

# **VS\_GERICHTE A1 18 163 vom 15. Juli 2019**

VS Kantonsgericht, 2019-07-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 18 163](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_18_163)

FR: VS\_GERICHTE A1 18 163 du 15 juillet 2019

IT: VS\_GERICHTE A1 18 163 del 15 luglio 2019

## **Regeste**

Mit Urteil vom 15. Juli 2019 (1C\_97/2019) wies das Bundesgericht eine gegen vorliegenden Entscheid gerichtete Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ab. A1 18 163 URTEIL VOM 11. JANUAR 2019 Kantonsgericht Wallis Öffentlichrechtliche Abteilung Es wirken mit: Thomas Brunner, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Christophe Joris, Richter, sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin, in Sachen V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, und Z \_\_\_\_\_, alle vertreten durch Rechtsanwälte M \_\_\_\_\_ und Z \_\_\_\_\_, gegen STAATSRAT DES KANTONS WALLIS, EINWOHNERGEMEINDE A \_\_\_\_\_, (Politische Rechte) Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 20. Juli 2018.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungs- rechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die nach Art. 217 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 13. Mai 2004 (kGPR; SGS/VS 160.1) und mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt. Die Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Staatsratsentscheids und als in der Gemeinde stimmberechtigte Bürger durch diesen berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung, so dass sie gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. a VVRG zur Beschwerdeführung legitimiert sind. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

### **E. 2**

Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführer rügen, über die Ausgaben für die Umstrukturierung des B \_\_\_\_\_ hätte in einem Urnengang abgestimmt werden müssen.

#### **E. 3.1**

Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Die Stimmbürger haben Anspruch

- 6 - darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 135 I 292 E. 2 mit Hinweisen). Vorliegend geht es um den Entscheid der Stimmberechtigten über einen Ausgabebeschluss der Gemeinde (Finanzreferendum). Zweck des Finanzreferendums ist es, den Bürgern bei Ausgaben, die sie früher oder später als Steuerzahler treffen könnten, ein Mitspracherecht zu gewähren. Es sind von vornherein nur Aufwendungen von Interesse, welche die steuerliche Belastung der Bürger zu beeinflussen vermögen, also Abgänge vom Finanzvermögen, denen kein frei realisierbarer Vermögenszugang gegenübersteht (Pierre Tschannen, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Bernhard Waldmann et. al. [Hrsg.], N. 27 f. zu Art. 34 BV).

### **E. 3.2**

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; 112 Ia 221 E. 2bb S. 229, je mit Hinweisen). Eine Kreditvorlage muss mit den Gesamtkosten dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, die Kosten dürfen nicht aufgespaltert werden, um eine Volksabstimmung zu vermeiden. Die innere Rechtfertigung dieses Grundsatzes liegt darin, dass die Stimmberechtigten in der Lage sein müssen, die Tragweite eines Projektes in seiner Gesamtheit zu überblicken. Nur so können sie sich ein Urteil darüber bilden, ob sie das Vorhaben als wünschbar erachten, insbesondere auch unter Mitberücksichtigung der allgemeinen Lage der Staatsfinanzen und der möglichen Auswirkungen auf die sie künftig treffende Steuerbelastung (BGE 111 Ia 201 E. 5a mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Art. 68 Abs. 1 GemG regelt das obligatorische Referendum. Die Bestimmung verlangt einen geheimen Urnengang in der von der Gesetzgebung über die Wahlen und Abstimmungen vorgesehenen Form für das kommunale Organisationsreglement (lit. a), die Einführung des Initiativrechts (lit. b), den Beschluss über Initiativen, die vom Generalrat verworfen wurden (lit. c), die Vormeinung zur Fusion, beziehungsweise zum Fusionsvertrag, oder Trennung von Gemeinden (lit. d) und die Abänderung des Namens und des Wappens der Gemeinden (lit. e). Das kommunale Organisationsreglement kann weitere in Artikel 17 vorgesehene Geschäfte dem obligatorischen Referendum unterstellen,

- 7 - mit Ausnahme des Voranschlags und der Rechnung (Art. 68 Abs. 2 GemG). Die Gemeinde hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht: Gemäss Art. 16 Abs. 2 des Organisationsreglements vom 22. September 2013 (homologiert durch den Staatsrat am

