Urteilskopf

117 Ia 59

10. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. April 1991 i.S. B. und Mitbeteiligte gegen Kantonsrat und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)

Regeste (de):

Art. 85 lit. a OG; kantonales Finanzreferendum; gebundene und neue Ausgabe.

Begriff der neuen und der gebundenen Ausgabe (E. 4c). Anforderungen an den Nachweis einer kantonalen Praxis zum Begriff der gebundenen und neuen Ausgabe beim Abschluss von Mietverträgen (E. 4d).

Regeste (fr):

Art. 85 let. a OJ; référendum financier cantonal; dépense liée et dépense nouvelle.

Notions de dépense nouvelle et de dépense liée (consid. 4c). Exigences quant à la preuve d'une pratique cantonale en matière de dépenses nouvelles ou liées dans le cas de la passation de baux à loyer (consid. 4d).

Regesto (it):

Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario cantonale; spesa vincolata e spesa nuova.

Nozione di spesa nuova e di spesa vincolata (consid. 4c). Requisiti relativi alla prova di una prassi cantonale in materia di spese vincolate et di spese nuove in caso di conclusione di contratti di locazione (consid. 4d).

Sachverhalt ab Seite 59

BGE 117 Ia 59 S. 59

Der Kantonsrat Zürich fasste am 4. Dezember 1989 nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrats einen Beschluss über die Bewilligung eines Kredits für eine erste Erweiterungsetappe der Frachtanlagen und über die Sicherstellung des Bahnanschlusses Fracht des Flughafens Zürich mit folgendem Wortlaut: "I. Für den Anteil des Kantons an der ersten Etappe der Erweiterung der Frachtanlagen und über die Sicherstellung des Bahnanschlusses Fracht des Flughafens Zürich wird ein Kredit von Fr. 9'350'000.-- bewilligt. II. Die Kreditsumme erhöht oder ermässigt sich entsprechend der Entwicklung der Baukosten zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlages (Preisbasis 1. April 1988) und der Bauausführung. III. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum. IV. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.
V. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug."
Mit gleichlautenden Eingaben führen B. und weitere Mitbeteiligte gegen diesen Beschluss staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht und stellen die folgenden Rechtsbegehren: "1. Ziffer III. des Beschlusses des Kantonsrats über die Bewilligung eines Kredites für eine erste Erweiterungsetappe der Frachtanlagen und über die Sicherstellung des Bahnanschlusses Fracht des Flughafens Zürich vom 4. Dezember 1989 sei aufzuheben und der Kantonsrat sei anzuweisen, den Beschluss dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.
BGE 117 Ia 59 S. 60

2. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Unter Kostenfolge zu Lasten des Kantons Zürich."

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Am 13. April 1987 stimmte der Zürcher Kantonsrat einem Antrag des Regierungsrats für den Kredit im Betrag von 57 Mio. Franken als Kantonsanteil für die Erweiterungen der Frachtanlagen im Flughafen Zürich zu. Der Beschluss des Kantonsrats unterstand gemäss Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV dem obligatorischen Referendum. Er wurde in der Volksabstimmung vom 6. September 1987 verworfen. Am 6. Juli 1988 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat eine neue Vorlage für einen Kredit im Betrag von 8,55 Mio. Franken für eine erste Erweiterungsetappe der Frachtanlagen des Flughafens Zürich. Diese sieht die Ergänzung der Frachthalle "Ost" durch einen zweistöckigen Sortierbereich, ein mehrgeschossiges Lagersystem sowie ein Hochregallager vor. In einer späteren zweiten Etappe soll sodann nach der Verlegung der Flughafenstrasse ein Neubau erstellt und mit Transportbrücken und speziellen Fördersystemen mit den bestehenden Bauten verbunden werden. Die Kosten der zur Diskussion stehenden ersten Etappe belaufen sich insgesamt auf rund 160 Mio. Franken. Dabei tragen die gemischtwirtschaftliche Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) die Kosten für die Hochbauten (ca. 100 Mio. Franken) und die Swissair jene für die Lager und die Fördereinrichtungen sowie die Steuerungs- und Überwachungssysteme (ca. 50 Mio. Franken). Der Kostenanteil des Kantons bezieht sich auf den Landerwerb, die Tiefbauten und Betriebseinrichtungen (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 6. Juli 1988, Amtsblatt 1988, S. 1193 ff.). Der Kantonsrat stockte den vom Regierungsrat beantragten Kredit um Fr. 800'000.-- auf, um den Bahnanschluss Fracht des Flughafens Zürich sicherzustellen. Am 4. Dezember 1989 bewilligte er daher einen Kredit für den kantonalen Kostenanteil in der Höhe von 9,35 Mio. Franken. Diesen Beschluss unterstellte er dem fakultativen Referendum. Gegen diesen Beschluss des Kantonsrats richten sich die vorliegenden Beschwerden.
4. a) Die Beschwerdeführer bringen vor, der angefochtene Kreditbeschluss sei im Zusammenhang mit den durch ihn notwendigerweise bedingten jährlich wiederkehrenden Folgekosten in der Grössenordnung von 9,2 Mio. Franken (8 Mio. Franken
BGE 117 Ia 59 S. 61

