagieren müssen. Die zehntägige Anfechtungsfreist hatte – wie soeben dargelegt – bereits vor der Abstimmung zu laufen begonnen und war ebenfalls bereits vor der Abstimmung abgelaufen gewesen. 3. Gänzlich unbegründet ist der Einwand, die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates hätten gar keine Rechtsmittelbelehrung enthalten, so dass gemäss Art. 22 Abs. 2 VRG eine zweimonatige Anfechtungsfrist gelte,

welche vorliegend bei weitem eingehalten sei. Der Beschwerdeführer übersieht, dass es sich bei den Abstimmungserläuterungen weder um eine Verfügung noch um einen Entscheid gehandelt hat, der gemäss Art. 22 Abs. 1 VRG zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen war, sondern um einen Realakt, wie er in einem Abstimmungsverfahren üblich und in vielfältiger Weise möglich ist. Solche Realakte werden indessen nicht mit Rechtsmittelbelehrungen versehen. Der Darlegung des Beschwerdeführers, bei den Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates handle es sich um einen Entscheid der Redaktionskommission, kann somit nicht gefolgt werden. 4. a) Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass auf die Stimmrechtsbeschwerde mangels Einhalten der Beschwerdefrist nicht einzutreten ist. b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Gerichtskosten in der Höhe von Fr. 1'500.-- gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG vollumfänglich dem Beschwerdeführer auferlegt. Dem Beschwerdegegner steht gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG keine aussergerichtliche Parteientschädigung zu, da er einzig in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass. Demnach erkennt das Gericht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. 2. Die Gerichtskosten, bestehend - aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'500.-- - und den Kanzleiauslagen von Fr. 390.-- zusammen Fr. 1'890.-- gehen zulasten von ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

E. 1.9

Millionen Franken (aufgezinst) für die Etappe 1 kann der Vernehmlassung entnommen werden, die in den Abstimmungserläuterungen abgebildete Grafik zeige ein Einsparungspotential von rund 37 Prozent. Die entsprechenden Aussagen würden durch eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsrechnung nach SIA-Norm 480 erhärtet. Da Wirtschaftlichkeitsrechnungen im Hochbau im allgemeinen lange Zeiträume umfassten, würden langfristige Durchschnittswerte verwendet, die von den aktuellen, konjunkturell bedingten Werten unabhängig seien. Alle in der Wirtschaftlichkeitsrechnung des Projektes „sinergia“ verwendeten Eingabegrössen seien im Rahmen der Botschaft an den Grossen Rat detailliert offen gelegt worden. Das betreffe insbesondere die in der

Stimmrechtsbeschwerde bemängelten Eingabegrössen, nämlich die Kapitalkosten, welche den jährlichen Kosten zur Verzinsung und Amortisation der Investitionskosten entsprächen, den Restwert, welcher den Wert einer Investition am Ende der Betrachtungsperiode darstelle, den Kalkulationszinssatz (Normalzins) von 2.5 % und die Rendite, dem durchschnittlichen Zinssatz, zu welchem sich eine Investition über die Betrachtungsperiode verzinse. Die Berechnung unter Punkt 2.3.1 der Stimmrechtsbeschwerde sei nicht nachvollziehbar. Unzutreffend seien die Aussagen zur Rendite unter Punkt 2.3.3 und ebenfalls nicht korrekt seien die Argumente unter Punkt 2.3.4. In Bezug auf die Nettoinvestition von 48 Millionen Franken liess sich der Grosse Rat dahingehend vernehmen, dass die Abstimmungsvorlage unter Punkt 3 klar und eindeutig einen Verpflichtungskredit von brutto 69 Millionen Franken beantrage. Es sei nicht nachvollziehbar, dass der Erlös von 21 Millionen Franken aus dem Verkauf der eigenen Liegenschaften nicht aufgezeigt werden dürfe oder solle. Zusammenfassend ergebe sich, dass der Grosse Rat die Pflicht zur objektiven Information nicht verletzt habe.