### **E. 3.4**

Der Staatsrat hat bereits ausgeführt (siehe E. 3.2 des angefochtenen Entscheids), dass die Verwaltungsrechnung 2017 erst an der besagten Urversammlung vom 23. Mai 2018

genehmigt worden ist (Traktandum 4). Im Zeitpunkt der Traktandierung ist die letzte Verwaltungsrechnung diejenige des Jahres 2016 gewesen. Im Jahr 2016 haben die Bruttoeinnahmen Fr. 33 696 641.-- betragen und im Jahr 2017 Fr. 34 383 575.--, so dass gemäss Art. 16 Abs. 2 OGR für neue nicht gebundene Ausgaben, die höher sind als Fr. 3 369 664.-- bzw. Fr. 3 438 357.-- ein Urnengang durchgeführt werden muss.

### **E. 3.5**

Die Vorinstanz und die Gemeinde sind von Ausgaben für das B \_\_\_\_\_ in der Höhe von Fr. 1.95 Mio. Fr. ausgegangen. Trifft dies zu, so ist die Urversammlung zuständig, über diese Ausgabe abzustimmen (Art. 17 Abs. 1 lit. c GemG). Die Beschwerdeführer machen hingegen geltend, der Kaufpreis für das Gebäude in der Höhe von Fr.

#### **E. 3.5.1**

Beschwerdeführer und Gemeinde sind sich insofern einig, als dass die strittige Abstimmung nicht nur den Betrag von Fr. 800 000.-- für die Gründung der neuen Stiftung beinhaltet, sondern auch das investierte Aktienkapital von Fr. 150 000.-- und den Betrag von Fr. 1 Mio. betrifft, den die Gemeinde bisher für das B \_\_\_\_\_ geleistet hat. Die Gemeinde erhält für diese getätigten Ausgaben bei der geplanten Umstrukturierung der B \_\_\_\_\_ AG keinen Gegenwert bzw. Vermögenszugang, weshalb im Ergebnis eine Ausgabe in der Höhe von Fr. 1.95 Mio. zur Debatte steht. Gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. c GemG gehört die Beratung und der Entscheid über den Beschluss einer neuen nicht gebundenen Ausgabe, deren Betrag höher ist als 5 Prozent der Bruttoeinnahmen des letzten Verwaltungsjahres, mindestens aber Fr. 10 000.-- beträgt, zu den unveräusserlichen Befugnissen der Urversammlung. Die Ausgaben für das B \_\_\_\_\_ in der Höhe von Fr. 1.95 Mio. übersteigen diesen Schwellenwert von fünf Prozent (Fr. 1 684 832.05 gemäss Verwaltungsrechnung 2016 bzw. Fr. 1 719 178.75 gemäss Verwaltungsrechnung 2017).

- 8 -

#### **E. 3.5.2**

Das anlässlich der Urversammlung präsentierte Sanierungskonzept für das B \_\_\_\_\_ sieht vor, dass die von der Gemeinde neu zu gründende B \_\_\_\_\_ - Stiftung das Gebäude für Fr. 6 Mio. von der C \_\_\_\_\_ AG kaufen soll. Nach Auffassung der Beschwerdeführer muss dieser Betrag zu den erwähnten Fr. 1.95 Mio. hinzugerechnet werden. Die Gemeinden können gemäss Art. 115 Abs. 1 GemG einer juristischen Person des Privatrechts (Stiftung, Verein im Sinne der Artikel 60 ff. des Zivilgesetzbuches oder Gesellschaft im Sinne des Obligationsrechts) beitreten oder selbst solche gründen. Die Gründung einer solchen juristischen Person oder der Beitritt in eine bestehende juristische Person erfordert im Rahmen der Befugnisse von Art. 17 GemG die Genehmigung der Urversammlung (Art. 115 Abs. 2 GemG). Die Stiftung ist ein rechtlich verselbständiges bzw. personifiziertes Zweck- oder Sondervermögen (Harold Grüninger, in: Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, Thomas Gisler/ Christiana Fountoulakis [Hrsg.], 6. A. 2018, N. 1 zu Art. 80 ZGB). Für die Verbindlichkeiten der Stiftung steht diese grundsätzlich selbst und ausschliesslich ein. Eine Ausnahme unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit besteht, wenn Organe der Stiftung einen Schaden zufügen, für den sie persönlich zur Verantwortung gezogen werden können (Harold Grüninger, a.a.O., N. 16 zu Art. 83 ZGB). Die Gemeinde als Stifterin widmet das Stiftungsvermögen, dessen Höhe sie selbst bestimmt: Sie verpflichtet sich nur dazu, Vermögenswerte in der Höhe dieses Betrags zur Erfüllung des Stiftungszwecks zur Verfügung zu stellen (Harold Grüninger, a.a.O., N. 6