Mietkosten, 0,8 Mio. Franken Kapitalkosten und 0,4 Mio. Franken Personalkosten) zu betrachten. Der Betrieb der erweiterten Frachtanlagen obliege dem Kanton Zürich. Da nicht der Kanton, sondern die gemischtwirtschaftliche Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG) die Hochbauten erstelle, müsse der Kanton die Gebäude und damit auch die Fracht-Räumlichkeiten von der FIG mieten. Würde der Kanton die Hochbauten selbst erstellen, so unterläge die dafür notwendige Kreditvorlage zweifellos dem obligatorischen Referendum. Das gleiche müsse gelten, wenn die Investitionen von dritter Seite getragen würden und für den Kanton daraus jährlich wiederkehrende Mietkosten von rund 8 Mio. Franken entstünden. Wenn jährlich wiederkehrende Ausgaben in der hier zur Diskussion stehenden Höhe schon für sich allein dem obligatorischen Referendum unterstünden, so müsse dies auch dann gelten, wenn sie sich als notwendige Folge aus einem Kreditbeschluss für einmalige Ausgaben ergäben, deren Höhe lediglich das fakultative Referendum verlange. Die gesamte Vorlage müsse so behandelt werden, wie derjenige Teil, der referendumsrechtlich die höchsten Anforderungen zu erfüllen habe. Dem könne nicht entgegengehalten werden, die Folgekosten würden nicht Gegenstand der Abstimmungsvorlage bilden. Mit der Bewilligung des Kantonsanteils an die Kosten der Erweiterung der Frachtanlagen würden diese Folgekosten zwingend verursacht. Insofern lägen die Verhältnisse anders als im Fall des Börsengebäudes in Zürich (BGE 112 Ia 221 ff.). Dessen teilweise Erstellung durch die Beamtenversicherungskasse des Kantons habe nicht automatisch und zwingend die Vermietung an den Kanton zur Folge gehabt. Die Miete der Büroräumlichkeiten durch den Kanton habe in jenem Fall einem späteren Entscheid vorbehalten werden können. Die Frachtanlagen im Flughafen würden dagegen unmittelbar zum Zweck der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben des Kantons erstellt. Die Ausgaben für den Kantonsanteil betreffend die Erweiterung der Frachtanlagen seien nicht denkbar ohne die sich daraus ergebenden Folgekosten für Miete, Personal usw.; das bei der Kreditgenehmigung einzuschlagende Verfahren müsse sich daher nach den Gesamtaufwendungen richten (BGE 112 Ia 229). An dieser Rechtslage vermöge die Tatsache nichts zu ändern, dass die jährlich anfallenden Kosten auf die Luftverkehrsgesellschaften überwälzt werden könnten. Anders wäre dies nur, wenn Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert wären oder
BGE 117 Ia 59 S. 62

der Kredit vorbehältlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt würde. b) Gegen diese Argumentation wendet das Büro des Kantonsrates ein, es entspreche der festen zürcherischen Verfassungspraxis zu Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV, die auch in das Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 (FHG) aufgenommen worden sei, dass nur die Erstellung der für den staatlichen Raumbedarf nötigen Bauten, nicht aber die Eingehung von Mietverhältnissen einen dem Finanzreferendum unterstehenden Kreditbeschluss erfordere. Zudem gehe es hier nicht darum, das obligatorische Referendum zu

