Urteilskopf

112 Ia 50

10. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. Februar 1986 i.S. Blum und Mitbeteiligte gegen Grosser Rat des Kantons Schaffhausen (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Kreditbewilligung für Renovation des Personalhauses des Kantonsspitals; Finanzreferendum.

Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 KV-SH: Begriff der gebundenen und neuen Ausgabe (E. 3-4).

Die Kosten für Umgestaltung und Modernisierung des Personalhauses des Kantonsspitals (aus 76 Einzelzimmern werden 30 Einzimmerwohnungen; Einbau einer Schirmbildstation) sind neue Ausgaben, da verschiedene Verwendungsmöglichkeiten des Personalhauses in Frage kommen (E. 5-7).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; autorisation de crédit pour la rénovation de la maison du personnel de l'Hôpital cantonal; referendum financier.

Art. 42 al. 1 ch. 2 Cst.-SH: notion de dépenses liées et de dépenses nouvelles (consid. 3-4).

Les frais entraînés par la transformation et la modernisation de la maison du personnel de l'Hôpital cantonal (76 chambres indépendantes sont transformées en 30 appartements d'une pièce; construction d'un centre de radiographie) sont des dépenses nouvelles, étant donné que des possibilités variées d'utilisation de la maison du personnel entrent en ligne de compte (consid. 5-7).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; autorizzazione di credito per il rinnovo dell'edificio per il personale dell'Ospedale cantonale; referendum finanziario.

Art. 42 cpv. 1 n. 2 Cost.-SH; nozione di spese vincolate e di spese nuove (consid. 3-4).

Le spese relative alla trasformazione e alla modernizzazione dell'edificio per il personale dell'Ospedale cantonale (76 camere individuali trasformate in 30 appartamenti di un locale; costruzione di un centro di radiografia) sono spese nuove, dato che entrano in linea di conto varie possibilità di utilizzare l'edificio per il personale (consid. 5-7).

Sachverhalt ab Seite 50

Der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen beschloss am 3. Dezember 1984 einen Kredit von Fr. 2'770'000.– für die Umgestaltung und Modernisierung des Personalhauses des Kantonsspitals. Er unterstellte den Kreditbeschluss mit 35 gegen 31 Stimmen nicht der Volksabstimmung in der Meinung, es handle sich dabei

um eine gebundene Ausgabe. Anschliessend bewilligte er einen Kredit von Fr. 140'000.– für die Verlegung der Schirmbildstation ins Erdgeschoss des Personalhauses. Gegen den Beschluss über den Kredit von Fr. 2'770'000.– erhoben Hans Blum und acht weitere stimmberechtigte Einwohner des Kantons Schaffhausen staatsrechtliche Beschwerde. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Schaffhauser Kantonsverfassung bestimmt in Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2, dass der Volksabstimmung alle Beschlüsse des Grossen Rates zu unterstellen sind, welche für einen besonderen Zweck eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als Fr. 150'000.– oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als Fr. 15'000.– zur Folge haben. Nach einer am 8. Juni 1980 in Kraft getretenen Ergänzung gilt eine Ausgabe als neu, - a) wenn sie nicht durch Volksabstimmung dem Umfange nach festgelegt ist und für die Verwendung dieser Ausgabe echte Wahlmöglichkeiten bestehen, oder - b) wenn sie für die Erfüllung der gesetzlich festgelegten Verwaltungsaufgaben nicht unbedingt notwendig sind.

4. a) Den Gegensatz zur "neuen" Ausgabe bildet die "gebundene" Ausgabe. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit nicht referendumspflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls 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 111 Ia 37 E. 4c mit Hinweisen).

