Urteilskopf

113 Ia 390

60. Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 30. September 1987 i.S. Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich und Hermann Koch gegen Regierungsrat des Kantons Zürich sowie POCH-Zürich - Progressive Organisationen Zürich, Matthias Bürcher und Daniel Vischer gegen Regierungsrat und Kantonsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerden)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Finanzreferendum; Renovation und Umbau der Militärkaserne in der Stadt Zürich.

1. Vereinigung der staatsrechtlichen Beschwerden (E. 1).

2. Verhältnis zwischen der staatsrechtlichen Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG (E. 2b/dd).

Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann geltend gemacht werden, eine Kreditvorlage sei unvollständig, auch wenn die Ausgabe ohnehin dem Referendum untersteht, dies jedenfalls dann, wenn sich die Unvollständigkeit im Abstimmungsergebnis auswirken kann oder wenn die Kosten eines Projekts in einen gebundenen und einen nicht gebundenen Teil zerlegt worden sind (E. 2b/cc).

3. Neue und gebundene Ausgaben; Rechtsprechung des Bundesgerichts, Recht und Praxis des Kantons Zürich (E. 4a bis c).

Ein durch Abgrenzung im Einzelfall noch zu bestimmender Teil der vorgesehenen Aufwendungen dient allein dem Unterhalt der Gebäude, welche aufgrund verschiedener Willensäusserungen des Gesetzgebers und des Stimmvolkes zu erhalten und für öffentliche Zwecke zu nutzen sind (E. 4d).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; référendum financier; rénovation et transformation de la caserne militaire en ville de Zürich.

1. Jonction des recours de droit public (consid. 1).

2. Rapport entre le recours de droit public fondé sur l'art. 84 al. 1 let. a OJ pour violation du principe de la séparation des pouvoirs et le recours pour violation du droit de vote de l'art. 85 let. a OJ (consid. 2b/dd).

Ce dernier recours permet de faire valoir qu'un projet de crédit est incomplet même si la dépense est de toute façon soumise au référendum, à tout le moins lorsque le résultat du scrutin peut s'en trouver affecté ou lorsque les dépenses afférentes au projet ont été scindées en dépenses liées et en dépenses nouvelles (consid. 2b/cc).

3. Dépenses nouvelles et liées; jurisprudence du Tribunal fédéral, droit et pratique du canton de Zurich (consid. 4a à c).

Pour une part qui reste à déterminer concrètement dans chaque cas, les dépenses prévues serviront uniquement à l'entretien des immeubles qui, de par la volonté plusieurs fois exprimée du législateur et des citoyens, devront être conservés et utilisés comme bâtiments publics (consid. 4d).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario; rinnovazione e trasformazione della caserma militare nella città di Zurigo.

1. Congiunzione dei ricorsi di diritto pubblico (consid. 1).

2. Relazione tra il ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 84 cpv. 1 lett. a OG per violazione del principio della separazione dei poteri e il ricorso per violazione del diritto di voto dell'art. 85 lett. a OG (consid. 2b/dd).

Con il ricorso per violazione del diritto di voto può essere fatto valere che un credito è incompleto anche se la spesa è comunque soggetta al referendum, quanto meno laddove il risultato della votazione ne possa venire influenzato o laddove le spese relative al progetto siano state suddivise in spese vincolate e in spese nuove (consid. 2b/cc).

3. Spese nuove e spese vincolate; giurisprudenza del Tribunale federale, diritto e prassi del cantone di Zurigo (consid. 4a-c).

Una parte delle spese previste, che dovrà essere determinata concretamente in ogni caso, è destinata esclusivamente alla manutenzione degli edifici che, secondo la volontà ripetutamente espressa dal legislatore e dai cittadini, vanno conservati e utilizzati per scopi pubblici (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 391

BGE 113 Ia 390 S. 391

Mit der Verlegung des Waffenplatzes Zürich in die neue Kasernenanlage im Reppischtal wurde das Areal der Zürcher Militärkaserne, die zu den grössten Baukomplexen des Historismus zählt und als Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung eingestuft ist (Regierungsratsbeschluss vom 13. August 1981, Nr. 3048), frei und kann einer neuen Nutzung zugeführt werden. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Verlegung der Kaserne und des Waffenplatzes Zürich vom 7. Dezember 1975 bleibt das dadurch freiwerdende staatliche Areal "... weiterhin als nicht realisierbares Vermögen öffentlichen Zwecken gewidmet". Nachdem im Dezember 1978 zwei Volksinitiativen verworfen worden waren, deren eine den Abbruch des Gebäudes und die Schaffung eines Parkes, die andere die Umwandlung in ein öffentliches Kultur-, Jugend- und Freizeitzentrum verlangt hatte, schuf der Regierungsrat im Einvernehmen

