

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}  
1C 35/2012

Urteil vom 4. Juni 2012  
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Aemisegger, Raselli,  
Gerichtsschreiber Steinmann.

Verfahrensbeteiligte  
Patrick Thurston, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Dr. Rudolf Hausherr,

gegen

Grosser Rat des Kantons Bern,  
Postgasse 68, 3000 Bern 8,  
Regierungsrat des Kantons Bern, vertreten durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern.

Gegenstand  
politische Rechte; Kreditbeschluss des Regierungsrates und des Grossen Rates betreffend Sanierung der Schulanlage Strandboden, Biel; fakultatives Referendum,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 26. Oktober 2011 des Regierungsrates des Kantons Bern und vom 25. Januar 2012 des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend Sanierung der Schulanlage Strandboden, Biel.

Sachverhalt:

A.

Gemäss einer Medienmitteilung vom 27. Oktober 2011 beschloss der Regierungsrat des Kantons Bern für die Gymnasien Strandboden in Biel gesamthaft einen Kredit von 88,4 Millionen Franken für eine Sanierung und Erweiterung. Davon sollen 29,85 Millionen Franken für einen Erweiterungsbau verwendet werden; hierfür wird dem Grossen Rat des Kantons Bern ein Kreditersuchen unterbreitet. Die restlichen 58,55 Millionen Franken sollen der Sanierung der bestehenden Anlage dienen; der Regierungsrat bejaht in dieser Hinsicht das Vorliegen einer gebundenen Ausgabe und erachtet sich zur Kreditbewilligung befugt.

Am 7. November 2011 erhob Patrick Thurston beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern Beschwerde und ersuchte darum, den Beschluss des Regierungsrates über den Kredit von 58,55 Millionen Franken für die Sanierung der bestehenden Schulanlage als gebundene Ausgabe aufzuheben. Er machte geltend, der Regierungsrat habe durch die Qualifizierung als gebundene Ausgabe den Kredit in Verletzung der politischen Rechte dem fakultativen Referendum entzogen.

Mit Entscheid vom 16. Januar 2012 trat die Einzelrichterin am Verwaltungsgericht mangels Zuständigkeit auf die Beschwerde nicht ein und überwies sie dem Bundesgericht zur Behandlung.

B.

Das Bundesgericht bestätigte am 19. Januar 2012 den Eingang der Beschwerde.

Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion beantragte mit ihrer Vernehmlassung vom 26. Januar 2012 für den

Regierungsrat die Abweisung der Stimmrechtsbeschwerde. Sie verwies im Wesentlichen auf ihre dem Verwaltungsgericht am 9. Dezember 2011 eingereichte Stellungnahme.

C.

Der Grosse Rat beschloss am 25. Januar 2012 den vom Regierungsrat beantragten Kredit von 29,845 Millionen Franken für die Erweiterung der Schulanlage (Beschluss Nr. 1781). Im gleichen Beschluss ist festgehalten, dass der Kredit von 53 Millionen Franken für die Sanierung eine gebundene Ausgabe darstelle und vom Regierungsrat bewilligt werde. Dieser Finanzbeschluss wurde dem fakultativen Referendum unterstellt (Amtsblatt des Kantons Bern vom 22. Februar 2012). Der Beschluss enthält u.a. die folgende Begründung:

”Es handelt sich um einmalige Ausgaben im Sinne von Artikel 46 FLG. Soweit sie für den Erweiterungsneubau sowie Neuinstallationen, Neueinbauten und Neuausbauten und die neue Einrichtung anfallen, sind sie neu gemäss Artikel 48 Absatz 2 Buchstabe a FLG. Im Übrigen sind die Ausgaben gebunden gemäss Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe d und f FLG, da sie für die bauliche und technische Substanzerhaltung oder für Massnahmen erforderlich sind, die aus Sicherheitsgründen beziehungsweise wegen zwingender Vorschriften vorzunehmen sind. Der Handlungsspielraum für die Ausführung dieser Massnahmen ist gering. (...)”

D.

Im Rahmen des Schriftenwechsels vor dem Bundesgericht hat Patrick Thurston seine ursprüngliche Beschwerde am 23. März 2012 ergänzt und stellt nun folgende Begehren:

”1.

a. Der Regierungsratsbeschluss vom 26. Oktober 2011 (Nr. 1761) über einen als gebundene Ausgaben deklarierten Verpflichtungskredit von 53'000'000 Franken sowie der Grossratsbeschluss vom 1. Februar 2012 über einen Verpflichtungskredit von 29'845'000 Franken, beides betreffend Sanierung und Erweiterungsbau der Schulanlage Strandboden, Biel, publiziert im Amtsblatt Nr. 8 vom 22. Februar 2012 (...) seien aufzuheben.

b. Eventuell sei der Regierungsratsbeschluss vom 26. Oktober 2011 über einen als gebundene Ausgaben deklarierten Verpflichtungskredit vom 53'000'000 Franken betreffend Sanierung der Schulanlage Strandboden, Biel, publiziert im Amtsblatt Nr. 8 vom 22. Februar 2012 (...) aufzuheben.

2. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.”

Der Beschwerdeführer legt erneut die Gründe dar, weshalb die Sanierung der Schulanlage eine neue Ausgabe darstellen soll. Dabei verweist er auf die dem Verwaltungsgericht eingereichte Beschwerde, mit der er die Natur der gebundenen Ausgabe für die Sanierung bereits in Frage gestellt hatte. Zum neuen Antrag um Aufhebung der Kreditbeschlüsse des Grossen Rates und des Regierungsrates hält der Beschwerdeführer fest, die Bauten (Altbauten und Erweiterungsneubau) bedingten sich gegenseitig, weshalb das ganze Projekt als Einheit zu betrachten sei.

Mit Vernehmlassung vom 20. April 2012 hat die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion für den Regierungsrat erneut die Abweisung der Beschwerde beantragt. In einer weiteren Eingabe vom 4. Mai 2012 hat der Beschwerdeführer an seinen bisherigen Stellungnahmen festgehalten und beigelegt, dass die Notwendigkeit von öffentlichen Fenstern nicht mit Sicherheitsüberlegungen begründet werden könne.

Erwägungen:

1.

Der Beschwerdeführer ficht zum einen den Beschluss des Regierungsrates über die Bewilligung eines Kredits von 53 Millionen Franken für die Sanierung der Gymnasien Strandboden in Biel an. Die entsprechende Ausgabe ist als gebundene Ausgabe bezeichnet und der Kreditbeschluss nicht dem Referendum unterstellt worden. Dieser Beschluss kann mit keinem kantonalen Rechtsmittel angefochten werden, wie das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 16. Januar 2012 festgestellt hat und vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt wird. Er unterliegt somit grundsätzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. c BGG. Er gilt als letztinstanzlicher kantonaler Entscheid gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 BGG. Der Regierungsrat hat seinen Beschluss am 26. Oktober 2011 getroffen (RRB Nr. 1761). Der Beschwerdeführer hat davon durch die Medienmitteilung vom 27. Oktober 2011 Kenntnis erhalten. Soweit ersichtlich, ist der Kreditbeschluss erst zusammen mit dem Grossratsbeschluss im Amtsblatt des Kantons vom 22. Februar 2012 publiziert worden. Sowohl mit der dem

Verwaltungsgericht eingereichten Beschwerde (Art. 48 Abs. 3 BGG; vgl. auch BGE 113 Ia 390 E. 2a S. 394) als auch mit der Beschwerdeergänzung hat der Beschwerdeführer die Rechtsmittelfrist nach Art. 100 Abs. 1 BGG eingehalten.

Zum andern ficht der Beschwerdeführer - über den regierungsrätlichen Kreditbeschluss hinaus - neu auch den Beschluss des Grossen Rates über die Bewilligung eines Kredits von 29,845 Millionen Franken für die Erstellung eines Erweiterungsbaus an. Aufgrund der Erwägungen des Verwaltungsgerichts unterliegt auch der Grossratsbeschluss keiner kantonalen Beschwerde, ist somit kantonal letztinstanzlich und kann mit Beschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG beim Bundesgericht angefochten werden. An der Zulässigkeit der Beschwerde ändert der Umstand nichts, dass der Beschwerdeführer den Grossratsbeschluss nicht mit einer neuen Beschwerde, sondern im Rahmen der Vernehmlassung zur ursprünglichen Beschwerde angefochten hat. Mit Blick auf die Publikation im Amtsblatt ist die Beschwerdefrist von Art. 100 Abs. 1 BGG gewahrt.

Der Beschwerdeführer bezieht sich in seiner Beschwerde auf Art. 34 BV, auf Art. 62 Abs. 1 lit. c und Art. 89 Abs. 2 lit. c der Berner Kantonsverfassung (KV/BE) sowie auf Art. 48 des bernischen Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; Gesetzessammlung 620.0). Mit der Stimmrechtsbeschwerde können gemäss Art. 95 BGG namentlich Verletzungen von Bundesverfassungsrecht (lit. a) und von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte (lit. d) gerügt werden. Das Bundesgericht überprüft die Anwendung der entsprechenden Bestimmungen mit freier Kognition. Erforderlich ist auch in dieser Hinsicht, dass in der Beschwerdeschrift dargelegt wird, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG), und solche Rügen tatsächlich begründet werden (Art. 106 Abs. 2 BGG).

Die Legitimation des Beschwerdeführers nach Art. 89 Abs. 3 BGG steht ausser Frage.

2.