b) Es besteht jedoch kein bundesrechtlicher Begriff der neuen und gebundenen Ausgabe. Von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich bei Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis des kantonalen Gesetzgebers eine andere Betrachtungsweise aufdrängt. Denn das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Umfang und Ausgestaltung werden durch die Kantonsverfassung bestimmt, und das Bundesgericht wacht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die kantonale Verfassung zugesicherte Mitwirkung. Ist das Finanzreferendum im kantonalen Verfassungsrecht jedoch vorgesehen, so muss es sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und darf nicht durch die kantonale Gesetzgebung und Praxis seiner Substanz entleert werden (BGE 111 Ia 36 E. 4b; BGE 108 Ia 238 E. 3c, je mit Hinweisen). c) Die Bestimmungen der Schaffhauser Kantonsverfassung über den Begriff der neuen Ausgabe lehnen sich mit der Präzisierung in lit. a und b von Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 an diese

bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Dies wird von beiden Parteien anerkannt. Der Beurteilung kann daher die bundesgerichtliche Rechtsprechung ohne Einschränkung zugrunde gelegt werden.

5. a) In der Vorlage an den Grossen Rat hat der Regierungsrat ausgeführt, das 1952/53 mit einem Kostenaufwand von 1,1 Millionen Franken gebaute alte Personalhaus sei seither nie umfassend renoviert worden. Es verfüge über 76 Einzelzimmer und Nebenräume. Der Aufwand für Sanierungsarbeiten im Rahmen der bisherigen Nutzung dürfte in der Grössenordnung von Fr. 465'000.– liegen. Wegen der minimalen Raumgrössen und des nicht mehr zeitgerechten allgemeinen Komfortes sei eine Vermietung an das Spitalpersonal nur noch teilweise möglich. Deshalb sei man in der letzten Zeit dazu übergegangen, ausländische Saisonniers, die in Fremdbetrieben arbeiteten, vorübergehend als Mieter aufzunehmen. Gleichwohl sei die Belegung weiterhin rückläufig und der Betrieb defizitär. Nach dem Bauprojekt sollen in den Normalgeschossen gemäss dem Wunsch von Nutzerseite die Einzelzimmer in Kleinwohnungen mit Kochnische und Bad/WC umgestaltet werden. Im Erdgeschoss-Südflügel könnten ebenfalls Kleinwohnungen eingebaut werden, während in den Erdgeschoss-Nordflügel die Schirmbildstation verlegt werden solle, wobei noch Raum für zwei weitere Einzimmerwohnungen bliebe. Bei dieser

Modernisierung handle es sich, nachdem der Grundsatzentscheid für die Realisierung des gesamten Konzeptes des Kantonsspitals, eingeschlossen die Personalunterkünfte, seinerzeit vom Souverän getroffen worden sei, um eine gebundene Ausgabe. Dieser Auffassung hat sich der Grosse Rat mit knapper Mehrheit angeschlossen. b) Die Beschwerdeführer machen geltend, in der ursprünglichen Vorlage für den Neubau des Kantonsspitals vom 6. Mai 1946 sei lediglich angeführt worden, dass für Schwestern, Personal, Assistenten und Wärter insgesamt 70 Betten vorgesehen seien. In der Nachtragskreditvorlage vom 17. Oktober 1949 sei dann von der Vergrösserung des Personalhauses die Rede gewesen. Gegenüber der vorgesehenen Umgestaltung böten sich sinnvolle Wahlmöglichkeiten an. Der Abbruch des Personalhauses liesse das jährliche Betriebsdefizit verschwinden. Mit der teilweisen Vermietung an Dritte sei der seinerzeitige Zweck praktisch aufgegeben worden. Das Kantonsspital verfüge über 339 Zimmer und Wohnungen für Personal von rund 580 Personen. Es bestehe also keine Notwendigkeit, schon gar nicht eine unbedingte Notwendigkeit, das Haus dem Personal zur Verfügung zu stellen. Dem Abbruch des Hauses stehe also kein gesetzlich abgestützter verwaltungsrechtlicher Auftrag entgegen. Als weitere echte Wahlmöglichkeit biete sich ein Neubau an, der nicht die Nachteile des Umbaus eines alten Gebäudes mit sich brächte und nur wenig teurer zu stehen käme. Dass Boden und Gebäude vom Kanton in verschiedener Weise genutzt werden könnten, gehe daraus hervor, dass die Verwaltung selber nach andern Verwendungsmöglichkeiten gesucht habe, wie Unterkünfte für Cilag-Angestellte, Tagesspital im Erdgeschoss oder Wohnheim für geistig Behinderte. Auch sei von der späteren Einrichtung einer Abteilung für Psychogeriatrie die Rede und der Einbau der Schirmbildstation beschlossen. c) Der Grosse Rat führt demgegenüber in seiner Vernehmlassung aus, die seinerzeit für den Betrieb von staatlichen Krankenanstalten angenommene Notwendigkeit einer genügend grossen Zahl von Personalunterkünften bestehe heute noch. Das Projekt für die Umgestaltung und Modernisierung des Personalhauses diene in erster Linie der Erhaltung der bestehenden Bausubstanz. In seiner äusseren Gestalt und räumlichen Struktur solle das Haus zum überwiegenden Teil erhalten bleiben. Die Anpassung an die veränderten Wohnbedürfnisse seiner Benützer gehe nicht über den Gebäudeunterhalt hinaus. Auch jene Massnahmen dürften als Unterhalt qualifiziert werden, welche der Beseitigung unzulänglicher