umgehen und den Raumbedarf für eine staatliche Aufgabe auf dem Wege über ein Mietverhältnis statt mit einer Eigenbaute zu decken. Aus der bereits dargelegten Aufgabenteilung zwischen der FIG und dem Kanton Zürich in bezug auf Bau und Betrieb des Flughafens Zürich ergibt sich, dass die Darstellung des Kantonsrats zutrifft. c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als nicht referendumspflichtig, 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 115 Ia 142 E. 2c mit Hinweisen). Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der oben umschriebenden bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb,
BGE 117 Ia 59 S. 63

weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechtes ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat (BGE 116 Ia 2 E. 3b mit Hinweis). In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht 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 115 Ia 141 E. 2b mit Hinweisen). d) Für den Nachweis einer von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung der neuen Ausgabe abweichenden kantonalen Verfassungspraxis genügt die blosse Aussage des Kantonsparlaments und des Regierungsrats nicht (BGE 112 Ia 232). Eine solche Verfassungspraxis wird erst anerkannt, wenn der Kanton sie im einzelnen nachweist, z.B. aus den letzten eineinhalb Jahrzehnten nicht weniger als zehn Kredite dieser Art angibt, die in referendumspflichtiger Höhe bewilligt wurden (nicht publiziertes Urteil vom 25. April 1990 i.S. F. L., Kanton Schwyz; vgl. BGE 95 I 530, BGE 105 Ia 388 E. 2, BGE 100 Ia 372 f. E. 3d). Gelegentlich liess sich das Bundesgericht auch schon von weniger Anwendungsfällen überzeugen (nicht publiziertes Urteil vom 3. Dezember 1975 i.S. Gurtner, E. 4c). Im Urteil vom 14. August 1989 i.S. Jungliberale Bewegung des Kantons Solothurn c. Kantonsrat Solothurn hielt das Bundesgericht den Nachweis für erfüllt, weil die Praxis durch zwölf Mietverträge belegt wurde und erstellt war, dass der Kantonsrat davon Kenntnis hatte (ZBl 91/1990 S. 138 f. E. 5). In einem nicht publizierten Urteil vom 25. April 1990 i.S. F. L. betreffend das Museum "Panorama der Schweizer Geschichte" hat der Kanton Schwyz elf Mietverträge nachgewiesen, wobei der jährliche Mietzins bei vier Verträgen über der in der Kantonsverfassung festgelegten Grenze der Referendumspflicht für neue wiederkehrende Ausgaben lag. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hat die Mietverträge für den Kanton abgeschlossen und den Mietzins in das vom Kantonsrat zu genehmigende Budget aufgenommen. Bei diesem Schwyzer Fall war von Bedeutung, dass gemäss § 3 lit. c der kantonalen Finanzhaushaltsverordnung eine Ausgabe als gebunden gilt, wenn sie "der Beschaffung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel und deren Erneuerung dient, vorbehältlich der Neubauten" (Urteil vom 25. April 1990 i.S. F. L., E. 3b).

BGE 117 Ia 59 S. 64

Was im Kanton Zürich unter einer gebundenen Ausgabe im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV zu verstehen ist, wird durch das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) näher bestimmt. Nach dessen § 3 lit. b bedarf eine Ausgabe des Kantons einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche liegt insbesondere dann vor, wenn eine Ausgabe "die unmittelbare oder voraussehbare Anwendung von Gesetzen und Kreditbeschlüssen ist und namentlich der Beschaffung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel und deren Erneuerung, vorbehältlich Neubauten, dient". Nach Auffassung des Büros des Kantonsrats ist mit dem Finanzhaushaltsgesetz der Begriff der gebundenen und der neuen Ausgabe im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV in dem Sinne näher bestimmt worden, dass die Erstellung von Neubauten einen dem Finanzreferendum unterliegenden Kreditbeschluss voraussetzt und die betreffenden Ausgaben somit als neu gelten, der Abschluss von

