Urteilskopf

115 Ia 139

28. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Mai 1989 i.S. E. gegen Stadtrat Dietikon und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; kommunales Finanzreferendum; Ausgabenbewilligung für Zivilschutzanlage.

1. § 121 Gemeindegesetz ZH: Die bundesgerichtliche Praxis zum kantonalrechtlichen Begriff der neuen und der gebundenen Ausgabe ist auch auf die Gemeinden des Kantons Zürich anwendbar (E. 2).

2. Gebundene Ausgabe: Abgrenzung zur neuen Ausgabe wegen eines verhältnismässig grossen Handlungsspielraums; Anwendung auf eine Zivilschutzanlage (E. 2c, 3-4).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; référendum financier communal; crédit pour une construction de protection civile.

1. § 121 de la loi zurichoise sur les communes: la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la notion de droit cantonal de la dépense nouvelle et de la dépense liée est aussi applicable aux communes du canton de Zurich (consid. 2).

2. Dépense liée: délimitation par rapport à la dépense nouvelle selon le critère d'une liberté d'action relativement importante; application à une construction de protection civile (consid. 2c, 3-4).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario comunale; credito per un impianto della protezione civile.

1. § 121 della legge zurighese sui comuni: la giurisprudenza del Tribunale federale relativa alla nozione del diritto cantonale di spesa nuova e di spesa vincolata è applicabile anche ai comuni del cantone di Zurigo (consid. 2).

2. Spesa vincolata: delimitazione rispetto alla spesa nuova secondo il criterio della libertà d'azione relativamente importante; applicazione ad un impianto della protezione civile (consid. 2c, 3-4).

Sachverhalt ab Seite 139

BGE 115 Ia 139 S. 139

Die Stimmberechtigten der Stadt Dietikon bewilligten am 7. Februar 1988 drei Kredite von insgesamt Fr. 28'303'500.– für ein neues Stadthaus mit Nebenanlagen (Feuerwehrlokal und zusätzliches

BGE 115 Ia 139 S. 140

Parkgeschoss). Die Abstimmungserläuterungen besagten bezüglich einer ebenfalls geplanten Zivilschutzanlage: "Zivilschutzanlage
Zusammen mit dem neuen Stadthaus wird unter dem Stadthausplatz eine Zivilschutz-Bereitstellungsanlage erstellt. Über den dazu notwendigen Kredit von Fr. 1'274'500.– wird der Stadtrat beschliessen, sobald der Stimmbürger dem Stadthaus zugestimmt hat." Im zusätzlichen "ausführlichen Bericht" heisst es dazu, im ersten Untergeschoss seien u.a. die Pflichtschutzräume und der Schutzraum des zivilen Führungsstabes geplant. Unmittelbar daneben, unter dem Stadthausplatz, werde die Bereitstellungsanlage (BSA) Typ I (BSA: Stützpunkt und Unterkunft für Mannschaft und Material von Zivilschutzformationen; Typ I = angelegt für ca. 130 Personen) für die Einsatzdienste des Zivilschutzes erstellt. Mit dieser räumlichen Anordnung, welche durch die unmittelbare Nähe des Feuerwehrgebäudes noch aufgewertet werde, ergebe sich eine sinnvolle und funktionstüchtig zusammengefasste Zivilschutzeinheit. Die Zivilschutzanlage BSA Typ I sei eine vom Stadthausprojekt grundsätzlich unabhängige Anlage, welche aufgrund der Zivilschutzplanung im Zentrum von Dietikon ohnehin einmal erstellt werden müsse. Es sei sinnvoll, sie gerade hier, an der Peripherie des Stadtzentrums und in unmittelbarer Nähe von Feuerwehr und ziviler Gemeindeführung, zu errichten. Die Aufwendungen für die Zivilschutzanlage seien gebundene Ausgaben, weshalb sie in der Gesamtsumme der Abstimmungsvorlage nicht erschienen. Die Ausgabenbewilligungskompetenz für die genannte Zivilschutzanlage ist unbestrittenermassen nicht an den Stadtrat delegiert worden. Am 7. März 1988 bewilligte der Stadtrat ohne Volks- oder Parlamentsbeschluss den Kredit von Fr. 1'274'500.– für die Zivilschutzanlage, wobei er diesen als gebundene Ausgabe betrachtete. E. gelangte gegen den erwähnten stadträtlichen Beschluss an den Bezirksrat Zürich, welcher die Beschwerde am 1. September 1988 abwies. Die dagegen gerichtete Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Zürich wurde am 9. November 1988 abgewiesen. Das Bundesgericht heisst die gegen diesen Entscheid eingereichte staatsrechtliche Beschwerde gut.