Verhältnisse dienten. Das Bauprojekt beinhalte keine Zweckänderung des Gebäudes. Die im Erdgeschoss eingeplante Schirmbildstation sei Gegenstand eines Budgetkredites innerhalb der Finanzkompetenz des Grossen Rates. Die von den Beschwerdeführern vertretene Alternativlösung eines Abbruchs sei angesichts der Notwendigkeit einer Weiterführung des Personalhauses undiskutabel und wirtschaftlich nicht vertretbar. Auch treffe nicht zu, dass ein Neubau nur wenig teurer zu stehen käme. d) In der Beschwerdeergänzung bestreiten die Beschwerdeführer, dass die Umgestaltung und Modernisierung des Personalhauses nicht über den Gebäudeunterhalt hinausgehe. Dass dem nicht so sei, ergebe sich schon daraus, dass nach der Regierungsvorlage der Aufwand für Sanierungsmassnahmen im Rahmen der bisherigen Nutzung in der Grössenordnung von Fr. 465'000.– liegen würde. Es sei eine radikale Umgestaltung mit Änderung der Installationen vorgesehen, zudem eine teilweise Zweckänderung durch Einbau der Schirmbildstation, auch wenn dieser Kredit in der Kompetenz des Grossen Rates liege.

6. a) Der Grosse Rat ist der Meinung, die Aufwendungen für die Umgestaltung und Modernisierung des Personalhauses hielten sich im Rahmen des Gebäudeunterhaltes und seien deshalb gebundene Ausgaben. Die Beschwerdeführer haben dies in der Beschwerdebegründung - entgegen der Darstellung des Grossen Rates in der Vernehmlassung - nicht anerkannt. Sie haben sich dazu nicht ausdrücklich geäussert, aber das Vorliegen einer gebundenen Ausgabe unter Hinweis auf echte Wahlmöglichkeiten verneint. In ihrer Beschwerdeergänzung haben sie dann - rechtzeitig - geltend gemacht, die geplante Umgestaltung gehe über den Gebäudeunterhalt hinaus. b) Das Bundesgericht hat es in seiner Rechtsprechung als zulässig erklärt, zu Unterhaltsarbeiten auch solche zu zählen, welche für die Anpassung eines Werks an geänderte Verhältnisse und Bedürfnisse erforderlich sind, handle es sich dabei um eine Strasse (BGE 105 Ia 87 E. 7a) oder ein öffentliches Gebäude (BGE 103 Ia 449 E. 3b unter Hinweis auf BGE 77 I 115 E. 3). Danach umfasst der Unterhalt nicht bloss die ordentliche, laufende Instandhaltung, sondern auch Massnahmen zur Beseitigung unzulänglicher Verhältnisse für die im Gebäude betriebene Anstalt. Nach BGE 103 Ia 449 /50 ist eine solche kantonale Praxis nicht zu beanstanden, sofern sie mit dem kantonalen Verfassungsrecht vereinbar ist. Fehlt allerdings eine solche gefestigte Praxis, so ist gemäss den

Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu fragen, ob der zuständigen Behörde bei der Renovation des Gebäudes wesentliche Wahlmöglichkeiten zur Verfügung standen. c) Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass nach der regierungsrätlichen Vorlage eine Renovation unter Beibehaltung der bisherigen Einzelzimmer mit Aussenrenovation, Ersatz der Doppelverglasungsfenster, Erneuerung der Bodenbeläge, teilweisem Ersatz der sanitären Apparate und Armaturen und allgemeiner Innenrenovation auf rund Fr. 465'000.– zu stehen käme. Das Projekt will zwar die Zwecksbestimmung als Personalhaus beibehalten (wenn man von dem nicht unter den strittigen Beschluss fallenden Einbau der Schirmbildstation absieht). Die Änderungen fallen aber stark ins Gewicht, sollen doch anstelle der 76 Einzelzimmer nur noch 30 Einzimmerwohnungen entstehen, welche mit Kochnische, WC und Bad ausgestattet wären. Die Kosten dieser Neugestaltung würden diejenigen einer reinen Renovation mit rund Fr. 2,3 Millionen um fast das Fünffache übersteigen. Es ist sehr fraglich, ob diese Umgestaltung noch als Gebäudeunterhalt im weiteren Sinne einer Anpassung an geänderte Verhältnisse gelten kann. Die Frage kann offengelassen werden, weil - wie nachstehend ausgeführt wird - der entscheidenden Behörde echte Wahlmöglichkeiten zur Verfügung standen. Sicher ist aus diesem Grunde die Mitsprache des Volkes gerechtfertigt.

7. a) Die Frage der Wahlmöglichkeiten stellt sich nicht nur nach der angeführten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, sondern auch und vor allem nach der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 lit. a KV.

Nachdem diese Bestimmung 1980 im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung präzisiert worden ist, wäre eine entgegenstehende ältere kantonale Praxis unbeachtlich. Die Beschwerdeführer bezeichnen als Alternativen den Abbruch des Personalhauses, einen Neubau sowie anderweitige Verwendungen des Gebäudes. Hingegen machen sie nicht ausdrücklich geltend, bei einer weiteren Verwendung als Personalhaus wäre eine andere, allenfalls weniger kostspielige Renovation möglich und sinnvoll. b) Das Bundesgericht hat in BGE 103 Ia 450 E. 3c ausgeführt, der Abbruch des Bäckereigebäudes, wie ihn der Beschwerdeführer befürworte, sei angesichts der gegebenen und unveränderten Zwecksetzung keine Alternative zur baulichen Veränderung, die unter dem Gesichtspunkt der Handlungsfreiheit der Behörde ernsthaft in Betracht zu ziehen wäre. Ein Neubau könne nur dann