E. 2

Am 22. März 2012 erhob ... gegen diese Volksabstimmung sowohl bei der Regierung als auch beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Stimmrechtsbeschwerde mit dem Antrag, die Volksabstimmung betreffend das Verwaltungszentrum – Projekt „sinergia“ vom 11. März 2012 sei aufzuheben bzw. für ungültig zu erklären. In der Beschwerde wurde festgehalten, dass in den Erläuterungen des Grossen Rates zur Abstimmungsvorlage, welche den Stimmbürgern zugestellt worden seien, verschiedene Behauptungen aufgestellt worden seien, die für den Ausgang der Abstimmung fraglos von wesentlicher Bedeutung gewesen seien. So habe es geheissen: o „In nicht weniger als 44 Liegenschaften verteilt kann die kantonale Verwaltung am Standort Chur nicht effizient organisiert werden“ (Ziff. 2 S.4).

o „Mit der ersten Etappe werden lediglich 400 der gesamthaft über 25'000 Arbeitsplätze in der Stadt Chur in ein anderes Stadtgebiet verlagert. Dies entspricht einer geringen Quote von bloss 1,6 Prozent“ (Ziff. 5 S. 6). o „Die Flächenreduktion führt in Kombination mit den günstigeren Betriebskosten des Verwaltungsneubaus und dem eingesparten Mietzins der aufgelösten Mietobjekte langfristig zu jährlich wiederkehrenden Einsparungen von 1,2 (nominal) bis 1,9 Millionen Franken (aufgezinst) für die Etappe 1“ (Ziff. 7 S. 7). o „Die Investitionen für den Neubau der Etappe 1, inkl. Grundstück, betragen 69 Millionen Franken (Bruttoinvestition). Dem stehen 21 Millionen Franken Ertrag aus dem Verkauf der eigenen Liegenschaften gegenüber (...). Der Betrag wurde aus dem Mittelwert zweier Referenzwerte berechnet. Dies ergibt eine Nettoinvestition von 48 Millionen Franken“ (Ziff. 7 S. 7). In der Begründung wurden sodann Ausführungen zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bzw. der Regierung des Kantons Graubünden zur Behandlung der Beschwerde gemacht. Eine Wiedergabe derselben erübrigt sich an dieser Stelle, da die Regierung in einem schriftlichen Meinungs austausch mit dem Verwaltungsgericht zum Schluss kam, dass das Verwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. Folglich ist die Regierung auf die in derselben Sache an sie gerichtete Beschwerde nicht eingetreten. Bezüglich der Beschwerdefrist hielt der Beschwerdeführer fest, dass gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. b VRG für Beschwerden gegen Eingriffe in das Stimmrecht sowie Wahlen und Abstimmungen die Frist zehn Tage seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes betrage, spätestens jedoch nach der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung. Vorliegend sei das Ergebnis der Nachzählung am 22. März 2012 im Kantonsamtsblatt publiziert worden, so dass mit der Eingabe vom 22. März 2012 die Beschwerdefrist gewahrt sei. Im materiellen Teil der Beschwerde wurde erläutert, die Beschwerdegegenstand bildende Abstimmungsvorlage verstosse gegen Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 10 Abs. 2 zweiter Satz KV. Art. 34 Abs. 2 BV schütze die freie Meinungsbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Es dürfe demnach kein Abstimmungsergebnis anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck

bringe (unter Verweis auf BGE 135 I 19, E. 2.1). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfe die Behörde die Stimmbürger in Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften über eine Vorlage informieren. Sie sei dabei auch nicht zur Neutralität verpflichtet, wohl aber zur Objektivität. Eine Behörde verletze die Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiere. Die Erläuterungen des Grossen Rates zur kantonalen Volksabstimmung über das Verwaltungszentrum – Projekt „sinergia“ seien nun in mehreren Punkten unhaltbar: o Kantonale Verwaltung auf 44 Liegenschaften verteilt In den Erläuterungen des Grossen