BGE 113 Ia 390 S. 392

mit dem Stadtrat von Zürich ein Gesamtnutzungskonzept mit vier Schwerpunkten (öffentliche Grünräume Quartierzentrum, Kultur, öffentliche Verwaltung). Der Kantonsrat nahm am 6. Februar 1984 von diesem Konzept zustimmend Kenntnis. Eine städtische Volksinitiative, welche durch Einführung einer Gestaltungsplanpflicht dieses Projekt nochmals in Frage stellen wollte, wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 1985 ebenfalls verworfen. Um die Militärkaserne und das Zeughaus 5 zu sanieren und sie dem neuen Verwendungszweck zuzuführen, will der Regierungsrat insgesamt 118,18 Mio. Franken aufwenden. Hievon erachtet er 46,506 Mio. Franken als gebundene Ausgabe, die ausschliesslich der Werterhaltung der bestehenden Bausubstanz dienen soll, deren Unterhalt in den letzten 20 Jahren offenbar vernachlässigt und auf das Notwendigste beschränkt worden war. Von diesem Betrag entfallen 16,68 Mio. auf die Fassadensanierung, 7,795 Mio. auf die Sanierung der Fundamente und der Tragkonstruktion, 6,33 Mio. auf die Sanierung der Grundinstallationen

und der Haustechnik, 4,56 Mio. auf die Wiederherstellung von Böden, Decken und Wänden, 5,75 Mio. auf Innenausbausanierungen wie Schreiner-, Schlosser- und Malerarbeiten; der Rest verteilt sich auf Umgebungsarbeiten, Baunebenkosten, Erneuerung der Beleuchtung u.a. sowie Unvorhergesehenes. Die übrigen Kosten von rund 71,674 Mio. Franken sollen nach Auffassung des Regierungsrates der eigentlichen Verwirklichung der Neukonzeption dienen; diesen Betrag erachtet er deshalb als neue Ausgabe und ersuchte den Kantonsrat mit Antrag vom 19. März 1986 um einen entsprechenden Kreditbeschluss. Der Kantonsrat stimmte diesem Antrag am 3. November 1986 zu. Den Betrag von rund 46,506 Mio. Franken für die Sanierung bewilligte der Regierungsrat demgegenüber am 1. Oktober 1986 in eigener Kompetenz. Die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich (Beschwerdeführer 1) und Hermann Koch (Beschwerdeführer 2) reichten am 24. November 1986 eine staatsrechtliche Beschwerde ein und beantragten, der Ausgabenbeschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 22. Oktober 1986 sei aufzuheben. Sie rügen eine Verletzung des Stimmrechts und der Gewaltentrennung. Unter demselben Datum erheben auch die POCH-Zürich - Progressive Organisationen Zürich (Beschwerdeführer 3), Matthias Bürcher (Beschwerdeführer 4) und Daniel Vischer (Beschwerdeführer 5) staatsrechtliche Beschwerde. Sie rufen dieselben

Beschwerdegründe an und stellen sinngemäss dieselben Begehren, beantragen aber eventualiter auch die Aufhebung des Kreditbeschlusses des Kantonsrates vom 3. November 1986. Mit Vernehmlassung vom 8. Dezember 1986 beantragt die Direktion des Innern des Kantons Zürich namens des Regierungsrates, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Direktion legt dar, die Sanierungsarbeiten, welche mit dem Regierungsratsbeschluss vom 1. Oktober 1986 in der Höhe von 46,506 Mio. Franken bewilligt worden seien, dienten nicht der Zuführung der Räumlichkeiten zu einem neuen Verwaltungszweck, sondern ausschliesslich der Erhaltung der baulichen Substanz und dem Weiterbestand der schutzwürdigen Kasernenbauten. Der Kredit sei in erster Linie zum Vollzug der denkmalpflegerischen Schutzpflicht gemäss § 204 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (PBG) bestimmt. Er umfasse diejenigen Ausgaben, die zur Erhaltung der Kaserne unabhängig von anderen Nutzungen notwendig seien. Neben den erforderlichen Reparatur- und Ergänzungsarbeiten seien Ausgaben für eine minimale Büronutzung in diesem Betrag enthalten, welche sich aus den geltenden Vorschriften für Elektroinstallationen, den Brandschutz und den sanitarischen Bereich ergäben. Diese Installationen müssten im Rahmen eines grösseren Unterhalts baupolizeilich zwingend erneuert werden. Sitzungsrisse und Senkungsschäden machten eine Fundamentunterfangung nötig, ansonsten die teure, denkmalpflegerisch geforderte Fassadenrenovation wirtschaftlich nicht vertretbar wäre. Alle Aufwendungen, welche für bauliche Massnahmen zur Unterbringung von Verwaltungsabteilungen dienten, seien im Kredit von 71,674 Mio. Franken enthalten, der dem obligatorischen Referendum unterstellt sei. Das vom Regierungsrat gewählte Vorgehen entspreche konstanter Praxis. In ihrer Beschwerdeergänzung machen die Beschwerdeführer sinngemäss geltend, das Sanierungskonzept hänge umfangmässig und gestalterisch vom zugrundeliegenden Nutzungskonzept ab, weshalb die Ausgaben für die Werterhaltung und diejenigen für die Neu- und Umbauarbeiten notwendigerweise miteinander verbunden seien. Es stehe keineswegs fest, dass bei einer anderen Nutzung das gleiche Sanierungsprojekt zum Tragen gekommen wäre. Es bestehe somit nicht nur ein grosser Handlungsspielraum der Behörden, sondern es müsse auch von einer vollständigen Neunutzung der Kaserne gesprochen werden. Im übrigen habe es der