Der Beschluss, der im Amtsblatt publiziert worden ist, enthält einen allgemeinen Beschrieb des Projekts. Danach ist im Zusammenhang mit der dringenden Sanierung der Schulanlage Strandboden ein Erweiterungsbau geplant. Das Projekt soll die räumliche Zusammenlegung der zwei Gymnasien "Linde" und "Deutsches Gymnasium" zum heutigen "Seeland Gymnasium Biel" herbeiführen und den Betrieb optimieren. Der vom Grossen Rat bewilligte Kredit von 29,845 Millionen Franken ist als neue Ausgabe für den Erweiterungsbau bestimmt. Neben diesem Erweiterungsbau ist die Sanierung der bestehenden Schulgebäude am Strandboden erforderlich. Hierfür hat der Regierungsrat als gebundene Ausgabe einen Kredit von 53 Millionen Franken bewilligt. Der gesamte Kredit von 82,845 Millionen Franken ist somit in zwei Teile, nämlich in eine neue und in eine gebundene Ausgabe aufgeteilt worden.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Bauten (Altbauten und Erweiterungsbau), bedingten sich gegenseitig und bildeten eine Einheit. Es ist nicht bestritten, dass der Kredit eine Einheit bildet, die in zwei Teile mit neuen und gebundenen Ausgaben aufgeteilt ist. Das ist offenbar der Grund, weshalb der Beschwerdeführer den Beschluss des Grossen Rates betreffend die neue Ausgabe und den Beschluss des Regierungsrates betreffend die gebundenen Ausgaben anfigt und die Aufhebung von beiden beantragt. Es ist nicht ungewöhnlich und von der Rechtsprechung anerkannt, dass neue und gebundene Ausgaben kombiniert werden können (vgl. BGE 113 Ia 390 E. 5a S. 399; 111 Ia 34 E. 5a S. 39; Urteile 1C 183/2008 vom 23. Mai 2008, in: ZBl 110/2009 S. 157; 1C 467/2009 vom 12. März 2009 E. 3.2). Der Beschwerdeführer setzt sich allerdings allein mit dem vom Regierungsrat gesprochenen Kredit auseinander. Auf den als neue Ausgabe qualifizierten Kredit des Grossen Rates ist nicht einzugehen.

3.

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, der Kredit von 53 Millionen Franken für die Sanierung der Schulanlagen stelle keine gebundene Ausgabe im Sinn des kantonalen Rechts dar. Den Kreditbeschluss dem (fakultativen) Finanzreferendum zu entziehen, verletze daher die politischen Rechte.

3.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann

aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; 117 Ia 59 E. 4c S. 62; 115 Ia 139 E. 2c S. 142; 113 Ia 390 E. 4 S. 396; 112 Ia 50 E. 4a S. 51; 111 Ia 34 E. 4c S. 37; je mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass

so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b S. 81; zum Ganzen Urteil 1C 183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 5.1.1, in: ZBl 110/2009 S. 157; Katharina Sameli, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, in: ZBl 94/1993 S. 49, 54 ff.).

In Bezug auf den Unterhalt von Gebäuden im Speziellen geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung in Anwendung der allgemeinen Kriterien davon aus, dass Ausgaben für den blossen Gebäudeunterhalt grundsätzlich als gebunden, solche für die Erweiterung oder die Ergänzung staatlicher Gebäude als neu zu betrachten sind (BGE 111 Ia 34 E. 4c S. 37). Ausgaben für den Umbau solcher Gebäude gelten als neu, wenn sie mit einer Zweckänderung verbunden sind. Umgekehrt lässt sich nicht allgemein sagen, dass grössere Ausgaben für die Instandstellung, Erneuerung oder den Umbau eines Gebäudes immer gebunden sind, wenn der Zweck des Gebäudes beibehalten wird (BGE 111 Ia 34 E. 4c S. 37). Auch beim Gebäudeunterhalt kommt es auf das Ausmass des Spielraums beim "Ob" und "Wie" an. Kommt der entscheidenden Behörde eine solche Handlungsfreiheit zu, ist auch bei Umbauten ohne Zweckänderung von neuen Ausgaben auszugehen (vgl. BGE 113 Ia 390 E. 4c S. 398). Ausgaben, die nur der Erhaltung und dem Unterhalt im Sinn der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen, dürfen als gebunden betrachtet werden (vgl. BGE 113 Ia 390 E. 4d S. 398, mit Hinweis). Überschreiten Modernisierungen den üblichen Standard, spricht dies für das Vorliegen eines erheblichen Entscheidungsspielraums und damit für eine neue Ausgabe (zum Ganzen Urteil 1C 467/2008 vom 12. März 2009 E. 3.2; vgl. MARCEL BOLZ, Die referendumsrechtliche Gebundenheit von Ausgaben für Sanierungsprojekte bei Bauten und die Zulässigkeit der Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz, insbesondere nach aargauischem Recht, in: ZBl 98/1997 S. 337, 339 ff.).

