

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 12. August 2003

Nr. 2003/1428

**Abstimmungsbeschwerde Dr. chem. Ljubomir Misev und 5 weitere Beschwerdeführer vom 20. Juni 2003 betreffend Kantonsratsbeschluss vom 18. Juni 2003 (SGB 079/2003: Überführung des Bezirksspitals Thierstein, Breitenbach, in ein Kompetenzzentrum für das Alter)**

---

### **1. Abstimmungsbeschwerde**

Mit Datum vom 20. Juni 2003 reichten Dr. chem. Ljubomir Misev, 4226 Breitenbach, Alfred Simonetti, 4226 Breitenbach, Dr. med. Vladimir Misev, 4226 Breitenbach, Dr. med. Daniel Gesly, 4226 Breitenbach, Johanna Schmidlin, 4204 Himmelried und Dr. med. Hans Zeugin, Murtstrasse 16, 4226 Breitenbach, alle 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 der Beschluss über die Schliessung des Bezirksspitals Thierstein auf Ende Juni 2003 sowie die Bewilligung der Überführungskosten von insgesamt 19,1 Mio Franken für den Sozialplan, die Finanzierung der Deckungslücke der Pensionskasse, die Anstossfinanzierung und die Planungskosten für ein selbständiges Kompetenzzentrum für das Alter 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 legen die Beschwerdeführer dar, dass die Stimmberechtigten bei der Volksabstimmung (voraussichtlich im November 2003) nicht mehr frei sein werden, ihren Willen unbeeinflusst kundzutun. Die Vorwegnahme der Schliessung des Akutspitals Thierstein per Ende Juni 2003 (durch den Regierungsratsbeschluss 2003/930 vom 20. Mai 2003 und den angefochtenen Kantonsratsbeschluss) verstosse gegen § 46 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes, wonach Schliessungen von Kantonspitälern dem obligatorischen Referendum unterliegen. Exekutive und Legislative würden kompetenzwidrig einen Entscheid treffen, welcher dem Souverän unterliege. Dies sei eine Aushöhlung des Stimmrechts sowie eine Verletzung der politischen Rechte, da den Stimmberechtigten ein echter Entscheid vorenthalten werde. Der Volkswille werde bei der künftigen Volksabstimmung über die Schliessung des Bezirksspitals Thierstein durch deren faktische Vorwegnahme verfälscht. Die unzulässige Einmischung liege in diesem 'Realakt' und nicht in irgendwelchen Äusserungen im Hinblick auf eine spätere Volksabstimmung, wie dies üblicherweise bei Abstimmungsbeschwerden der Fall sei. Die Argumentation des Regierungsrates in der Abstimmungsbeschwerde Heinrich Marti (RRB Nr. 2003/1099 vom 16. Juni 2003) sei richtig, wenn es um die Abgrenzung von üblichen unzulässigen Einmischungen von Exekutive und Legislative in den Abstimmungskampf gehe. Der vorliegende

Fall sei jedoch ein Unikum, da es um die Aushebelung eines dem Souverän vorbehaltenen Entscheids durch dessen Vorwegnahme gehe.

Zur weiteren Begründung wird auf die Beschwerde verwiesen.

## 2. Erwägungen

### 2.1 Eintreten

#### 2.1.1 Beschwerdelegitimation

Die Beschwerdeführer sind als stimmberechtigte Einwohner von Breitenbach und Himmelried 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 zu laufen. Da sich jedoch der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme kaum feststellen und nachweisen lässt, entspricht es einer allgemeinden 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.).

Die Abstimmungsbeschwerde gegen den Kantonsratsbeschluss vom 18. Juni wurde am 20. Juni der Post übergeben. Die Abstimmungsbeschwerde ist somit rechtzeitig eingereicht worden.

#### 2.1.3 Anfechtungsobjekt

Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde können Hoheitsakte und Verfügungen von Behörden sein; selbst formlose Akte sowie das Untätigsein von Behörden kommen als Anfechtungsobjekt einer Abstimmungsbeschwerde in Frage (Hiller, a.a.O., S. 18). Im vorliegenden Fall wird ein Kantonsratsbeschluss und damit ein Hoheitsakt der Legislative angefochten (KRB 079a/2003 vom 18. Juni 2003: Schliessung des Bezirksspitals Thierstein: Änderung der Spitalvorlage VI). Die Beschwerdeführer machen geltend, der Kantonsrat habe einen kompetenzwidrigen Entscheid getroffen und gegen § 46 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes verstossen. Damit wird die Rechtmässigkeit des angefochtenen Kantonsratsbeschlusses, welcher der Volksabstimmung unterliegt, bestritten.