Regierungsrat unterlassen, die Zusammensetzung der angeblich gebundenen Ausgaben näher darzulegen. Der Regierungsrat erhielt Gelegenheit, zu den Beschwerdeergänzungen Stellung zu nehmen. Mit Eingabe vom 20. März 1987 legt die Direktion des Innern die Kriterien zur Ausscheidung gebundener und neuer Ausgaben näher dar. Sie weist darauf hin, dass auch diejenigen Aufwendungen als gebunden betrachtet würden, die zur Gewährleistung einer minimalen Nutzung notwendig wären. Gestützt auf neu beigelegte Akten wird die Ausscheidung näher dargestellt.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Beide Beschwerden beziehen sich auf denselben Sachverhalt und richten sich - diejenige der Beschwerdeführer 1 und 2 ausschliesslich, die der Beschwerdeführer 3 bis 5 principaliter - gegen denselben Regierungsratsbeschluss. In den Rechtsschriften beider Verfahren werden dieselben Rechtssätze angerufen und im wesentlichen die gleichen Schlussfolgerungen gezogen. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, in sinngemässer Anwendung des Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG die beiden Beschwerden in einem Verfahren zusammenzufassen und sie durch einen einzigen Entscheid zu beurteilen (vgl. BGE 99 Ia 661 E. 1; BGE 94 I 638 E. 2).

2. Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 112 Ia 224 E. 1 mit Hinweis). a) Die Beschwerdeführer haben vom Beschluss des Regierungsrates vom 1. Oktober 1986 durch eine Pressemitteilung erfahren, welche vom 22. Oktober 1986 datiert. Es darf angenommen werden, dass diese Mitteilung den Beschwerdeführern am folgenden Tag über die Medien zur Kenntnis gelangte, so dass als massgebender Zeitpunkt der Eröffnung oder Mitteilung des angefochtenen Beschlusses (Art. 89 Abs. 1 OG) der 23. Oktober 1986 gilt. Die dreissigtägige Beschwerdefrist lief somit am 22. November 1986 ab. Da dieser Tag ein Samstag war, verlängerte sich die Frist bis zum 24. November 1986 und ist somit eingehalten.
Soweit sich die POCH-Zürich eventualiter auch gegen den Kantonsratsbeschluss vom 3. November 1986 wenden, ist die Beschwerdefrist ohne weiteres eingehalten.

b) Die Beschwerdeführer erheben Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG. aa) Sowohl der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 1. Oktober 1986 (RRB Nr. 3481) wie auch derjenige des Kantonsrates vom 3. November 1986 stellen zulässige Anfechtungsobjekte dieses Rechtsmittels dar (BGE 113 Ia 389 E. 1b). bb) Die Beschwerdeführer 2, 4 und 5 sind unbestrittenermassen stimmberechtigte Einwohner des Kantons Zürich. Als solche sind sie zur Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG legitimiert. Darüber hinaus sind grundsätzlich auch politische Parteien, welche im Gebiet des betreffenden Gemeinwesens tätig sind, zur Erhebung dieser Rechtsvorkehr berechtigt (BGE 113 Ia 49 E. 1a mit Hinweis); dies trifft sowohl für die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich wie auch für die POCH-Zürich zu. cc) Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann geltend gemacht werden, eine Kreditvorlage sei unvollständig, auch wenn die Ausgabe ohnehin dem Referendum untersteht, dies jedenfalls dann, wenn sich die Unvollständigkeit im Abstimmungsergebnis auswirken kann oder wenn die Kosten eines Projekts in einen gebundenen und einen nicht gebundenen Teil zerlegt worden sind. Die von den Beschwerdeführern im wesentlichen vorgebrachte Rüge, die gesamten Aufwendungen für das Projekt Militärkaserne und Zeughaus 5 seien zu Unrecht in gebundene und neue Ausgaben aufgeschlüsselt worden, bzw. diese Aufteilung sei quantitativ unrichtig erfolgt, ist demnach zulässig (vgl. BGE 112 Ia 224 E. 1b mit Hinweisen). Sie richtet sich sowohl gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 1. Oktober 1986 wie auch gegen denjenigen des Kantonsrates vom 3. November 1986. dd) Auf die Beschwerden

ist insoweit nicht einzutreten, als der Grundsatz der Gewaltenteilung angerufen wird. Dieses verfassungsmässige Recht ist gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts mit staatsrechtlicher Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG geltend zu machen (BGE 105 Ia 359 ff. E. 3d und 4b; BGE 103 Ia 372 E. 1; BGE 102 Ia 108 E. 1a; je mit Hinweisen). Hiezu ist aber nur legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (Art. 88 OG; BGE 112 Ia 94 E. 2, 177 E. 3; BGE 110 Ia 78, E. 2; je mit Hinweisen). Dies machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Rüge der Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips

mit derjenigen der Verletzung des Stimmrechts zusammenfallen kann, da auch bei dieser unter Umständen streitig sein kann, ob zwingende Kompetenznormen, welche die Zuständigkeit von Staatsorganen umschreiben, verletzt worden sind (vgl. dazu BGE 105 Ia 387 E. 1a; BGE 104 Ia 307 E. 1b mit Hinweisen; BGE 103 Ia 401 E. 3).

3. Bei Stimmrechtsbeschwerden ist nicht nur die Auslegung und Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei zu prüfen, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts regeln oder mit diesem eng zusammenhängen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst sich das Bundesgericht der von der obersten kantonalen Instanz vertretenen Auffassung an; als solche gelten das Parlament und das Volk. Die Auslegung und Anwendung anderer kantonaler Normen sowie die Feststellung des Sachverhaltes durch die kantonalen Behörden ist dagegen nur auf Willkür hin zu prüfen (BGE 112 Ia 212 E. 2a, 226 E. 2, 334 E. 4a; je mit Hinweisen).

