

Regierungsratsbeschluss

vom 16. Juni 2003

Nr. 2003/1099

**Abstimmungsbeschwerde Heinrich Marti, Breitenbach, v.d. RA Dr. Peter Ettler, Zürich, vom 28. Mai 2003
betreffend RRB Nr. 2003/930 vom 20. Mai 2003**

1. Abstimmungsbeschwerde

Mit Datum vom 28. Mai 2003 reichte Heinrich Marti, Gässliackerweg 3a, 4226 Breitenbach, vertreten durch RA Dr. Peter Ettler, Postfach 1138, 8026 Zürich, eine Abstimmungsbeschwerde i.S. von § 157 lit.b GpR bei der Staatskanzlei ein. Die Anträge lauten wie folgt:

1. Es sei festzustellen, dass die Einstellung des Akutbetriebes des Bezirksspitals Thierstein auf Ende Juni 2003, die Sistierung des Leistungsauftrages für den Akutbereich und die Beauftragung des Spitaldirektion mit der Kündigung der Anstellungsverhältnisse im Zusammenhang mit dem Akutbetrieb die bevorstehende politische Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in unzulässiger Weise präjudiziert und beeinflusst. Dementsprechend sei der angefochtene Beschluss aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

Im wesentlichen legt der Beschwerdeführer dar, dass die Stimmberechtigten bei der Volksabstimmung (voraussichtlich im November 2003) nicht mehr frei sein werden, ihren Willen unbeeinflusst kundzutun. Der angefochtene Regierungsratsbeschluss 2003/930 vom 20. Mai 2003 präjudiziere die ganze politische Diskussion. Damit sei auch der Kantonsrat nicht mehr frei, über die ihm unterbreiteten Anträge unverfälscht zu befinden. Das Eingeständnis des Regierungsrates selber sowie die genannten Äusserungen zuständiger Beamter zeigten eindrücklich, dass das Volk gar keine echte Wahl mehr habe. Die Beschwerde erfolge 'auch vorsorglich', damit sich der Beschwerdeführer nicht entgegenhalten lassen müsse, das eigentliche Präjudiz sei mit RRB 2003/930 vom 20. Mai 2003 gesetzt worden und dieses Präjudiz hätte als den Willen der Stimmberechtigten verfälschend angefochten werden müssen. Sollte der Kantonsrat gegen den Willen der Regierung entscheiden, wäre die vorliegende Beschwerde gegenstandslos. Entscheide er sich aber für die Zustimmung zu den regierungsrätlichen Anträgen, würden '*die Beschwerdeführer*' auch die entsprechenden Kantonsratsbeschlüsse anfechten.

Zur weiteren Begründung wird auf die Beschwerde verwiesen.

2. Erwägungen

2.1 Eintreten

2.1.1 Beschwerdelegitimation

Der Beschwerdeführer ist als stimmberechtigter Einwohner von Breitenbach ohne weitere Voraussetzungen zur Abstimmungsbeschwerde legitimiert.

2.1.2 Beschwerdefrist

Gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung des Urnengangs kann Abstimmungsbeschwerde beim Regierungsrat erhoben werden (§ 157 lit. b Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996; GpR; BGS 113.111). Abstimmungsbeschwerden sind innert 3 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am 3. Tage nach Veröffentlichung der offiziellen Ergebnisse einzureichen (§ 160 GpR). Die Beschwerdefrist beginnt somit nicht erst nach dem Urnengang, sondern bereits mit der tatsächlichen Kenntnisnahme vom Beschwerdegrund. Da sich jedoch der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme kaum feststellen und nachweisen lässt, entspricht es einer allgemeinen Praxis, bei amtlichen Mitteilungen, die öffentlich bekannt bzw. individuell zugestellt werden, auf den Zeitpunkt abzustellen, an dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, d.h. auf den Zeitpunkt der amtlichen Publikation bzw. des Eintreffens der Mitteilung beim Stimmbürger (BGE 121 I 7; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 27 f.). Ob die vorliegende Abstimmungsbeschwerde rechtzeitig eingereicht wurde, kann im vorliegenden Fall jedoch aus anderen Erwägungen dahingestellt bleiben.