Rates werde behauptet, die kantonale Verwaltung sei in nicht weniger als 44 Liegenschaften verteilt und könne so nicht effizient organisiert werden. Damit werde dem Stimmbürger suggeriert, mit „sinergia“ werde das neue Verwaltungsgebäude an Stelle der 44 Liegenschaften treten. Gemäss Botschaft der Regierung an den Grossen Rat (unter Verweis auf Heft Nr. 5/2011-2012 S. 638 f.) betreffe die 1. Etappe aber nur 18 eigene und gemietete Gebäude, die 1. und 2. Etappe zusammen nur 26 Gebäude. In den Erläuterungen werde zwar nicht von „Auflösung“ gesprochen, die Aussagen seien in diesem Punkt aber unvollständig und klar irreführend. o Mit der ersten Etappe Verlagerung von lediglich 400 der insgesamt 25'000 Arbeitsplätze in der Stadt Chur Unter diesem Punkt falle auf, wie in den Erläuterungen verniedlichende, harmlose Begriffe verwendet würden („lediglich, gering, bloss“). Dabei handle es sich um Wertungen des Grossen Rates, die in einer Abstimmungsvorlage nichts zu suchen hätten. Verschwiegen werde, dass es sich bei den 400 Arbeitsplätzen ausschliesslich um solche in der Innenstadt von Chur handle und nicht um solche, die im Stadtgebiet verstreut seien, wie dies aufgrund der Erläuterungen den Anschein erwecke. Damit habe offensichtlich vermieden werden sollen, dass nicht zu viele Stimmbürger der Stadt Chur gegen das neue Verwaltungszentrum ein Nein einlegten. o Jährlich wiederkehrende Einsparungen von 1.2 (nominal) bis 1.9 Millionen Franken (aufgezinst) für die Etappe 1 Gemäss den Erläuterungen entspreche dies Einsparungen der Gesamtraumkosten von rund 37 Prozent gegenüber heute. Zum Beweis werde eine Grafik aufgeführt, welche aber schlichtweg nicht nachvollziehbar sei. Sie beinhalte nicht belegte Behauptungen, mit denen die Richtigkeit schlicht suggeriert werde. Nachvollziehen liessen sich die Behauptungen erst bei

Konsultation der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Allerdings seien die dortigen Berechnungen fehlerhaft. Korrekterweise müsse man – aufgrund detaillierter Rechnung, welche in der Beschwerdeschrift wiedergegeben wird – von jährlichen Kapitalkosten von Fr. 2'230'000.-- und nicht von Fr. 1'000'000.-- ausgehen. Unhaltbar sei auch, dass auf die ganze Laufzeit bloss von 2.5 Prozent Zins ausgegangen werde, während sich die Zinsen auf Schuldscheinen gemäss Staatsrechnung bereits per 31. Dezember 2011 auf 2.83 Prozent belaufen hätten. Bei einer Vollkostenrechnung, wie sie unter der ab 2013 geltenden HRM2 verlangt werde, werde mit 5 – 6 % Rendite Anlagekosten gerechnet. Für die erste Etappe ergäbe dies Fr. 3.45 bis 4.14 Millionen. Stelle man den tieferen Betrag (Fr. 3.45 Millionen) der heutigen Fremdmiete von Fr. 1'581'000.-- gegenüber, resultierten Mehrkosten von Fr. 1'869'000.-- und nicht Einsparungen von Fr. 1.2 bis 1.9 Millionen. Für den Landerwerb sei ein Preis von Fr. 280.--/m² eingesetzt worden. Die amtliche Schätzung belaufe sich aber auf Fr. 530.--/m², der Bodenwert betrage also 9 und nicht 5 Millionen Franken. Auch wenn HRM2 erst auf das Budgetjahr 2013 eingeführt werde, sei es stossend, dass für den vorliegenden Verpflichtungskredit nebst der Rechnungslegung nach SIA 480 nicht wenigstens parallel dazu eine Rechnungslegung nach HRM2 vorgenommen worden sei. o Nettoinvestition von 48 Millionen Franken In den Erläuterungen werde ausgeführt, die Investitionen für den Neubau der Etappe 1, inkl. Grundstück, würde 69 Millionen Franken (Bruttoinvestition) betragen. Dem stünden 21 Millionen Franken Ertrag aus dem Verkauf der eigenen Liegenschaften gegenüber. Dies ergebe eine Nettoinvestition von 48 Millionen Franken. Eine derartige „Verrechnung“ sei aber unzulässig, da der Verkauf von Liegenschaften mit der Neuinvestition überhaupt nichts zu tun habe. Sie verstosse in eklatanter Weise gegen die anerkannten Grundsätze der Rechnungslegung, insbesondere gegen HRM2. Zusammenfassend wurde in der Beschwerde festgehalten, dass die gerügten Mängel in ihrer Gesamtheit derart schwerwiegend seien, dass die Möglichkeit, wonach die