4. Der Kantonsratsbeschluss vom 3. November 1986 über 71,674 Mio. Franken unterliegt in jedem Fall dem obligatorischen Finanzreferendum (Art. 30 Abs. 1 Ziffer 2 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 - KV). Dementsprechend machen die Beschwerdeführer nicht geltend, es sei ein kantonaler Hoheitsakt zu Unrecht der Volksabstimmung entzogen worden. Sie rügen indessen, die gesamten Aufwendungen für das Projekt Militärkaserne und Zeughaus 5 hätten als neu beurteilt werden müssen und den Stimmbürgern müsse deshalb eine Kreditvorlage über 118,18 Mio. Franken und nicht bloss eine solche von 71,674 Mio. Franken unterbreitet werden. Der Beschwerdeführer 5 hatte im Kantonsrat einen entsprechenden Antrag gestellt, der indessen vom Rat als nicht zulässig erklärt wurde. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als 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, 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. b) Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der vorstehend umschriebenen 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, 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. 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 112 Ia 51 E. 4a und 4b, mit Hinweisen). c) Für den Kanton Zürich ist im vorliegenden Fall das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Zürich vom 2. September 1979 (FHG) zu beachten. Nach § 3 FHG bedürfen die Ausgaben des Kantons einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche liegt insbesondere 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 der Neubauten, dient" (lit. b). Nach der Praxis des Kantons Zürich sind aufgrund dieser Bestimmung Umbauten nur dann dem Finanzreferendum zu unterstellen, wenn und soweit sie nicht der Erhaltung und dem Unterhalt im Sinne der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen und damit unzulängliche oder unwirtschaftliche Verhältnisse der Aufgabenerfüllung beseitigen, sondern das Gebäude einem neuen Zweck dienstbar machen. Dagegen sind Neu-, Erweiterungs- oder

Ergänzungsbauten dem Finanzreferendum zu unterstellen (Zürcher Amtsblatt 1978, S. 1929f; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1987 i.S. Hübscher, E. 3a/cc). Dies entspricht weitgehend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche in Anwendung der allgemeinen Grundsätze zum Finanzreferendum davon ausgeht, dass Ausgaben für den blossen Gebäudeunterhalt grundsätzlich als gebunden, solche für die Erweiterung oder die Ergänzung staatlicher Gebäude als neu zu betrachten sind. Ausgaben für den Umbau solcher Gebäude unterliegen aber dann dem Finanzreferendum, wenn sie mit einer Zweckänderung verbunden sind. Dagegen lässt sich - entgegen der im Kanton Zürich geübten Praxis - nicht in allgemeiner Weise sagen, dass grössere Ausgaben für die Instandstellung, Erneuerung oder den Umbau eines Gebäudes immer dann als gebunden zu betrachten sind, wenn der Zweck des Gebäudes beibehalten wird. Der Entscheid darüber hängt davon ab, ob die Behörde hinsichtlich des "ob" oder "wie" der Aufwendungen eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besitzt (BGE 111 Ia 37 E. 4c mit Hinweisen). Die Aussage in der Botschaft zum Finanzhaushaltsgesetz, dass das in einzelnen Urteilen des Bundesgerichts und in der Auffassung verschiedener Autoren erwähnte Kriterium der Wahlmöglichkeit bei der Aufgabenerfüllung nur für die Errichtung von Neubauten massgebend sei (Zürcher Amtsblatt 1978, S. 1931), ist deshalb in diesem Sinn zu präzisieren: Kommt der entscheidenden Behörde jene Handlungsfreiheit zu, so unterliegen auch Umbauten ohne Zweckänderung dem Finanzreferendum. Damit soll insbesondere erreicht werden, dass dieses Mitwirkungsrecht des Volkes sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (vgl. E. 4b sowie Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1987 i.S. Hübscher, E. 3a/cc). d) Im Lichte dieser Grundsätze und unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse kann es nicht zweifelhaft sein, dass ein bestimmter, durch Abgrenzung im Einzelfall noch zu bestimmender Teil der vorgesehenen Aufwendungen allein dem Gebäudeunterhalt dient und demnach vom Regierungsrat zu Recht als gebunden betrachtet werden durfte. Der Gesetzgeber des Kantons Zürich hat bereits 1975 entschieden, dass das durch die Verlegung des Waffenplatzes und der Kaserne freiwerdende staatliche Areal weiterhin als nicht realisierbares Vermögen öffentlichen Zwecken gewidmet bleiben soll (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes

über die Verlegung der Kaserne und des Waffenplatzes Zürich vom 7. Dezember 1975). Eine Übertragung in das Finanzvermögen oder eine Veräusserung kommt somit nicht in Frage. Am 3. Dezember 1978 verwarfen die Stimmbürger zudem zwei Initiativen, welche den Abbruch der Gebäude bzw. ihre Transformation in ein öffentliches Kultur-, Jugend- und Freizeitzentrum zum Ziel hatten. Es darf somit davon ausgegangen werden, der Wille der Stimmbürger gehe dahin, die historischen Kasernengebäude zu erhalten und sie für öffentliche Zwecke zu nutzen. Bei dieser Zielsetzung ergibt sich aus § 204 PBG eine Unterhaltspflicht sowohl für das Hauptgebäude des Kasernenareals wie auch für das Zeughaus 5, und die Ausgaben, welche nur der Erhaltung und dem Unterhalt im Sinne der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen, dürfen unter diesen Umständen als gebunden betrachtet werden. Es lässt sich auch nicht sagen, dem Regierungsrat stehe in bezug auf die Sanierung eine grosse Handlungsfreiheit zu. Die Beschwerdeführer machen dies zwar geltend, insbesondere hinsichtlich der sachlichen Modalitäten der Erneuerung. Sie vertiefen diesen Gesichtspunkt indessen nicht, so dass darauf nicht näher einzugehen ist (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Beigefügt sei lediglich, dass sich allein wegen der Grösse des Projekts eine solche Annahme nicht rechtfertigen würde. Damit würde ein rein quantitatives Kriterium zur Begründung einer qualitativen Unterscheidung herangezogen. Auch der Umstand, dass eine noch umfassendere Sanierung oder eine Ausrichtung auf andere, aufwendigere Zwecke möglich gewesen wäre, genügt für sich allein noch nicht, um aus an sich gebundenen Aufwendungen referendumspflichtige neue Ausgaben zu machen (vgl. BGE 111 Ia 39 E. 4d mit Hinweisen).

5. Die Beschwerdeführer wenden sich auch gegen die vom Regierungsrat vorgenommene Ausscheidung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben innerhalb desselben Gesamtprojekts. a) Wenn in einem Bauvorhaben sowohl die bauliche Substanz erneuert als auch eine Ausgabe gemäss § 3 FHG vorgenommen werden, so sind gemäss § 45 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982 (FVV) die beiden Teile als gebundene und neue Ausgabe betragsmässig zu trennen, und es ist nach den kreditrechtlichen Bestimmungen je ein Kredit einzuholen. Die Bundesgerichtspraxis hat eine derartige Kostenaufteilung in Entscheiden, welche andere Kantone betrafen, wiederholt ausdrücklich sanktioniert (vgl. BGE 111 Ia 34 ff.). Allerdings wurde

in diesen Fällen die Zweckbestimmung der fraglichen Bauten an sich beibehalten. Demgegenüber erfolgt im vorliegenden Fall eine Umnutzung. In BGE 111 Ia 37 E. 4c hat das Bundesgericht im Sinne eines obiter dictum festgehalten, dass Ausgaben für den Umbau staatlicher Gebäude jedenfalls dann dem Finanzreferendum unterlägen, wenn sie mit einer Zweckänderung verbunden seien, während sich nicht in allgemeiner Weise sagen lasse, grössere Ausgaben für Instandstellung, Erneuerung oder den Umbau eines Gebäudes seien immer dann als gebunden zu betrachten, wenn der Zweck beibehalten werde. Dieser Gedankengang könnte so verstanden werden, dass die Kosten eines Gesamtprojekts, das im Hinblick auf die Zweckänderung eines Gebäudes sowohl Um- und Neubauten wie auch Unterhaltsarbeiten vorsieht, ausschliesslich als neue Ausgaben anzusehen seien. Diese Konsequenz ist jedoch nicht ohne weiteres zwingend. Die fragliche Erwägung will vor allem sicherstellen, dass die Ausgaben, welche der Neunutzung dienen, als neue Ausgaben behandelt werden. Sie schliesst aber nicht schlechthin aus, dass nach dem einschlägigen kantonalen Recht reiner, der Erhaltung der Bausubstanz dienender Sanierungs- und Unterhaltsaufwand auch dann als gebundene Ausgabe angesehen und separat behandelt werden kann, wenn er im Rahmen eines mit einer Neunutzung verbundenen Gesamtprojekts anfällt. Dann, wenn das kantonale Recht grundsätzlich die rechnerische Ausscheidung eines Unterhalts- und

eines Neu- bzw. Umbauanteils innerhalb desselben Projekts zulässt, kann es vernünftigerweise keinen Unterschied ausmachen, ob der reine Sanierungsaufwand, der als gebundene Ausgabe behandelt werden darf, im Rahmen einer Zweckänderung anfällt oder nicht. Aufgrund dieser Überlegungen lässt sich nicht sagen, eine Regelung, wie sie der Kanton Zürich in § 45 Abs. 2 FVV kennt, sei geeignet, das Institut des Finanzreferendums nach zürcherischem Recht auszuhöhlen. Auch der von den Beschwerdeführern zitierte Passus aus der Botschaft zum Finanzhaushaltsgesetz (Zürcher Amtsblatt 1978, S. 1930) kann durchaus ohne Verfassungsverletzung so verstanden werden, dass Umbauten insoweit dem Finanzreferendum zu unterstellen sind, als sie ein Gebäude einem neuen Zweck dienstbar machen oder sich sonstwie nicht bloss auf Unterhalt, Sanierung oder Erneuerung beschränken. Gegen die in § 45 Abs. 2 FVV vorgesehene Aufteilung der Aufwendungen für dasselbe Bauvorhaben ist somit aus der Sicht des Verfassungsrechts grundsätzlich nichts einzuwenden. Zu betonen