für die Beurteilung als mögliche Alternative in Betracht kommen, wenn er sich bei den gegebenen Verhältnissen geradezu aufdränge, etwa dann, wenn die bestehende Baute völlig oder nahezu wertlos sei. Im vorliegenden Fall wird nicht behauptet, das Personalhaus sei in seiner Bausubstanz wertlos. Der Abbruch wird von den Beschwerdeführern damit gerechtfertigt, dass dadurch das Defizit des Betriebes beseitigt werden könne. Er wäre aber, selbst bei Aufgabe der Zwecksbestimmung eines Personalhauses, sicher so lange nicht gerechtfertigt, als anderweitige Verwendungsmöglichkeiten denkbar sind. Der Abbruch des Hauses dürfte deshalb als ernsthafte Wahlmöglichkeit ausser Betracht fallen. c) Der Grosse Rat macht geltend, die Zurverfügungstellung von Personalwohnungen für das Spitalpersonal sei als Verwaltungsaufgabe durch die Volksabstimmungen von 1946 und 1950 festgelegt worden und schliesst daraus, dass dadurch die weitere Verwendung des Hauses präjudiziert sei. Richtig ist, dass damals das Bedürfnis nach Personalwohnungen für das Kantonsspital festgestellt und zu dessen Befriedigung das Personalhaus erstellt worden ist. Dieses Bedürfnis hat auch weiterhin bestanden, sind doch zusätzliche Wohnräume 1956/57 und 1972/73 geschaffen worden, insgesamt über 400 Wohneinheiten für Schwestern und Personal. Anderseits stellen aber auch Regierungsrat und Grosser Rat fest, dass sich seither die Wohnbedürfnisse des Spitalpersonals gewandelt haben, dass insbesondere so kleine Zimmer ohne Komfort, wie sie im Personalhaus zur Verfügung stehen, nicht mehr gefragt sind. Es besteht auch keine betriebliche Notwendigkeit, Wohngelegenheiten für das gesamte Personal zur Verfügung zu stellen. Es kann deshalb kaum gesagt werden, die Beibehaltung des Personalhauses mit dieser Funktion sei im Sinne von Art. 42 Abs. 1 Ziff. 2 lit. b KV "für die Erfüllung der gesetzlich festgelegten Verwaltungsaufgaben unbedingt notwendig". Die Spitalverwaltung hat dies schon nicht angenommen und andere Verwendungsmöglichkeiten in Betracht gezogen. Im Zusammenhang mit Spitalbauten wurden Räume den Architekten als Büro zur Verfügung gestellt, ferner wurden Zimmer an Saisonniers privater Arbeitgeber vermietet. Schliesslich ist das Personalhaus ganz geschlossen worden (Protokoll der Grossratssitzung vom 3. Dezember 1984, S. 786, Ende des Votums von Kommissionspräsident Rolf Meier). Auch der Regierungsrat und der Grosse Rat gehen nicht davon aus, es müsse wieder die gleiche Zahl von Wohneinheiten geschaffen werden, sollen doch nach dem umstrittenen Projekt an Stelle

von 76 Einzelzimmer nur 30 Einzimmerwohnungen eingebaut werden. Wäre die weitere Verwendung des Personalhauses durch die seinerzeitigen Beschlüsse für alle Zeit festgelegt worden, so hätte auch nicht ein Teil durch Einbau der Schirmbildstation zweckentfremdet werden dürfen. d) Unter diesen Umständen kann nicht gesagt werden, durch die seinerzeitigen Volksentscheide von 1946 und 1950 sei bereits festgelegt worden, was mit dem Personalhaus fast 40 Jahre später unter veränderten Verhältnissen zu geschehen habe. Es käme einer unzulässigen Interpretation der damaligen Beschlüsse gleich, wenn daraus der Volkswille abgeleitet würde, es

müssten zur Erhaltung der beschränkten Zahl von 30 Wohneinheiten in den mit einem Kostenaufwand von 1,1 Millionen Franken erstellten Bau Fr. 2'770'000.– investiert werden. e) Das Bundesgericht hat nicht darüber zu befinden, ob die vom Grossen Rat beschlossene Umgestaltung und Modernisierung des Personalhauses die beste Lösung für die weitere Verwendung darstellt. Selbst wenn dies zutreffen sollte, schlösse dies das Vorhandensein von Wahlmöglichkeiten nicht aus. Wird eine Zweckänderung nicht durch eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenwidmung ausgeschlossen, so kommen die verschiedensten Verwendungsmöglichkeiten in Betracht, sei dies eine weitere Vermietung an Gastarbeiter, sei es die Einrichtung eines Wohnheims für geistig Behinderte oder eine Abteilung für Psychogeriatrie, wie sie von den Beschwerdeführern erwähnt werden. Der Grosse Rat hat sich in seinen Vernehmlassungen zu solchen Möglichkeiten alternativer Nutzung nicht geäussert und sie an sich nicht bestritten. Er macht allerdings geltend, die Umnutzung würde den Neubau eines Personalhauses notwendig machen, was auch die Beschwerdeführer als Wahlmöglichkeit anführen. Ob im Falle einer andern Nutzung des Personalhauses ein Neubau erforderlich würde, und ob die Mehrkosten eines Neubaus dessen Vorteile gegenüber einem Umbau aufwiegen würden, ist nicht zu entscheiden. Jedenfalls kann eine solche Lösung als Wahlmöglichkeit nicht ausser Betracht gelassen werden.