Abstimmung ohne diese Mängel anders ausgefallen wäre, ernsthaft in Betracht falle. Die Erläuterungen stellten das Projekt „sinergia“ als einmalige Chance für eine Konzentration der Dienststellen dar. Dabei würden in den Erläuterungen – wie aufgezeigt – unzulässige Vergleiche vorgenommen und es werde Zahlenmaterial verwendet, das nicht nur durch nichts erhärtet, sondern nachgerade falsch sei. Die gemachten Aussagen in

den Erläuterungen seien weder wohlabgewogen noch würden sie ein umfassendes Bild mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben. Nachteile würden überhaupt keine erwähnt. Es mangle mithin schlichtweg an der erforderlichen Objektivität der Abstimmungsvorlage.

E. 3

In seiner Vernehmlassung vom 6. August 2012 beantragte der Grosse Rat, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Auf die Beschwerde sei deshalb nicht einzutreten, weil diese verspätet eingereicht worden sei. Gemäss Art. 60 Abs. 2 VRG betrage die Frist zur Einreichung von Beschwerden an das Verwaltungsgericht gegen Eingriffe in das Stimmrecht sowie Wahlen und Abstimmungen zehn Tage seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch nach der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses der Abstimmung. Die kurze Beschwerdeschrift bezwecke, mangelhafte Abstimmungs- und Wahlanordnungen schon vor der Abstimmung oder Wahl zu Tage zu fördern, so dass die entsprechenden Mängel möglichst noch behoben werden könnten. Nur so könne vermieden werden, dass das Volk notfalls noch einmal in der gleichen Angelegenheit bemüht werden müsse. Zu den sofort zu rügenden Mängeln bei der Vorbereitung einer Abstimmung gehörten sämtliche Mängel, welche bereits vor dem Termin der Abstimmung erkennbar seien. Sofort, das heisse selbständig und nicht erst zusammen mit dem Ergebnis, müsse insbesondere geltend gemacht werden, die amtliche Botschaft zu einer Abstimmungsvorlage beeinflusse in unzulässiger Weise den Willen der Stimmberechtigten, sie sei unvollständig, irreführend, nicht objektiv oder falsch (unter Verweis auf BGE 106 Ia 199; 89 I 80 E. 4 S. 86 f.; 74 Ia 18 E. 2 S. 21 ff.). Das Bundesgericht habe wiederholt entschieden, dass mit einer Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen nicht bis zur Abstimmung zugewartet werden dürfe, sondern die Vorbereitungshandlungen sofort angefochten werden müssten. Unterlasse dies der Stimmberechtigte, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten und zumutbar gewesen wäre, verwirke er das Recht zur Anfechtung des Ergebnisses (unter Verweis auf BGE 121 I 1 E. 3b S. 5 f.; 118 Ia 415 E. 2a S. 417 f.; 118 Ia 271 E. 1d; 105 Ia 149 E. 2; Urteil 1C_217/2008 des Bundesgerichts vom 3. Dezember 2008; PVG 1990 Nr. 1 E. 1 und Nr. 2 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 12. Mai 2010 VB 2010.00205). Da sich der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme in der Regel nicht feststellen und nachweisen lasse, entspreche es einer allgemeinen Praxis, bei amtlichen Mitteilungen, die öffentlich bekanntgegeben bzw. individuell zugestellt würden, auf den Zeitpunkt abzustellen, an dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, das heisse auf den Zeitpunkt der amtlichen Publikation bzw. des Eintreffens der Mitteilung beim Stimmberechtigten (unter Verweis auf LGVE 1994 III Nr. 5 E. 3a). Gemäss Art. 24 Abs. 1 GPR sorgten die Gemeinden dafür, dass jede stimmberechtigte Person die Abstimmungsunterlagen frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt würden. Damit sei erhellt, dass der Beschwerdeführer spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag vom 11. März 2012, nämlich am 20. Februar 2012, in den Besitz der Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates gelangt sei und er vom Inhalt habe Kenntnis nehmen können. Die Rechtzeitigkeit der Zustellung sei