ist allerdings, dass der Stimmbürger über diese Aufteilung hinreichend informiert werden muss. Es ist vorab in einer Abstimmungserläuterung darzulegen, wieviel das Gesamtprojekt kostet, wieviel davon und weshalb als gebundene Ausgaben beurteilt wird. Nur so kann er sich ein vollständiges Bild von der Tragweite seines Entscheides machen (vgl. dazu BGE 112 Ia 231 E. 2b/bb). b) Als nächstes ist zu untersuchen, ob der Regierungsrat die Aufteilung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben anhand von verfassungskonformen Kriterien vorgenommen hat. Das Bundesgericht hat auch diese Frage, da von ihr unter Umständen unmittelbar die Referendumspflicht eines Kredites abhängen kann, frei zu prüfen (vgl. E. 3). aa) Nach der Darstellung der Direktion des Innern in den Vernehmlassungen soll der Kredit des Regierungsrates diejenigen Ausgaben enthalten, die zur Erhaltung der Kaserne unabhängig von anderen Nutzungen notwendig seien. Zu diesen zählt der Regierungsrat z.B. denkmalpflegerisch bedingte Aufwendungen, ferner etwa die Sanierung der Tragkonstruktionen sowie Unterfangungen, soweit diese zur Substanzerhaltung der Gebäude und nicht im Hinblick auf neue Gebäudeteile oder neue Nutzungen notwendig sind. Ausserdem rechnet er hiezu auch diejenigen Kosten, die für die Gewährleistung einer minimalen Nutzung aufzuwenden wären. Darunter versteht er diejenige Nutzung, die aufgrund der bestehenden Grundrissstruktur mit dem geringsten Aufwand eingerichtet und aufrechterhalten werden kann. In der eigentlichen Kaserne sei dies - so der Kanton weiter - eine einfache Büronutzung, im Zeughaus 5 eine Lagernutzung. Dieses Minimalprojekt sei in dem Sinne fiktiv, als die Nutzung für den tatsächlich vorgesehenen Zweck damit nicht möglich wäre; es präjudiziere aber auch eine spätere tatsächliche Nutzung nicht. Der Aufwand, der im Hinblick auf die beabsichtigte tatsächliche Nutzung entstehe, sei höher und werde nicht als gebundene Ausgabe betrachtet. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass der angefochtene Regierungsratsbeschluss nur nutzungsunabhängige Kosten zu den gebundenen Ausgaben zähle. Insbesondere treten sie der vom Regierungsrat vorgenommenen "fiktiven Abgrenzung" im Zusammenhang mit der Gewährleistung einer minimalen Nutzung entgegen. Sie kritisieren im wesentlichen, dass der Sanierungsanteil und der Neu- bzw. Umbauanteil nicht real voneinander geschieden würden.

bb) Soweit sich die dem Unterhalt bzw. der Substanzerhaltung dienenden Aufwendungen nach Zweck und Gegenstand real, objektmässig ausscheiden lassen, ist die Kostenaufteilung dem Grundsatz nach unproblematisch. Indessen können nicht in allen Bereichen die neuen und die gebundenen Ausgaben dermassen voneinander getrennt werden. Bestimmte Ausgabenpositionen, wie z.B. Honorare, Baunebenkosten, Reserve für Unvorhergesehenes, lassen sich praktisch nicht objektbezogen, sondern nur rechnerisch, bzw. aufgrund einer Schätzung, zuordnen. Dies gilt erst recht im Rahmen eines nicht nur Sanierung, sondern auch Um- und Neubauten umfassenden Gesamtprojekts, wo bestimmte Arbeiten beiden Zielen dienen oder wo gewisse Neubauarbeiten (auch)

die Funktion an sich notwendiger Sanierungsmassnahmen übernehmen, etwa indem ein für die Sanierung ohnehin notwendiger Bau- oder Einrichtungsteil im Hinblick auf eine intensivere Neunutzung grösser dimensioniert wird. Wird z.B. anstelle einer alten, nicht mehr brauchbaren Heizung im Blick auf die neue Zweckbestimmung des Gebäudes eine neue, stärkere Anlage angeschafft, so lässt sich durchaus erwägen, einen Teil der Kosten - etwa denjenigen, welcher auf eine kleinere, der bisherigen Nutzung genügenden Ersatzanlage entfallen wäre - als gebundene Aufwendungen anzusehen. Es wäre jedenfalls nicht ohne weiteres überzeugender, die Kosten einer solchen vergrösserten Ersatzanlage ausschliesslich entweder den gebundenen oder aber den neuen Ausgaben zuzurechnen. Die Ausgaben zur Sanierung der Tragkonstruktionen und der Unterfangungen, soweit diese zur Substanzerhaltung der Gebäude und nicht im Hinblick auf neue Gebäudeteile oder auf zusätzliche Lasten zufolge neuer Zusatznutzungen notwendig sind, können ohne weiteres zu den gebundenen Ausgaben gezählt werden. Die Direktion des Innern hat zu Recht darauf hingewiesen, dass sich bei unstabilem Baugrund eine denkmalpflegerische Fassadenrenovation ohne Gebäudeunterfangung kaum vertreten liesse. Schliesslich gehören auch die aus bau- oder feuerpolizeilichen Gründen nötig gewordenen Aufwendungen zum Unterhalt und damit zu den gebundenen Ausgaben. cc) Mit dem Regierungsrat ist davon auszugehen, dass auch unter Schutz stehende Gebäude des Verwaltungsvermögens genutzt werden müssen. Ein entsprechender Wille der Stimmbürger lässt sich auch den gesetzlichen Grundlagen sowie den im Zusammenhang mit dem Kasernenareal erfolgten Volksabstimmungen