f. zu Art. 80 ZGB). Sollten Gemeindeverantwortliche als Stiftungsräte fungieren und einen Schaden verursachen, wie es die Beschwerdeführer befürchten, so können einzig diese natürlichen Personen haftbar gemacht werden. Eine über das Stiftungsvermögen von Fr. 800 000.-- hinausgehende Belastung des Finanzhaushalts der Gemeinde - und damit eine mögliche zusätzliche Belastung der Beschwerdeführer als Steuerzahler - ist ausgeschlossen. Der Betrag von Fr. 6 Mio. für den geplanten Gebäudekauf muss folglich bei der Berechnung der Ausgabehöhe nicht mitberücksichtigt werden. Die Beschwerdeführer kritisieren die Finanzierung des an der Urversammlung prä-sentierten Sanierungskonzepts als ungesichert bzw. bezweifeln, dass das vorgesehene Stiftungsvermögen in einem vernünftigen Verhältnis zum Stiftungszweck steht. Diese Frage ist jedoch nicht Gegenstand der Stimmrechtsbeschwerde.

### **E. 3.5.3**

Nach dem Gesagten sind die Ausgaben für das B \_\_\_\_\_ mit Recht der Urversammlung zum Entscheid vorgelegt worden (Art. 17 Abs. 1 lit. c GemG). Die Zuständigkeit der Urversammlung ergibt sich zudem auch aus Art. 115 Abs. 2 GemG (siehe - 9 - oben E. 3.2.2). Der Schwellenwert für eine geheime Urnenabstimmung gemäss Art. 16 Abs. 2 ORG ist nicht erreicht. 4. Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die Gemeinde verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und verhalte sich rechtsmissbräuchlich, wenn sie zwecks Gebäudekauf eine Stiftung gründe. 4.1 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Unter bestimmten Umständen rechtfertigt selbst eine unrichtige Zusicherung einer Behörde eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden. Vorausgesetzt ist, dass sich das Verhalten der Behörden auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, dass die Behörde für die Erteilung der Zusicherung zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, dass die anfragende Person die Unrichtigkeit bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit nicht ohne weiteres erkennen konnte, dass sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können und dass die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat. Zwischen Vertrauen und Disposition muss zudem ein Kausalzusammenhang bestehen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, rechtfertigt sich eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (vgl. zum Ganzen BGE 137 I 69 E. 2.3 und 2.5.1; 131 II 627 E. 6.1 S. 636 f. mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C\_151/2012 vom 5. Juli 2012 E. 4.2.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich 2016, N. 659 und 663 f.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 22 N. 11 ff.). 4.2 Die Beschwerdeführer legen weder dar, dass die Gemeinde Zusicherungen abgegeben hätte, an die sich später nicht gehalten hat, noch machen sie geltend, sie seien über den Abstimmungsgegenstand falsch informiert worden. Dass sie aufgrund des Verhaltens der kommunalen Behörden nachteilige Dispositionen irgendeiner Art getroffen hätten, bringen die Beschwerdeführer ebenfalls nicht vor. Art. 115 Abs. 1 GemG erlaubt der Gemeinde, eine Stiftung zu gründen. Die blosser Befürchtung der Beschwerdeführer, die Gemeinde könnte der Stiftung in Zukunft weitere finanzielle Mittel zukommen lassen, lässt die Stiftungsgründung nicht rechtsmissbräuchlich erscheinen.