vom Beschwerdeführer nicht bestritten worden, da er zu diesem Zeitpunkt die Abstimmungsunterlagen nämlich bereits eingehend studiert habe, wie einem Bericht der Südostschweiz zu entnehmen sei. Nachdem der Beschwerdeführer bereits in der Grossratsdebatte vom 17. und 18. Oktober 2011 die Berechnungen der Regierung angezweifelt habe (unter Verweis auf GRP 2|2011/2012, S. 273, 293 und 297), hätte er erst Recht Anlass gehabt, die Erläuterungen rechtzeitig zu konsultieren und allfällige Mängel vor der Durchführung der Abstimmung zu rügen. Stattdessen habe er das Abstimmungsergebnis sowie die Nachzählung abgewartet und habe erst, nachdem amtlich feststand, dass das Abstimmungsergebnis nicht den von ihm gewünschten Ausgang genommen habe, Beschwerde eingereicht. Damit habe er trotz Kenntnis seines Beschwerdegrundes einfach zugewartet und die Frist zur Einreichung der Beschwerde offensichtlich verstreichen lassen. Dies sei nicht zulässig, weshalb auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht einzutreten sei. Art. 60 Abs. 2 lit. b VRG sehe bei Stimmrechtsbeschwerden eine relative Anfechtungsfrist (Entdeckung des Beschwerdegrundes) und eine absolute