entnehmen (vgl. E. 4d). Damit aber gehört die Gewährleistung der Nutzbarkeit solcher Gebäude mit zu den Zielen des Gebäudeunterhaltes. Aus der Sicht der Verfassung, welche nur die Handhabung des Finanzreferendums entsprechend seiner staatspolitischen Bedeutung sicherstellen will, ist deshalb nichts dagegen einzuwenden, wenn im Rahmen eines auf eine Neunutzung ausgerichteten Gesamtprojekts derjenige Kostenanteil als gebunden angesehen wird, der für die Schaffung und Erhaltung der Minimalgrundlagen einer vernünftigen, dem Objekt angepassten Nutzung notwendig ist. Die Beschwerdeführer machen aber geltend, es sei unzulässig, die Kostenaufteilung aufgrund eines "fiktiven Vergleichsprojekts" vorzunehmen. Dieses Vorbringen ist unbehelflich. Zwar spricht die Direktion des Innern in ihren beiden ersten Vernehmlassungen selbst von einem "fiktiven Minimalprojekt". Der Einwand ist deshalb verständlich, indessen stellt der Kanton in seiner Stellungnahme vom 14. Juli 1987 in überzeugender Weise klar, dass alle dem "fiktiven Minimalprojekt" zugerechneten Arbeiten effektiv ausgeführt würden, das Gesamtprojekt aber über diese hinausgehe. Zum Beispiel würden zu den gebundenen Ausgaben lediglich die Kosten des Streichens derjenigen Wände gezählt, die nach dem Ausführungsprojekt bestehen blieben, nicht jedoch solcher, die entfernt würden. Die Kosten für den Abbruch bestehender und für das Streichen neuer Wände stellten dagegen neue Ausgaben dar. So verstanden, lässt sich gegen diese Abgrenzungsmethode grundsätzlich nichts einwenden. dd) Die vom Regierungsrat angewendeten Kriterien haben indessen zur Folge, dass sich das "Minimalprojekt" und das Ausführungsprojekt gegenseitig bedingen: Der Zweck des Vorhabens wird durch das Gesamtprojekt bestimmt. Erst danach lässt sich der Umfang der gebundenen Ausgaben erkennen d.h. namentlich bestimmen, welche Bauteile bestehen bleiben und welche dem Umbau weichen müssen. Die als gebundene Ausgaben beschlossenen finanziellen Mittel dürfen deshalb nur dann verwendet werden, wenn auch das Kreditbegehren für die neuen Ausgaben vom zuständigen Organ bewilligt wird. Ist dies nicht der Fall, so ist ein neues Gesamtprojekt aufzustellen und die zu seiner Realisierung notwendigen Beträge sind entsprechend der Kompetenzordnung neu zu beschliessen. c) Zu prüfen bleibt, ob der Regierungsrat die von ihm dargelegten, nicht zu beanstandenden Grundsätze über die Ausscheidung

gebundener und neuer Ausgaben auch richtig angewendet hat. Das Bundesgericht beschränkt sich dabei insoweit auf Willkür, als es um die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes geht (vgl. E. 3); zudem rechtfertigt es sich, dem Regierungsrat in diesem Zusammenhang einen gewissen Beurteilungsspielraum einzuräumen, dies insbesondere auch deshalb, weil vorliegend über die neuen Ausgaben auf jeden Fall eine Volksabstimmung stattfindet und es somit nur darum geht, abzuklären, ob die entsprechende Vorlage vollständig sei oder nicht. Unter diesen Umständen ist es Sache der Beschwerdeführer, im einzelnen darzulegen, dass und inwieweit dem nicht so sei (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). aa) Im Rahmen der 1,088 Mio. Franken umfassenden Baumeisterarbeiten rügen die Beschwerdeführer, dass darin unter anderem auch Kosten für das "Erstellen der begehbaren Terrasse im 4. OG und des Ausgangs auf die Terrasse" enthalten seien. Sie stützen ihre Rüge offensichtlich auf das Wort "Erstellen" ab. Sie legen aber nicht dar, welches der vorbestehende Zustand war. Sie setzen sich auch nicht mit der Frage auseinander, ob und inwieweit gewisse Modernisierungen noch zum Unterhalt gezählt werden können. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Bundesgerichtspraxis verwiesen, wonach zum Unterhalt öffentlicher Gebäude nicht nur die laufende Instandhaltung, sondern auch Massnahmen zur Anpassung eines Werks an geänderte Verhältnisse und Bedürfnisse zählen (vgl. BGE 112 Ia 54 E. 6b; BGE 111 Ia 38 E. 4d; Urteil vom 23. März 1979, E. 5b, ZBl 81/1980, S. 128f.). Auf diese Rüge ist daher nicht einzutreten. In der Sache wäre sie im übrigen unbegründet, da die Direktion des Innern dartut, dass die Terrasse bereits besteht und nur saniert wird, so dass das im Kostenvoranschlag gewählte Wort "Erstellen" den wirklichen Sachverhalt gar nicht trifft. bb) Die Beschwerdeführer kritisieren, dass im Zusammenhang mit den Zimmerarbeiten die Ausgaben für "Zargen für neue Dachflächenfenster und Oberlichter" zu den gebundenen Ausgaben gerechnet werden. Soweit mit "neu" lediglich der Ersatz bestehender Fensterzargen gemeint ist, erweist sich die Rüge ohne weiteres als unbegründet. Sinngemäss behaupten die Beschwerdeführer indessen, es würden mehr Fenster und Oberlichter erstellt, was sie allerdings nicht aktenmässig belegen. Die Direktion des Innern anerkennt in ihrer Vernehmlassung vom 14. Juli 1987 aber, dass sechs neue Dachfenster geschaffen würden. Die dafür notwendigen Mittel seien aber deshalb gebundene Ausgaben, weil der Einbau