BGE 115 Ia 139 S. 141

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer behauptet, die Ausgabe für die umstrittene Zivilschutz-Bereitstellungsanlage sei neu und dem Ausgabenreferendum zu unterstellen, da sie die durch § 4 lit. d der Gemeindeordnung der Stadt Dietikon vom 30. November 1969 (GO) begrenzte Ausgabenkompetenz des Stadtrates übersteige. a) Gemäss § 121 des Gesetzes über das Gemeindewesen des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (GG) gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide, durch Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane oder durch frühere Beschlüsse zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt. Die Gemeinden können den Begriff der gebundenen Ausgabe näher umschreiben (§ 8 der Verordnung über den Gemeindehaushalt des Kantons Zürich vom 26. September 1984). Die Stadt Dietikon hat davon keinen Gebrauch gemacht.
Die Gemeindeordnung bestimmt, welche Ausgaben durch die Gemeindeversammlung, die Stimmberechtigten an der Urne, den Grossen Gemeinderat, allenfalls unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, und durch die Gemeindebehörden bewilligt werden (§ 119 Abs. 1 GG). In der Stadt Dietikon sind gemäss § 4 lit. d GO Anordnungen, die neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über Fr. 1'000'000.– oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über Fr. 100'000.– oder entsprechende Ausfälle an Einnahmen verursachen, dem obligatorischen Referendum unterstellt.
b) Das Bundesgericht hat schon wiederholt festgestellt, dass kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe besteht. Massgebend ist somit das kantonale Recht. Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Rechts und das Bundesgericht hat als Verfassungsgericht le-

diglich über die Einhaltung der dem Bürger verfassungsrechtlich zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Recht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 113 Ia 397 E. 4b, BGE 112 Ia 52 E. 4b, BGE 111 Ia 36 f. E. 4b, je mit Hinweisen).

BGE 115 Ia 139 S. 142

c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit nicht als 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 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 113 Ia 396 f. E. 4a, BGE 112 Ia 51 E. 4a, BGE 111 Ia 37 E. 4c, je mit Hinweisen). Diese bundesgerichtliche Praxis stimmt mit der hier anzuwendenden kantonalen Regelung (§ 121 GG) überein.

3. a) Der Entscheidungsspielraum der Gemeinde kann tatsächlich oder rechtlich begründet sein, und zwar hinsichtlich der Grundlagen und der konkreten Verhältnisse des einzelnen Falles; er fehlt, wenn ein unabwendbarer Sachzwang oder eine abschliessende rechtliche Bindung besteht. Bundesrechtliche Regelungen sind dabei nicht anders als kantonale zu behandeln. Aufgrund der internen Organisationsautonomie der Kantone (Art. 5 f. BV) ist es diesen überlassen, die Gemeinden zu organisieren, ein Ausgabenreferendum einzurichten und es so auszugestalten, wie sie es für richtig halten. Das Bundesrecht darf wohl in einzelnen Beziehungen auf die Gemeinden durchgreifen, aber nur, soweit dies zur Erfüllung der Bundesaufgabe unerlässlich ist (BGE 111 Ib 203 E. 3 mit Hinweisen). Bei der Bestimmung des Ausmasses dieses Einflusses muss die Organisationsautonomie der Kantone im allgemeinen und insbesondere die Selbständigkeit der Gemeinden und ihre demokratische Struktur angemessen berücksichtigt werden. Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraums der Gemeinde (BGE 112 Ia 55 E. 7a, BGE 111 Ia 37 E. 4c, BGE 101 Ia 133 E. 4a, je mit Hinweisen) mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe, wie im vorliegenden Fall, eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe in