Frist (amtliche Bekanntgabe des Ergebnisses) vor. Da es der Beschwerdeführer verpasst habe, die Beschwerde nach der Entdeckung des Beschwerdegrundes innerhalb der relativen Frist einzureichen, habe er sein Anfechtungsrecht verwirkt, so dass die absolute Frist gar nicht mehr zum Tragen komme. Sollte das Gericht trotzdem auf die Beschwerde eintreten, wäre sie auch aus materiellen Gründen abzuweisen. Die Wirtschaftlichkeit des Projektes sei mit einer dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung gemäss SIA-Norm 480 nachgewiesen worden. Diese Methode werde in der Fachliteratur auch als Investitionsrechnung betitelt. Sie werde heute als „best practice“ bezeichnet und von vielen privaten wie öffentlichen Bauträgern standardmässig angewendet. Die Organisationen KBOB (Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren) und IPB (Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren) würden die Anwendung der SIA-Norm 480 empfehlen. Die Norm gebe auch die meisten Standardwerte für die wirtschaftlichen Eingabegrössen an. Zwischen einer dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung und dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) bestehe grundsätzlich kein Zusammenhang. HRM2 ziele auf das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte und deren Abbildung und Gliederung in Konten. Als Rechnungslegungsstandard regle HRM2 wie das wirtschaftliche Handeln im Rahmen der Buchführung abzubilden sei. Im Kanton Graubünden werde HRM2 erst im Jahr 2013 eingeführt. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung sei grundsätzlich von der Rechnungslegung (Kontenplan) losgelöst. Sie sei ein Evaluationsinstrument zur Beurteilung von Projekten resp. Projektvarianten. Als eigentliche Kosten-Nutzen-Analyse untersuche sie ein Vorhaben (Projekt) und evaluiere die Kosten sowie den Nutzen in Geldeinheiten und addiere diese. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung mache es möglich, ein Gesamtergebnis über den gesamten immobilienökonomischen Lebenszyklus (Rentabilität) abzubilden. Dabei spielten die Art der Rechnungslegung oder die Vorgaben für die spätere Buchführung keinerlei Rolle. Zur Verteilung der Kantonalen Verwaltung auf 44 Liegenschaften wurde in der Vernehmlassung festgehalten, es sei richtig, dass mit der Realisierung der Etappen 1 und 2 insgesamt 26 Liegenschaften „aufgelöst“ würden. Nicht nachvollziehbar sei die Unterstellung, es werde suggeriert, dass sämtliche der 44 heute genutzten Liegenschaften aufgegeben würden. In den Abstimmungsunterlagen sei unmissverständlich und klar umschrieben worden, dass nicht sämtliche bisherigen Liegenschaften „aufgelöst“

würden. Es heisse wörtlich, dass jene Liegenschaften mit ungünstigem Raumangebot bzw. baulichem Anpassungsbedarf, die im Eigentum des Kantons seien, verkauft und einzelne Mietverhältnisse beendet werden sollten. An anderer Stelle heisse es ebenso klar, dass über 500 kantonale Verwaltungsangestellte nach der vollständigen Umsetzung des Projekts „sinergia“ ihren Arbeitsplatz weiterhin am angestammten Standort in der Nähe des Stadtzentrums behalten würden. Die entsprechenden Büroinfrastrukturen seien für eine Verwaltungstätigkeit bereits heute geeignet. Zur Verlagerung von lediglich 400 der insgesamt 25'000 Arbeitsplätze in der Stadt Chur wurde in der Vernehmlassung ausgeführt, die Behauptung, die Erläuterungen verschwiegen, dass es sich bei den 400 verlagerten Arbeitsplätzen um solche in der Innenstadt handle, sei falsch. In den Erläuterungen stehe, dass mit dem Umzug der Verwaltung im Zentrum von Chur an attraktiver Lage grosszügige Wohn- und Büroflächen frei würden, deren Qualität und Charme auch künftig sehr geschätzt würden. Durch die bessere Nutzung dieser Wohn- und Büroräume werde die Churer Innenstadt merklich aufgewertet. Betreffend die jährlich wiederkehrenden Einsparungen von 1.2 (nominal) bis