3.2 Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Es bestehen für die Kantone keine verbindlichen bundesrechtlichen Begriffe der gebundenen und neuen Ausgaben. Es darf daher von der bundesgerichtlichen Umschreibung abgewichen werden, wo sich nach der Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt. Auch diesfalls wacht das Bundesgericht als Verfassungsgericht über die Einhaltung der den Stimmberechtigten durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte. Dem Bundesgericht obliegt die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 125 I 87 E. 3b S. 91; 121 I 291 E. 2c S. 295; 117 Ia 59 E. 4c S. 62 f.; 115 Ia 139 E. 2b S. 141; 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; 112 Ia 50 E. 4b S. 52; je mit Hinweisen; zum Ganzen Urteile 1C 183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 5.1.1, in: ZBl 110/2009 S. 157; 1C 467/2008 vom 12. März 2009 E. 3.2).

3.3 Das bernische Recht enthält zum Finanzreferendum und den gebundenen bzw. neuen Ausgaben die folgenden Bestimmungen:

Kantonsverfassung:

Art. 62 - Kantonale Volksabstimmung

1 Ferner unterliegen der Volksabstimmung, wenn das Referendum zustande gekommen ist: (...)

c. Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates, sofern sie einmalige Ausgaben über zwei Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben über 400'000 Franken betreffen. (...)

Art. 89 - Finanzbeschlüsse

(...)

2 Er (der Regierungsrat) beschliesst über:

- a. neue einmalige Ausgaben bis eine Million Franken
- b. neue wiederkehrende Ausgaben bis 200'000 Franken
- c. gebundene Ausgaben.

Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen

Art. 48 - Neue und gebundene Ausgaben

1 Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie

- a. durch einen Rechtssatz oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist,
- b. zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich ist,
- c. sich aus der Erfüllung eines vom zuständigen Organ genehmigten Vertrags zwingend ergibt,
- d. bei baulichen Massnahmen zur Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung erforderlich ist, (...)
- f. zum Ersatz bestehender, technisch überalterter oder defekter Einrichtungen und Anlagen erforderlich ist.

2 Eine Ausgabe gilt im Übrigen als neu, wenn

- a. dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht oder
- b. eine Gesetz die Ausgabe als neue qualifiziert. (...)

Die kantonalrechtliche Umschreibung der gebundenen bzw. neuen Ausgaben entspricht im Wesentlichen derjenigen des Bundesgerichts. Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen hält als Kriterien von gebundenen Ausgaben in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Formel fest, dass diese durch einen Rechtssatz (nach Grundsatz und Umfang) vorgeschrieben (Art. 48 Abs. 1 lit. a FLG) oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind (Art. 48 Abs. 1 lit. b FLG). Der Bedeutung des "Wie" für die Mitsprache des Stimmvolkes zu neuen Ausgaben entspricht es, dass das kantonale Recht eine Ausgabe als neu qualifiziert, wenn dem zuständigen Organ eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, insbesondere in Bezug auf Höhe, Zeitpunkt und wesentlicher Modalitäten (Art. 48 Abs. 2 lit. a FLG). Bei baulichen Massnahmen zur Zweckerhaltung von Gebäuden gilt als gebundene Ausgabe, was zur Erhaltung und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung erforderlich ist (Art. 48 Abs. 1 lit. d FLG). Zudem gelten die erforderlichen Ausgaben zum Ersatz bestehender, technisch überalterter oder defekter Einrichtungen und Anlagen als gebunden (Art. 48 Abs. 1 lit. f FLG). Allgemein zeigen diese gesetzlichen Bestimmungen, dass zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe nur jene Ausgaben als gebunden gelten, die unbedingt erforderlich sind (Art. 48 Abs. 1 lit. b FLG, vgl. auch lit. c). Bei baulichen Massnahmen und beim Ersatz bestehender Einrichtungen und Anlagen im Speziellen reicht es hingegen aus, dass die Ausgabe erforderlich ist (Art. 48 Abs. 1 lit. d und f FLG). Das bedeutet, dass bei entsprechenden Sanierungen nicht nur das unbedingt Erforderliche als gebundene Ausgabe gilt, sondern auf Zweckmässigkeitskriterien abgestellt werden darf und unter diesem Gesichtswinkel etwa neue Technologien oder die Mittel zur Umsetzung von Nachhaltigkeit mitberücksichtigt werden dürfen.

Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen mit der Aufzählung der Arten von Ausgaben und der Umschreibung der neuen und gebundenen Ausgaben stammt aus dem Jahre 2002. Vorher kannte das kantonale Recht keine entsprechende Begriffsbestimmungen und orientierte sich die Praxis an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 111 Ia 34 E. 4b S. 36). Die neue Umschreibung verfolgt offensichtlich das Ziel, die bisherige Rechtsprechung und Praxis ins geschriebene Recht zu übernehmen (vgl. Kurt Nuspliger, Bernisches Staatsrecht, 3. Auflage, 2008, S. 117 ff.). In der Vernehmlassung wird keine spezifische Praxis der zuständigen Organe zur neuen gesetzlichen Grundlage dargestellt oder belegt. Daraus folgt, dass die Überprüfung der Anwendung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolgen darf.