neuer Dachflächenfenster gleich teuer zu stehen komme wie die Sanierung undurchbrochener Dachflächen. Ob diesem Argument gefolgt werden könnte, ist fraglich, kann aber offenbleiben, weil die Beschwerdeführer ihrerseits diese Rüge nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise vertiefen und sich auch hier nicht mit der Frage befassen, ob und inwieweit auch gewisse Modernisierungsmassnahmen noch zum Unterhalt gezählt werden können. Dasselbe gilt für die Auslagen für Oberlichter und für Dachflächenfenster. In all diesen Punkten kann somit auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.
cc) Problematisch erscheinen die ebenfalls gerügten Ausgaben für "Sicherheitsbeschläge bei Fenstern mit Nutzung Kapo" und für Fenster "zum Teil mit erhöhter Sicherheit (Verbundsicherheitsglas bei allen Fenstern bis 2. OG, ausgenommen öffentlich genutzte Räume". Es ist fraglich, ob diese Aufwendungen bei strenger Betrachtungsweise noch als gebunden qualifiziert werden könnten. Da indessen nach kantonaler Praxis Umbauten nur dann dem Finanzreferendum unterstellt sind, wenn sie nicht dem Unterhalt im Sinne der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen und weil gegen diese Rechtsauffassung aus der Sicht der Verfassung grundsätzlich nichts einzuwenden ist, lässt sich auch die Beurteilung dieser Ausgaben als gebundene durchaus vertreten. Dies insbesondere dann, wenn man den Beurteilungsspielraum mitberücksichtigt, der dem Regierungsrat in dieser Hinsicht zusteht. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass diese Installationen auch dann hätten gemacht werden müssen, wenn das Gebäude eine Militärkaserne geblieben wäre. Selbst wenn man diese Aufwendungen als neue Ausgaben beurteilen wollte, so könnte dies nicht zu einer teilweisen Gutheissung der Stimmrechtsbeschwerde führen. Dies würde nämlich bedeuten, dass der Kredit von 71,674 Mio. Franken, der auf jeden Fall der Volksabstimmung unterliegt, um weniger als ein Prozent erhöht werden müsste. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass kaum ein Stimmbürger wegen dieser minimalen Erhöhung anders stimmen

würde (vgl. BGE 112 Ia 338 E. 5 mit Hinweis). Eine Verletzung des durch die Bundesverfassung gewährleisteten Stimmrechts ist somit nicht zu befürchten.
dd) Die Beschwerdeführer befassen sich auch mit dem Beispiel der Unterfangungen. Sie verweisen auf eine Äusserung des Regierungsrates zum Gesamtnutzungskonzept aus dem Jahre 1982, wonach "gemäss ersten Besichtigungen... die Fundationen aller Bauten

als gut erachtet werden", Unterfangungen jedoch "in Ausrichtung auf zukünftige grössere Lasten und für allfällige Unterfahrungen" nötig werden könnten. Damit halten sie für erwiesen, dass die vom Regierungsrat im angefochtenen Beschluss den gebundenen Ausgaben zugeschiedenen Unterfangungen effektiv neue Ausgaben darstellten. Der Regierungsrat hat jedoch schon im Antrag an den Kantonsrat für den Umbau- bzw. Erneuerungskredit darauf hingewiesen, dass im Jahre 1985 durchgeführte Sondierungen gezeigt hätten, dass die Fundierungen schlecht seien. Diese tatsächliche Feststellung fechten die Beschwerdeführer nicht in substantiierter Weise an (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Sollte die Darstellung des Regierungsrates aber zutreffen, so wäre der Rüge der Beschwerdeführer, soweit diese als hinreichend begründet gelten könnte, ohnehin der Boden entzogen. ee) Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, dass gewisse Positionen des Kostenvoranschlages mangels Spezifizierung für sie nicht kontrollierbar seien. Sie legen jedoch nicht begründet dar, inwiefern dadurch ihr Stimmrecht verletzt worden sei oder warum der Regierungsrat deshalb in Willkür verfallen sei. Im übrigen erscheint es nicht als unzulässig, wenn - wie die Direktion des Innern in der Vernehmlassung vom 14. Juli 1987 ausführt - mangels Vorliegens eines konkreten Projekts mit definierter tatsächlicher Zweckbestimmung die den Bereich der öffentlichen Nutzung betreffenden Zahlen durch Extrapolation aufgrund von Quadrat- und Kubikmeterzahlen des öffentlichen Bereichs im Verhältnis zur übrigen Kaserne ermittelt werden.

6. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Sollte der Kredit über 71,674 Mio. Franken in der Volksabstimmung abgelehnt werden, so darf auch derjenige über 46,506 Mio. Franken nicht freigegeben werden; es ist vielmehr eine neue Gesamtvorlage aufzustellen, und die zu seiner Realisierung notwendigen finanziellen Mitteln sind entsprechend der Kompetenzordnung neu zu beschliessen (vgl. E. 5b/dd).