E. 4

In seiner Replik vom 31. August 2012 hielt der Beschwerdeführer unverändert an seinen Rechtsbegehren fest. Die Gründe – allen voran eine möglichst rasche Behebung allfälliger Mängel im Abstimmungsverfahren –, welche der Grosse Rat für die kurze Anfechtungsfrist bei der Stimmrechtsbeschwerde anführe, seien nicht haltbar. Es würden mehrheitlich sehr alte Bundesgerichtsentscheide zitiert (1995 und älter), bei denen die briefliche und die vorzeitige Stimmabgabe noch kein Thema gewesen seien. Bei der hier angefochtenen Abstimmung sei davon auszugehen, dass mehr als 80 % der Stimmenden ihre Stimme vor dem 11. März 2012 abgegeben hätten. Zudem habe das Bundesgericht selber statuiert, dass die in den zitierten Urteilen festgehaltenen Grundsätze nur für das bundesgerichtliche Verfahren massgebend seien. Sie hätten also nicht ohne weiteres auch für das kantonale Verfahren Geltung. Der Beschwerdeführer hielt zudem fest, der Erläuterungsbericht des Grossen Rates enthalte auch keine Rechtsmittelbelehrung. Die gesetzliche Grundlage bezüglich der hier zur Diskussion stehenden Rechtsmittelfrist sei Art. 60 Abs. 2 lit. b VRG. Die absolute Anfechtungsfrist gemäss diesem Artikel beginne mit der Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses zu laufen. Gemäss Art. 44 Abs. 1 GPR sei das Ergebnis in kantonalen Angelegenheiten unter Hinweis auf das Beschwerderecht zu veröffentlichen. Das Erfordernis der Rechtsmittelbelehrung ergebe sich auch aus Art. 22 Abs. 1 VRG. Aber nicht nur bei der absoluten Anfechtungsfrist, sondern auch bei der relativen hätte es einer Rechtsmittelbelehrung bedurft; denn auch die Erläuterung des Grossen Rates fusse auf einer Entscheidung, nämlich der Genehmigung durch die Redaktionskommission. Wenn aber eine solche Rechtsmittelbelehrung fehle, würde gemäss Art. 22 Abs. 2 VRG eine Frist von 2 Monaten gelten. Diese sei hier bei weitem eingehalten. Sollte das Gericht dieser Argumentation nicht folgen und auf die Beschwerde nicht eintreten wollen, werde die Verletzung verschiedener verfassungsmässiger Rechte des Beschwerdeführers geltend gemacht, nämlich die Verletzung der Aufklärungspflicht (Art. 29 Abs. 1 BV), des Rechtsverweigerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV), des Anspruchs auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV), des Verbots des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) und der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). An den materiellen Einwänden werde festgehalten. Die SIA-Norm 480 könne nicht dem beschlossenen Rechnungsmodell HRM2 gleich gestellt werden. Eine Wirtschaftlichkeitsrechnung könne

nicht von der Rechnungslegung HRM2 losgelöst werden. Bei klarer Darlegung der Kosten (mehr Aufwand statt Kosteneinsparungen) hätten einige hundert Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mehr ein Nein in die Urne gelegt, dies insbesondere auch in Chur als direkt betroffene Gemeinde.

E. 5

Am 1. Oktober 2012 hielt der Grosse Rat duplicando fest, dass die Erläuterungen des Grossen Rates Vorbereitungshandlungen seien und als solche Realakte und keine Entscheide bzw. Verfügungen darstellten. Die Argumentation des Beschwerdeführers bezüglich Rechtsmittelbelehrung bezöge sich auf Akte, denen Entscheid- bzw. Verfügungscharakter zukomme. Im Übrigen sei bereits in der Voranzeige der kantonalen Abstimmung im

Kantonalen Amtsblatt vom 2. Februar 2012 auf die Rechtsmittel hingewiesen worden. Ansonsten hielt der Grosse Rat vollumfänglich an seiner Argumentation in der Vernehmlassung fest und betonte nochmals, die Argumentation des Beschwerdeführers betreffend Nichteintreten sei auf der ganzen Linie nicht stichhaltig oder sogar tatsachenwidrig. Der Beschwerdeführer habe es unterlassen, seine Beschwerde rechtzeitig nach Entdeckung des Beschwerdegrundes, mithin zehn Tage nach dem 20. Februar 2012 (Datum des Zugangs der Abstimmungserläuterungen bei der Stimmbürgerschaft), einzureichen und damit sein Recht verwirkt, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet die kantonale Volksabstimmung betreffend das Verwaltungszentrum – Projekt „sinergia“ vom 11. März 2012. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden ist unbestrittenermassen gegeben. Die vorliegende Beschwerde wurde zwar sowohl bei der Regierung als auch beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eingereicht. Allerdings kamen sowohl die Regierung als auch das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass es im konkreten Einzelfall aus staatspolitischer und staatsrechtlicher Sicht nicht vertretbar wäre, wenn die Regierung das Verhalten des Grossen Rates in der fraglichen Abstimmung beurteilen müsste. In einem solchen Falle gelangt Art. 49 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) zur Anwendung, wonach das Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen einen Entscheid beurteilt, der von der Regierung entgegen den allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften wegen Befangenheit oder aus anderen Gründen nicht überprüft werden kann. Dieses Abweichen von der gesetzlichen Regelung gilt allerdings nur für den konkreten Einzelfall und hat keine allgemeine Gültigkeit.