4.

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, das Sanierungskonzept übersteige gesamthaft das zur Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung Erforderliche. Das zeige sich insbesondere darin, dass die Fassade komplett erneuert und mit neuen offenbaren Fenstern versehen, der Innenausbau und die Haustechnik herausgerissen und das bisherige Gebäude bis auf den Rohbau entkernt und

zurückgebaut werden sollen. In Anbetracht dieses umfassenden Sanierungskonzepts bestehe ein verhältnismässig grosser Spielraum, der gleich einem Neubau das Mass einer gebundenen Ausgabe übersteige.

Demgegenüber geht der Regierungsrat davon aus, dass der schlechte Zustand einen dringenden Sanierungsbedarf belege, die baufällige Fassade mit nicht öffnenbaren Fenstern zu einem für den Unterricht unhaltbaren Raumklima führe, der Innenausbau und die Haustechnik am Ende ihrer Lebensdauer angelangt seien und der Einsatz von Kühl- und Klimaanlage zu unverhältnismässig hohen Energiekosten führe. Diese Faktoren belegten die Notwendigkeit der Sanierung und den gebundenen Charakter der Ausgabe. Allgemein weist der Regierungsrat darauf hin, dass das Gymnasium Strandboden in Biel eine der grössten Schulanlagen im Kanton ist und die vorgesehene Erweiterung und Sanierung ein bedeutendes Projekt darstellt.

Im Folgenden sind die Rügen im Hinblick auf die einzelnen Massnahmen zu prüfen und ist das ganze Sanierungskonzept hernach einer umfassenden Betrachtung unter dem Gesichtswinkel der Abgrenzung von neuen und gebundenen Ausgaben zu unterziehen.

4.1 In allgemeiner Hinsicht ist unbestritten, dass das bestehende Gebäude sanierungsbedürftig ist und gewichtige Mängel (in Bezug auf Bautechnik, Energiehaushalt und Raumklima) aufweist. Im Einzelnen gehen die Ansichten über den aktuellen Zustand und die Dringlichkeit der Sanierung allerdings auseinander. Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass die - 1980 erstellte - Schulanlage noch recht neu sei und von Baufälligkeit nicht gesprochen werden könne. Demgegenüber weisen die Behörden darauf hin, dass das Gebäude den heutigen Anforderungen in keiner Weise mehr genüge und auch Sicherheitsaspekte den dringenden Sanierungsbedarf belegten. Wie es sich damit verhält, ist im Zusammenhang mit den einzelnen Massnahmen zu prüfen.

4.2 Besonderes Gewicht legt der Beschwerdeführer auf die Fassade der Schulanlage, deren Wiederherstellung nach seiner Ansicht weit über eine Sanierung hinausgeht.

Das Sanierungskonzept sieht den kompletten Ersatz der ganzen Fassade vor, die als dichte Gebäudehülle konzipiert war. Es gehören dazu insbesondere der Ersatz aller Fenster, die neu sollen geöffnet werden können, und entsprechende Isolationsmassnahmen. Diese Sanierungsarbeiten sollen im Wesentlichen die folgenden Mängel beheben:

Die Fassade ist insgesamt in einem besonders schlechten Zustand. Sie ist an manchen Stellen undicht. Nachdem Stahlplatten heruntergefallen waren, mussten diverse Fassadenelemente behelfsmässig gesichert werden. Darin kann eine prekäre Sicherheitssituation erblickt werden. In diesem Punkt sind die Ausführungen des Beschwerdeführers nicht nachvollziehbar, wonach das Herunterfallen gewisser Teile allein auf besondere Witterungsverhältnisse zurückzuführen und bei jeder Baute oder Anlage möglich sei. Die Fassade verfügt über keinen wirksamen Sonnenschutz und weist keine Fenster auf, die geöffnet werden können. Dies führt im Sommer zu unzumutbaren klimatischen Verhältnissen in den Schulräumen und beeinträchtigt den Schulbetrieb in unverantwortbarer Weise. Überdies ist eine entsprechende Klimatisierung erforderlich, die zu einem unverhältnismässigen Energieaufwand führt. Die bestehenden Fenster stellen mangels Evakuierungs- bzw. Zugangsmöglichkeiten im Brandfall überdies ein Sicherheitsrisiko dar.