2.1.3 Anfechtungsobjekt

Nicht nur Hoheitsakte und Verfügungen, sondern auch formlose Akte und das Untätigsein von Behörden kommen als Beschwerdeobjekte in Frage (Hiller, a.a.O., S. 18). Wird die Anordnung einer Kantonsexekutive angefochten, so muss diese von Gesetzes wegen selber darüber entscheiden (Hiller, a.a.O., S. 21). Im vorliegenden Fall ist ein Beschluss des Regierungsrates angefochten. Da die Behandlung von Abstimmungsbeschwerden in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates fällt, wird er über die vorliegende Beschwerde entscheiden (in Anbetracht dieser Zuständigkeit und der nachfolgend dargelegten Rechtslage wird darauf verzichtet, die Beschwerde im Sinne eines Sprungrekurses an das Bundesgericht weiterzuleiten).

Die vorgebrachte Rüge bezieht sich auf RRB Nr. Nr. 2003/930 vom 20. Mai 2003 (Bezirksspital Thierstein in Breitenbach: Schliessung des Akutspitals per 30. Juni 2003, Sistierung des Leistungsauftrages für das Akutspital bis zum definitiven Volksentscheid über die Spitalschliessung). Es handelt sich dabei um einen rechtmässig zustande gekommenen materiellen Sachentscheid des Regierungsrates. Dieser hat nach geltendem Gesundheitsgesetz die Oberaufsicht über das öffentliche Gesundheitswesen und legt die Leistungsaufträge und Finanzierungsgrundsätze der Spitäler fest. Nachdem die Spitalleitung festgestellt hat, dass der ganze Akutbetrieb nach dem 30. Juni 2003 aufgrund der innerbetrieblichen Situation sowie der Kündigung des Anästhesisten mit den vorhandenen Ressourcen aus Qualitäts- und Sicherheitsgründen nicht mehr aufrechterhalten werden kann und der Stiftungsrat dem Regierungsrat die Sistierung des Leistungsauftrages und Stilllegung des Akutbetriebes

beantragt hat, war der Regierungsrat zum Handeln gezwungen und musste seine Führungsfunktion wahrnehmen.

Die Rechtmässigkeit von Sachentscheiden bzw. Beschlüssen, welche im Hinblick auf Vorlagen gefasst wurden, welche der Volksabstimmung unterliegen, kann weder mit einer Abstimmungsbeschwerde noch mit einer Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden (vgl. BGE 117 Ia 66 i.S. Stimmrechtsbeschwerde gegen einen Beschluss des Kantonsrats des Kt. ZH betr. Krediterteilung für ein Strassenprojekt). Beim Entscheid des Regierungsrates, den Leistungsauftrag für den Akutbereich des Bezirksspitals Thierstein ab

1. Juli 2003 bis zum definitiven Volksentscheid über die Spitalschliessung zu sistieren, handelt es sich daher nicht um einen Akt, welcher mit einer Abstimmungsbeschwerde angefochten werden kann. Zwar bestreitet der Beschwerdeführer nicht die Rechtmässigkeit des betreffenden Beschlusses. Er macht vielmehr geltend, der Volkswille werde bei der künftigen Volksabstimmung über die Schliessung des Bezirksspitals Thierstein durch den angefochtenen Beschluss des Regierungsrates sowie die angeführten Äusserungen zuständiger Beamter verfälscht. Es ist deshalb zu prüfen, ob es sich bei dieser Rüge um einen zulässigen Beschwerdegrund handelt.

2.1.4 Beschwerdegrund

Mit einer Abstimmungsbeschwerde können sämtliche vorgekommenen 'Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung des Urnenganges' gerügt werden. Zu den anfechtbaren Vorbereitungshandlungen gehören nach Lehre und Rechtsprechung vor allem Verfahrensmängel (z.B. die Nichtbeachtung gesetzlicher Fristen), technische Pannen (etwa, wenn Abstimmungsmaterial nicht ordnungsgemäss verteilt wird) und unzulässige Interventionen von Behörden und Privaten im Abstimmungskampf (s. Hiller, a.a.O., S. 21 und Christoph Winzeler, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel und Frankfurt a.M. 1989, S. 151). Insbesondere bezeichnet das Bundesgericht die Propaganda einer Behörde als unzulässig, wenn sie den Charakter politischer Werbung hat (BGE 114 Ia 427). Strenge Anforderungen stellt das Bundesgericht an das Eingreifen einer Behörde in den Abstimmungskampf (reaktive Interventionen kurz vor dem Abstimmungstermin). Unzulässig sind Mitteilungen oder Anordnungen im Vorfeld von Abstimmungen, welche die Stimmbürger derart beeinflussen, dass das Ergebnis nicht mehr den freien und unverfälschten Willen der Stimmbürger zum Ausdruck bringt (BGE 114 Ia 427; 115 Ia 201; 124 I 57; 121 I 141). Von der behördlichen Intervention im Abstimmungskampf ist jedoch die Orientierung über die laufende Regierungstätigkeit klar zu trennen (BGE 121 I 252).