2. a) Im Vordergrund der Betrachtungen steht primär die Frage der Rechtzeitigkeit der Beschwerde. Da es sich bei der am 22. März 2012 eingereichten Beschwerde ausdrücklich um eine Stimmrechtsbeschwerde handelt, ist bezüglich der Anfechtungsfrist Art. 60 Abs. 2 VRG massgebend, welcher für Beschwerden gegen Eingriffe in das Stimmrecht eine Frist von zehn Tagen vorsieht und zwar gemäss lit. b der genannten Bestimmung seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch nach der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses einer Abstimmung. b) Der Diskurs der Parteien über den Grund der kurzen Anfechtungsfrist von bloss zehn Tagen erweist sich als überflüssig. Der Gesetzgeber sah sich aufgrund des klaren Bedürfnisses nach rascher Rechtssicherheit veranlasst, im Bereich der politischen Rechte bzw. für den speziellen Fall der Stimmrechtsbeschwerde die kurze

Frist von zehn Tagen anzusetzen (vgl. die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 30. Mai 2006, Heft Nr. 6/2006–2007, S. 554 f.). Wenn nun der Beschwerdeführer die in der Beschwerdeantwort angeführten Gründe – mithin auch die Rechtssicherheit – für diese kurze Frist als unhaltbar bezeichnet, vermag dies an der gesetzlichen Regelung nichts zu ändern. c) Gemäss dem zitierten Wortlaut der in Frage stehenden Bestimmung beginnt die Anfechtungsfrist grundsätzlich mit der Entdeckung des Beschwerdegrundes zu laufen, spätestens jedoch nach der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses einer Abstimmung. Wie der Beschwerde vom 22. März 2012 zu entnehmen ist, war der Beschwerdeführer anfänglich der Meinung, die Stimmrechtsbeschwerde sei in jedem Fall innert zehn Tagen seit der amtlichen Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses zu erheben. Die gesetzliche Regelung besagt jedoch, dass die zehntägige Anfechtungsfrist grundsätzlich mit der Entdeckung des Beschwerdegrundes zu laufen beginnt. Das bedeutet, dass nicht in jedem Fall das Abstimmungsergebnis abgewartet werden kann; vielmehr ist nach dem Willen des Gesetzgebers für den Fall, dass der Beschwerdegrund bereits vor der Abstimmung bekannt geworden

oder erkennbar war, die Beschwerde auch vor der Abstimmung bei der Rechtsmittelinstanz einzureichen ist. Diese Regelung entspricht den von der Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelten Grundsätze – welche zwar auch in kantonalen Verfahren Geltung beanspruchen könnten, das Bundesgericht dies aber ausdrücklich abgelehnt hat (vgl. das Urteil 1C_217/2008 des Bundesgerichts vom 3. Dezember 2008, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen) –, wonach Mängel hinsichtlich Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnenganges zu rügen sind. Die Praxis des Bundesgerichts bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt der Stimmberechtigte die Rüge im Vorfeld einer Abstimmung, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung. Gemäss dem Bundesgericht wäre es denn auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchslos hingenommen werde und hinterher die Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten würde (vgl. das Urteil 1C_217/2008 des Bundesgerichts vom 3. Dezember 2008, E.

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