Bei der Sanierung der Fassade mit dem kompletten Ersatz der Gebäudehülle stehen der Erhalt der vorhandenen Bausubstanz und die Sicherung der Aufgabenerfüllung im Sinne von Art. 48 Abs. 1 lit. d FLG im Vordergrund, kombiniert mit dem Ersatz bestehender, technisch überalterter oder defekter Einrichtungen und Anlagen nach Art. 48 Abs. 1 lit. f FLG. Es geht um Sicherheitsvorkehrungen und Massnahmen, die einen geordneten Schulbetrieb sicherstellen sollen. Es kann nicht in Frage gestellt werden, dass das unzumutbare Raumklima im Schulhausinnern hauptsächlich mit der Konzeption der bisherigen Fassade im Zusammenhang steht und dass die beabsichtigte Sanierung die damit zusammenhängenden Mängel beheben soll. Dazu gehören gleichermassen Massnahmen für eine zusätzliche Isolation der Aussenhülle. Die neuen Fenster, die nunmehr sollen geöffnet werden können, bilden Teil all dieser Vorkehrungen.

Der Regierungsrat hat dazu dargelegt, dass sich die aktuelle, rundum geschlossene Gebäudehülle in der Praxis nicht bewährt und zu den genannten Beeinträchtigungen geführt habe. Der Ersatz der Fenster geht bei dieser Sachlage nicht über eine übliche Sanierung hinaus. Dabei dürfen Baumaterialien und -elemente verwendet werden, die dem heutigen Stand der Technik entsprechen. Der Beschwerdeführer behauptet zwar, dass mit dem Ersatz der heutigen Fixverglasung durch Fensterflügel eine Reihe bautechnischer und energetischer Probleme verbunden seien. Dabei stützt er sich auf den Bericht des Komitees "Rettet den Gymer Strandboden!", welches unter dem Titel "Gymnasium Strandboden in Biel - Nachweis für eine nachhaltige Sanierung" das Konzept

”Erhalt” (im Folgenden: Bericht ”Nachweis für eine nachhaltige Sanierung”) präsentiert hat (S. 19). Der Beschwerdeführer selber geht davon aus, dass die heutige Verglasung durch eine neue zu ersetzen ist (siehe Bericht ”Nachweis für eine nachhaltige Sanierung”, S. 21) und dass dieser Ersatz eine gebundene Ausgabe darstellt. Im Vergleich damit stellt der Einbau von offenbaren Fenstern nichts Zusätzliches dar, das für die Annahme einer neuen Ausgabe sprechen würde. Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten bautechnischen Überlegungen können nichts zur Abgrenzung von neuen und gebundenen Ausgaben beitragen. Entscheidend für die Beurteilung der Massnahmen an der Fassade ist, dass sie der Erneuerung der Baute, dem Ersatz von Einrichtungen und der Sicherstellung eines adäquaten Schulbetriebs dienen. Bei dieser Sachlage ist nicht von Bedeutung, dass eine feste Verglasung anstelle der offenbaren Fenster angeblich eine Kostenersparnis von vier Millionen Franken zur Folge hätte.

4.3 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, der Innenausbau übertreffe eine reine Sanierung. Die Innenwände seien im Allgemeinen in gutem Zustand und erfüllten die Anforderungen an Schall- und Brandschutz. Gerade die Ausgaben für eine neue Nutzung im Innern und eine Neuverteilung von Räumen mit entsprechenden Verlegungen wie etwa der Mensa könnten nicht mehr als gebunden betrachtet werden. Zudem wiesen all diese Massnahmen bei einem Rückbau von 80 % eine neubauähnliche Dimension und Natur auf.

Demgegenüber weist der Regierungsrat darauf hin, dass die bestehenden Innenwände zurzeit keinen hinreichenden Brandschutz garantierten. Die diesbezüglichen Erfordernisse ergäben sich aufgrund des Feuerschutz- und Feuerwehrgesetzes und würden im Einzelnen von der Gebäudeversicherung Bern (GVB) festgelegt. Es fehlen heute insbesondere gesicherte Fluchtwege im Brandfall. Das Sanierungsprojekt sieht den Einbau von Brandabschnitten in einer Weise vor, die das Erstellen einer Sprinkleranlage überflüssig macht. Der Beschwerdeführer setzt sich mit diesen technischen Sicherheitsaspekten nicht näher auseinander. Er vermag nicht darzulegen oder gar zu belegen, dass die heutigen Sicherheitsdefizite nicht bestünden und nicht behoben werden müssten. Er geht auch nicht näher auf das Ungenügen der bisherigen Schallisolation ein. Insgesamt ergibt sich, dass die neuen Innenwände als Ersatz der alten betrachtet werden können und im Sinne der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand gehoben werden sollen, ohne dass von einer den üblichen Standard überschreitendem Modernisierung gesprochen werden könnte.