Die Rechtmässigkeit von Sachentscheiden bzw. Beschlüssen, welche im Hinblick auf Vorlagen gefasst wurden, welche der Volksabstimmung unterliegen, kann jedoch nicht mit einer Stimmrechtsbeschwerde (vgl. BGE 117 Ia 66 i.S. Stimmrechtsbeschwerde gegen einen Beschluss des Kantonsrats des Kt. ZH betr. Krediterteilung für ein Strassenprojekt) und schon gar nicht mit einer Abstimmungsbeschwerde gerügt werden. Der in der Abstimmungsbeschwerde angeführte Entscheid des Bundesgerichts (BGE 113 Ia 389) bezieht sich auf einen ganz anderen Fall (nämlich auf die Frage, ob ein Kreditbeschluss für die Erneuerung einer Strasse dem Referendum hätte unterstellt werden sollen). Im weiteren ging es in jenem Entscheid um das Anfechtungsobjekt der Stimmrechtsbeschwerde. Zur Begründung der vorliegenden Abstimmungsbeschwerde kann der zitierte Bundesgerichtsentscheid jedenfalls nicht herangezogen werden. Wie dargelegt kann die Rechtmässigkeit des angefochtenen Kantonsratsbeschlusses, welcher zu Handen der Volksabstimmung verabschiedet wurde, nicht mit einer Abstimmungsbeschwerde angefochten werden.

Es ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass der Kantonsrat dem Volk keinen Entscheid vorenthalten und weder unrechtmässig noch kompetenzwidrig gehandelt hat. Nach § 46 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (BGS 811.11) entscheidet der Kantonsrat über die Schliessung kantonaler Spitäler und einzelner Kliniken sowie über den Entzug der Subventionsberechtigung von nichtstaatlichen öffentlichen Spitälern oder einzelner Kliniken. Entscheide über die Schliessung oder den Entzug der Subventionsberechtigung von Spitälern unterliegen dem obligatorischen Referendum. Der Kantonsrat hat seinen Beschluss gestützt auf Art. 101 der Kantonsverfassung und § 46 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes gefällt. Der Beschluss unterliegt – wie in § 46 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes vorgesehen – dem obligatorischen Referendum. Beim angefochtenen Kantonsratsbeschluss handelt sich somit um einen rechtmässig zustande gekommenen Beschluss einer zuständigen Behörde, welcher noch der Volksabstimmung unterliegt. Selbst wenn die Beschwerdeführer eine Stimmrechtsbeschwerde erhoben hätten, wäre keine Verletzung des Stimmrechts bzw. der politischen Rechte auszumachen.

Die Beschwerdeführer machen im weiteren eine Verfälschung des Volkswillens geltend, da ein dem Souverän vorbehalten Entscheid durch dessen faktische Vorwegnahme präjudiziert bzw. 'ausgehebelt' werde. Es ist deshalb zu prüfen, ob es sich bei dieser Rüge um einen Mangel im Abstimmungsverfahren und damit 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). Dasselbe muss auch für die laufenden Sachgeschäfte sowie für die Beschlüsse des Kantonsrates gelten.

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 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 der zitierten 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 sowie Informationen oder Äusserungen von Staatsbediensteten, die vor der Einberufung der Stimmberechtigten zur Volksabstimmung und sogar noch vor der Annahme der Vorlage im Parlament getroffen bzw. veröffentlicht werden, zählen somit nicht zur Vorbereitung des Urnenganges und können nicht mit einer Abstimmungsbeschwerde angefochten werden. Demzufolge können Vorlagen des Parlamentes, welche zu Handen der Volksabstimmung verabschiedet werden, per se nicht mit einer Abstimmungsbeschwerde angefochten werden.

Im vorliegenden Fall wurde bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Kantonsrat weder ein Abstimmungstermin für die der Volksabstimmung unterliegende Vorlage festgelegt, noch wurden die Stimmberechtigten zum Urnengang einberufen. Das Abstimmungsverfahren hat im Zeitpunkt, in welchem das Parlament die Vorlage beschlossen hat, noch gar nicht begonnen. Beim angefochtenen Beschluss und den angeführten Äusserungen von Staatsbediensteten kann es sich daher nicht um Vorbereitungshandlungen zu einem Urnengang handeln, welche mit einer Abstimmungsbeschwerde nach § 157 lit.b GpR ('wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung des Urnenganges') gerügt werden können.

#### 2.1.5 Nichteintreten

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abstimmungsbeschwerde nur zulässig ist, soweit die Rechtmässigkeit des Abstimmungsverfahrens oder die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses in Frage stehen. Beim angefochtenen Kantonsratsbeschluss handelt es sich nicht um eine Handlung zur 'Vorbereitung' oder 'Durchführung des Urnenganges' 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 Dr. chem. Ljubomir Misev und 5 weiteren Beschwerdeführern, alle v.d. RA Dr. Peter Ettler, Zürich, vom 18. Juni 2003 wird nicht eingetreten.

3.2 Es werden keine Kosten erhoben.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber

### Verteiler

Regierungsrat

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

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**)