Schliesslich hat bereits die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass die Gemeinde die Ausgabe durch das zu-

- 10 - ständige Organ genehmigen lassen muss, falls sie weitere finanzielle Mittel in die Stiftung fliessen lassen will (E. 3.5 des angefochtenen Entscheids). Die Gemeinde hat dabei den Grundsatz der Einheit Materie zu beachten und erneut zu prüfen, ob der Schwellenwert gemäss Art. 16 Abs. 2 ORG erreicht ist. Die Rüge der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben und des rechtsmissbräuchlichen Verhaltens ist nach dem Gesagten unbegründet. 4.3 Im Übrigen bleibt zu erwähnen, dass eine festgestellte Unregelmässigkeit nicht ohne Weiteres zur Ungültigkeit der Abstimmung der Urversammlung vom 23. Mai 2018 führen würde: Es muss die Wahrscheinlichkeit bestehen, dass das Ergebnis der Abstimmung ohne den Verfahrensmangel anders hätte ausfallen können (Art. 217 Abs. 1 kGPR; BGE 135 I 292 E. 4.4; Pierre Tschannen, a.a.O., N. 54 zu Art. 34 BV). Die Beschwerdeführer argumentieren, an der Urversammlung seien «heikle Geschäfte» erfahrungsgemäss leichter durchzubringen. Das Ergebnis der Abstimmung der Urversammlung ist mit 303 Ja- zu 65 Nein-Stimmen bei 11 Enthaltungen jedoch sehr deutlich ausgefallen. 5. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen. Dieser Ausgang des Verfahrens bestimmt nach Art. 89 VVRG die Kostentragung und ist nach Art. 91 VVRG für den Entscheid über die Zuspreehung einer Parteientschädigung massgebend. 5.1 Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können die Kosten ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Vorliegend bestehen keine Gründe, von der Grundregel abzuweichen, weshalb die Beschwerdeführer die Gerichtsgebühr bezahlen müssen. Gemäss Art. 3 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) setzen sich die Kosten aus den Auslagen der Entscheidbehörde sowie der Gerichtsgebühr zusammen. Die Gerichtsgebühr für Beschwerdeverfahren vor der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts beträgt in der Regel zwischen Fr. 280.-- und Fr. 5 000.-- (Art. 25 GTar). Aufgrund der Bedeutung des Falles sowie seines Umfangs und Schwierigkeitsgrads wird die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1 500.-- festgesetzt und unter solidarischer Haftbarkeit den Beschwerdeführern auferlegt. 5.2 Die unterliegenden Beschwerdeführer haben gemäss Art. 91 Abs. 1 VVRG (e contrario) keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel keine

- 11 - Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Die Gemeinde beantragt eine Parteientschädigung, ohne ihren Antrag zu begründen. 5.2.1 In der Praxis wird dem Gemeinwesen abweichend von der Grundregel eine Parteientschädigung gewährt, falls die Gemeinde nicht in erster Linie hoheitliche Interessen wahrt, sondern wie eine Privatperson betroffen ist (z.B. als Bauherrin oder Grundeigentümerin) oder wenn das Verfahren ausserordentliche Bemühungen seitens der Gemeinde erfordert hat, z.B. bei unüblich aufwendigen Untersuchungen (Thomas Merkli/ Arthur Aeschlimann/ Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 15 zu Art. 105 VRPG; Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, Alain Griffel [Hrsg.], 3. A., 2014, N. 54 zu § 17 VRG). 5.2.2 Im vorliegenden Verfahren hat der Gemeinderat eine Beschwerdeantwort und eine Duplik eingereicht und dargelegt, die Durchführung der Abstimmung der Urversammlung sei rechtmässig gewesen. Die Gemeinde hat keinen Rechtsanwalt mandatiert. Ein über das Einreichen der Rechtsschriften hinausgehender

Aufwand für das vor- liegende Verfahren wird nicht geltend gemacht und ist nicht ersichtlich. Der Gemeinde wird nach dem Gesagten keine Parteientschädigung zugesprochen.

- 12 - Demnach erkennt das Kantonsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 3. Die Gerichtskosten von Fr. 1 500.-- werden unter solidarischer Haftbarkeit den Be- schwerdeführern auferlegt. 4. Das Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Staatsrat des Kantons Wallis und der Gemeinde A \_\_\_\_\_ schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 11. Januar 2019

## **E. 6**

Mio. müsse mitberücksichtigt werden. In diesem Fall würde die Ausgabe Fr. 7.95 Mio. betragen, weshalb gemäss Art. 16 Abs. 2 ORG ein geheimer Urnengang durchzuführen wäre.

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