Behördliche Interventionen sind nur unzulässig, wenn sie sich im 'Abstimmungskampf' oder 'im Vorfeld der Urnengänge' ereignen. Erst wenn der Volksentscheid nahe ist, ist die politische Behörde grundsätzlich verpflichtet, sich jeden Einflusses auf die Wählerschaft zu enthalten, damit diese unabhängig entscheiden kann. Gemäss einigen Autoren beginnt diese Pflicht erst wenn die Vorlage von der zuständigen Behörde (Parlament) angenommen oder empfangen worden ist (G.-A. Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Fribourg 1992, S. 135 ff./ J. Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992, S. 22) bzw. nach der offiziellen Einladung der Wählerschaft, mit der Zustellung der für sie bestimmten erläuternden Botschaft (E. Grisel, Initiative et référendum populaire, Lausanne 1987, S. 92

Ziff.3). Vor dieser Phase drängt sich eine offensiv agierende und informierende Behörde auf; da soll die Regierung ihr politisches 'Credo' Parlament und Volk bekanntgeben (Decurtins, a.a.O., S. 156).

Aus Lehre und Rechtsprechung folgt, dass nur behördliche Akte unmittelbar vor der Abstimmung (in der Haupt- oder Abstimmungskampfphase) als Vorbereitungshandlungen zur Volksabstimmung gelten. Mit einer Abstimmungsbeschwerde können deshalb nur Interventionen gerügt werden, die von der Einberufung der Stimmberechtigten bis zur Publikation der Ergebnisse vorkommen (Hiller, a.a.O., S. 18). Entscheide oder Anordnungen einer Behörde, Informationen oder Äusserungen von Beamten, die vor der Einberufung der Stimmberechtigten zur Volksabstimmung bzw. vor der Annahme der Vorlage im Parlament publik werden, zählen nicht zur Vorbereitung des Urnenganges und können nicht mit einer Abstimmungsbeschwerde angefochten werden. Im vorliegenden Fall wurde bis zum heutigen Zeitpunkt weder ein Abstimmungstermin für die Volksabstimmung festgelegt, noch wurden die Stimmberechtigten zum Urnengang einberufen. Auch hat der Kantonsrat die entsprechende Vorlage noch gar nicht beschlossen (sie war im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung noch gar nicht traktandiert und allen Kantonsräten verteilt). Beim angefochtenen Beschluss und den angeführten Äusserungen handelt es sich daher nicht um 'Vorbereitungshandlungen' im Sinne von § 157 lit.b GpR, welche mit einer Abstimmungsbeschwerde gerügt werden können.

2.1.5 Nichteintreten

Die Abstimmungsbeschwerde ist wie dargelegt nur zulässig, soweit die Rechtmässigkeit des Abstimmungsverfahrens oder die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses in Frage stehen. Der Beschwerdeführer erhebt die Beschwerde zwar 'auch vorsorglich', um die Frist für eine Abstimmungsbeschwerde nicht zu verpassen. Er könnte diese Beschwerde jedoch auch später (gegen den Kantonsratsbeschluss) nicht erheben, da solche Beschlüsse wie dargelegt nicht Anfechtungsobjekt und Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde sein können.

Beim angefochtenen Entscheid und den angeführten Äusserungen handelt es sich weder um 'Unregelmässigkeiten' noch um anfechtbare 'Vorbereitungshandlungen' im Sinne von § 157 lit.b GpR. Es mangelt mithin an einem zulässigen Anfechtungsobjekt und Beschwerdegrund. Auf die Abstimmungsbeschwerde ist deshalb nicht einzutreten.

3. **Beschluss**

Gestützt auf § 157 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (BGS 113.111)

3.1 Auf die Abstimmungsbeschwerde von Heinrich Marti, Breitenbach, v.d. RA Dr. Peter Ettler, Zürich, vom 28. Mai 2003 wird nicht eingetreten.

3.2 Es werden keine Kosten erhoben.



Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

Verteiler

Regierungsrat

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Departement des Innern, Spitalamt, Franz Müller

Stiftungsrat des Bezirksspitals Thierstein, c/o Herba-Plastik AG, Dr. Willi Menth, Grellingerstr. 37,
4208 Grellingen

Heike Bittel, Direktorin, Bezirksspital Thierstein, 4226 Breitenbach

Dr. Peter Ettler, Rechtsanwalt, Postfach 1138, 8026 Zürich (**lettre signature**)