Der Beschwerdeführer weist weiter darauf hin, dass in gewissen Bereichen eine grundlegende Neuverteilung der Nutzungen vorgesehen ist. Damit seien zahlreiche Massnahmen und Investitionen verbunden, wie etwa die Verlegung der Mensa oder neu das Unterbringen von Unterrichtsräumen im Untergeschoss. Diese reichten über eine blosser Sanierung hinaus. Der Regierungsrat hat solche Umnutzungen nicht in Frage gestellt. Teils hängen diese damit zusammen, dass die neue Haustechnik (vgl. unten E. 4.4) weit weniger Platz einnimmt und der dadurch gewonnene Raum sinnvoll genutzt werden soll. Teils werden Umnutzungen ausdrücklich als die normale Sanierung übersteigend anerkannt. Es sind denn daraus auch die Konsequenzen gezogen worden. Ein Teil der unter diesem Titel anfallenden Ausgaben ist als neu bezeichnet und entsprechend ausgewiesen worden. Der Beschwerdeführer zieht dies nicht in Frage.

Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die Sanierung sehe mit einem Rückbau auf rund 80 % gewissermassen eine Auskernung vor (vgl. Bericht ”Nachweis für eine nachhaltige Sanierung”, S. 19). Damit stelle das Konzept einen eigentlichen Neubau dar. Demgegenüber wird in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass der in Frage stehende Gebäudetypus praktisch nur aus Fassade und tragenden Teilen bestehe. Soweit die Fassade und Teile der Innenausstattung ersetzt werden, erfolge notgedrungen weitgehend ein Rückbau auf die Kernsubstanz. Wie es sich damit rechnerisch verhält, kann offen bleiben. Es leuchtet ein, dass mit einer Totalsanierung eines Schulhauses dieses Typus inklusive Fassade und Innenausstattung eine weitgehende Auskernung erfolgt. Dieser Umstand ist für sich genommen nicht zur Abgrenzung von neuen und gebundenen Ausgaben und zur Umschreibung eines Neubaus geeignet.

4.4 Des Weiteren bezieht sich der Beschwerdeführer auf die Haustechnik. Diese sei auch heute noch funktionsfähig. Sie entsprechend dem Sanierungskonzept vollständig herauszureissen und durch neue Installationen zu ersetzen, stelle eine Neukonzeption dar, die nicht mehr als Ersatz und Erneuerung verstanden werden könne. Auch in dieser Hinsicht sei daher eine neue Ausgabe anzunehmen.

Demgegenüber wird behördenseits zur Begründung einer gebundenen Ausgabe darauf hingewiesen, es gehe um den Ersatz bestehender, technisch überalterter Einrichtungen und Anlagen, für die nach manchen Reparaturen keine Ersatzteile mehr zur Verfügung stehen und die ihren Lebenszyklus überschritten haben. So soll die

veraltete Heizanlage durch eine Holzschnitzelfeuerung ersetzt werden, die nunmehr die Wärme für das ganze Areal erzeugt. Ferner würden Sanitäranlagen und Elektroinstallationen ersetzt.

Die Haustechnik ist anerkanntermassen in einem schlechten Zustand und es müssen die Haustechnikleitungen (für Wärme, Kälte und Wasser) ersetzt werden. Desgleichen muss die bestehende Lüftungsanlage ersetzt und auf den aktuellen Stand der Technik gebracht werden, wie auch das Komitee "Rettet den Gymer Strandbode!" in seinem Sanierungskonzept darlegt (a.a.O., S. 18). Insoweit können die Ausführungen des Beschwerdeführers über die immer noch bestehende Funktionstüchtigkeit nicht nachvollzogen werden. Die entsprechenden Ausgaben können in diesem Ausmass ohne Weiteres als gebunden qualifiziert werden. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass aufgrund eines neues Konzepts die einzelnen Gebäudeteile der Anlage nunmehr von einer Zentrale aus beheizt werden sollen. Gleichermassen ist unter diesem Gesichtswinkel ohne Bedeutung, dass die Fassade mit ihrer verbesserten Isolation und die neue Heizung aufgrund einer neuen Konzeption aufeinander abgestimmt werden müssen. Es handelt sich insoweit um Massnahmen, die im Rahmen des Erforderlichen auch neue Techniken einschliessen.

4.5 Der Beschwerdeführer nimmt Bezug auf das Sanierungskonzept "Erhalt" des Komitees "Rettet den Gymer Strandbode!". Dieses schlägt eine nachhaltige Renovation ohne Erweiterungsbau vor, welche um 10 bis 15 Millionen Franken billiger zu stehen kommen soll. Dieses Konzept geht teilweise von andern Grundlagen aus. Nach den Ausführungen des Kantons ist es einer eingehenden Prüfung unterzogen worden. Dabei habe sich gezeigt, dass es in verschiedener Hinsicht von falschen Voraussetzungen und unwahrscheinlichen Annahmen ausgegangen sei und somit keine taugliche Alternative darstelle. Der Beschwerdeführer hat zu diesen Einschätzungen nicht Stellung genommen.