Mietverträgen dagegen durch den Grunderlass der Errichtung einer kantonalen Verwaltung und die einzelnen Gesetze, die dem Staat eine bestimmte Aufgabe zuweisen, oder die Kreditbeschlüsse, die unmittelbar und voraussehbar Raumbedarf zur Folge haben, gedeckt sind und die betreffenden Ausgaben damit als gebunden gelten. Der kantonale Gesetzgeber als das zur Auslegung der kantonalen Verfassung in erster Linie berufene Organ habe also Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV klar in dem Sinne näher bestimmt, dass einzig die für die Erfüllung staatlicher Raumbedürfnisse notwendigen Neubauten, nicht aber Mietverträge dem Finanzreferendum zu unterstellen seien. Das Büro des Kantonsrats belegt diese Ausführungen mit verschiedenen Hinweisen auf die Materialien zu § 3 lit. b FHG. Es legt weiter dar, das Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 habe mit § 3 lit. b gar nichts Neues gebracht. Vielmehr sei damit nur die schon seit jeher bestehende Praxis zum Begriff der gebundenen und neuen Ausgaben im Sinne von Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV in einem formellen Gesetz verankert worden. Darauf sei in Antrag und Weisung des Regierungsrats zum FHG sowie im beleuchtenden Bericht zuhanden der damaligen Volksabstimmung ausdrücklich hingewiesen worden (Amtsblatt 1979 S. 1253 ff., insbesondere 1265 ff.). Das Büro des Kantonsrats hat die von ihm behauptete von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung der neuen Ausgabe abweichende zürcherische Verfassungspraxis in seiner Vernehmlassung
BGE 117 Ia 59 S. 65

an das Bundesgericht mit einer Aufstellung von zwölf Mietverträgen wie folgt nachgewiesen:
"Mietobjekt

Zweck

Mietzins/Jahr

RRB Nr.

Allmendstr. 5/7

Kantonskriegs-

27'400

306/1952

kommissariat

Grubenstr. 40

Lehrmittelverlag

57'000

1188/1960

Zeughausstr. 3

Polizei

140'635

4849/1964

Zeughausstr. 11+21

Polizei

1'597'000

4009/1968

Räffelstr. 32

Lehrmittelverlag

373'740

3130/1972

Räffelstr. 32

KDMZ

406'000

5359/1973

Zeughausstr. 3

Polizei

380'000

3785/1983

Reitergasse 1

Polizei

441'000

3452/1983

Bahnhofplatz 1

Wohnbauförderung

206'000

2637/1984

Berufsbildung

Stampfenbachstr. 32

ARP/KIGA

225'000

4518/1986

Hofwiesenstr. 370

Verkehrsverband

229'000

1965/1988

Lessingstr. 33/35

AMA/Polizei

977'000

3238/1989

Alle aufgeführten Mietobjekte befinden sich in Zürich. Die Grenze des Finanzreferendums für wiederkehrende Ausgaben lag von 1951-1964 bei Fr. 25'000.--, von 1965-1971 bei Fr. 50'000.-- und ab 1972 bei Fr. 200'000.--." Die Regierungsratsbeschlüsse, mit welchen diese Mietverträge genehmigt worden sind, liegen der genannten Eingabe des Büros des Kantonsrats bei. Die Mietzinse sind jeweils auf dem Budgetweg bewilligt worden. Mit diesen Angaben erfüllt der Kantonsrat des Kantons Zürich namentlich im Hinblick auf die Urteile des Bundesgerichts vom 25. April 1990 i.S. F. L. und vom 14. August 1989 betreffend den Kanton Solothurn den vom Bundesgericht geforderten Nachweis der abweichenden zürcherischen Verfassungspraxis. Die in BGE 112 Ia 221 ff., insbesondere 230 ff. geäusserten Bedenken erweisen sich somit heute als unbegründet. Aus diesen Gründen ist auch die Kritik der Beschwerdeführer, bei der Beurteilung der Frage der Referendumspflicht des angefochtenen Kreditbeschlusses seien die in der Folge abzuschliessenden Mietverträge zu Unrecht nicht berücksichtigt worden, unzutreffend. Da die dem Kanton Zürich in Zukunft anfallenden Mietkosten nach der dargelegten zürcherischen Praxis als gebundene Ausgaben zu betrachten sind, kann die obligatorische Referendumspflicht des angefochtenen Kreditbeschlusses jedenfalls unter Hinweis auf die Mietkosten nicht begründet werden. Daran vermag auch die von den Beschwerdeführern erwähnte Tatsache nichts zu ändern, dass der Kanton Zürich gestützt auf bereits
BGE 117 Ia 59 S. 66

bestehende Rechtsgrundlagen verpflichtet ist, die im Rahmen der ersten Erweiterungsetappe der Frachtanlagen zu erstellenden Räumlichkeiten von der FIG zu mieten. Zum Abschluss dieser Mietverträge und zur Festlegung der darin enthaltenen Einzelheiten ist nach den vorstehenden Darlegungen der Regierungsrat zuständig.