Zur Hauptsache übersieht der Beschwerdeführer, dass das Konzept "Erhalt" auf einer wesentlich anderen Grundlage beruht. Dieses verfolgt im Wesentlichen das Ziel, die heutige, von Architekt Max Schlup erstellte Schulanlage in ihrer besondern architektonischen Ausgestaltung und technischen Umsetzung zu bewahren und das Schulgebäude unter grösstmöglichem Substanzerhalt zu erneuern (a.a.O., S. 6). Die Frage der Erhaltenswürdigkeit der Baute ist in erster Linie im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich Stellung genommen und am 28. März 2012 eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Berner und des Schweizer Heimatschutzes abgewiesen. Diese Fragen weisen keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Problematik auf, ob eine gebundene oder aber eine neue Ausgabe vorliegt.

4.6 Für eine Gesamtbetrachtung des umstrittenen Kredits ist davon auszugehen, dass ein sehr grosses Projekt in Frage steht, das zudem eine Sanierung mit einer Erweiterung verbindet. Die vorgesehenen Massnahmen gehen nicht über das hinaus, was aufgrund von Art. 48 Abs. 1 FLG und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als gebundene Ausgaben bezeichnet wird. Das zeigt sich insbesondere bei der Fassade und den Fenstern, beim Innenausbau und bei der Haustechnik. Im Wesentlichen geht es dabei um Massnahmen zur Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie um den Ersatz von technisch überalterten und defekten Einrichtungen und Anlagen. Besondere Bedeutung kommt der Sicherung der Aufgabenerfüllung, der Ermöglichung eines geordneten Schulbetriebs zu. Es treten mannigfache Massnahmen hinzu, welche die Sicherheit garantieren sollen oder zur technischen Anpassung an erhöhte Anforderungen erforderlich sind. In Bezug auf all diese Punkte kann nicht zweifelhaft sein, dass gebundene Ausgaben vorliegen.

An dieser Beurteilung ändert nichts, dass mit der Fassadengestaltung ein neues Energiekonzept realisiert und die ursprüngliche Vision eines durch eine dichte Fassade vom Aussenklima losgelösten und ausschliesslich über die Haustechnik geregelten Innenraumklimas (vgl. Bericht "Nachweis für eine nachhaltige Sanierung", S. 11) aufgegeben wird. Im Umstand, dass dem sparsamen ökologischen Energieeinsatz im Hinblick auf den künftigen Betrieb Beachtung geschenkt und die Fassade unter Einbezug von offenbaren Fenstern entsprechend gestaltet und isoliert sowie auf die Haustechnik abgestimmt wird, kann keine Modernisierung erblickt werden, die den üblichen technischen Standard überschreiten und dadurch zu einer neuen Ausgabe würde.

Die Grösse des vorliegenden Vorhabens bringt auch bei Aufrechterhaltung des bisherigen Zwecks notgedrungen Handlungsspielräume mit sich. Sowohl in konzeptioneller wie in gestalterischer Hinsicht sind im Einzelnen stets unterschiedliche Optionen möglich. Dieser Umstand vermag auch bei gegebenem "Ob" für sich genommen den hinreichenden Gestaltungsspielraum im "Wie" nicht zu begründen. Abstrakt gesehen, lassen sich immer andere Lösungen denken. Im vorliegenden Fall wurde etwa die Variante eines Abbruchs und eines entsprechenden Neubaus geprüft und verworfen. Eine solche stellt keine ernsthafte Alternative dar und macht

die Sanierung nicht zu einer neuen Ausgabe. Nicht wesentlich anders verhält es sich mit dem Sanierungskonzept "Erhalt" des Komitees "Rettet den Gymer Strandbode!". Wie dargelegt, geht dieses von wesentlich unterschiedlichen Voraussetzungen und teils unzutreffenden Annahmen aus. Es lässt sich daraus kein entsprechender Handlungsspielraum im "Wie" ableiten, der unter dem Gesichtswinkel des Finanzreferendums einen Entscheid der Stimmberechtigten erheischen würde.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Sanierung - kombiniert mit einem als neue Ausgabe deklarierten Neubau - gesamthaft gesehen der Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz, dem Ersatz von technisch überalterten Einrichtungen und Anlagen und insbesondere der Sicherung des Schulbetriebs dient. Damit erscheint sie als erforderlich im Sinne von Art. 48 Abs. 1 FLG und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Demnach durfte der Regierungsrat den entsprechenden Kredit von 53 Millionen Franken als gebundene Ausgabe bezeichnen und ihn ohne Verletzung der politischen Rechte dem Finanzreferendum entziehen. Die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde erweist sich daher als unbegründet.

5.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Mit dem Entscheid in der Sache selbst wird das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. Juni 2012

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Steinmann