BGE 115 Ia 139 S. 143

der grundlegenden Norm betragsmässig festgelegt ist (BGE 93 I 625 f.). Massgebend ist vielmehr, ob der Ausgabenentscheid schon so weit präjudiziert ist, dass eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-)Entscheides bedeuten und einzig dessen Vollzug behindern würde (BGE 99 Ia 202 f. E. 3 mit Hinweis). Zweimalige Abstimmungen über dieselbe Frage sind zu vermeiden (BGE 101 Ia 133 E. 4). Sinnvoll ist die Volksabstimmung, wenn nicht nur Details, sondern im Lichte der staatspolitischen Funktion des Ausgabenreferendums wesentliche Fragen offen sind (BGE 113 Ia 398 E. 4c, nicht publizierter Entscheid vom 9. Juni 1988 i.S. Arbeitsgemeinschaft Pro Thur E. 4e; GIERI CAVIEZEL, Das Finanzreferendum im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Freiburg

1987, S. 90 f.). b) Das Ausgabenreferendum sichert den Stimmberechtigten bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie grösstenteils als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht (BGE 112 Ia 226 E. 2a mit Hinweis). In Gemeinden steht oft der Sachentscheid über das "Wie" der Staatstätigkeit im Vordergrund; auch bei Aufgaben, deren Notwendigkeit unbestritten ist, kann ein erhebliches Bedürfnis nach Mitentscheidung über die Ausführungsmodalitäten bestehen (H.R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988, § 121 Ziff. 2.2.). Es geht dabei um die direktdemokratische Mitgestaltung in der Sache selbst (BGE 97 I 824 f. E. 4 mit Hinweisen; KLAUS A. VALLENDER, Das Finanzreferendum im Lichte der Bundesgerichtspraxis, in: Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag, Bern/Stuttgart 1989, S. 186 f.). Das Volk soll nicht nur dort mitsprechen dürfen, wo der Entscheid von der Ausgabenhöhe her dazu wichtig genug ist, sondern im Hinblick auf die offenstehenden Wahlmöglichkeiten oder Alternativen auch dort, wo die Mitsprache der Bevölkerung zu finanziell geringerer Belastung oder zu einem weniger umstrittenen Projekt in beispielsweise städtebaulicher, lärmmässiger oder verkehrspolizeilicher Hinsicht führen kann (vgl. BGE 93 I 626). Die Behörde darf die Wahlmöglichkeit und damit das Referendum nicht dadurch ausschalten, dass sie von vornherein die zweckmässigste und wirtschaftlich günstigste Variante wählt, welche sich innert nützlicher Frist durch keine andere Lösung ersetzen lässt (BGE 111 Ia 39 E. 4d mit Hinweis).

4. Aus der Rechtsprechung zur Abgrenzung der gebundenen von den neuen Ausgaben ergibt sich, dass eine Ausgabe allenfalls

schon allein deshalb als gebunden gilt, weil sie "zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich" ist (BGE 113 Ia 396 E. 4a, BGE 112 Ia 51 E. 4a, BGE 111 Ia 37 E. 4c, je mit Hinweisen). Daraus darf indessen nicht geschlossen werden, Zivilschutzausgaben seien von vornherein, schon von der Zielsetzung des Zivilschutzes her, in jedem Fall gebunden, wie dies der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid tut. Es besteht zur Zeit keine notstandsähnliche Situation oder gar existenzielle Bedrohung der Bevölkerung, welche im Rahmen der Vorbereitung auf einen möglichen Ernstfall den Weg über das ordentliche, demokratische Verfahren grundsätzlich ausschliessen würde (vgl. BGE 71 I 313). Ein entsprechender grundsätzlicher Ausschluss des Ausgabenreferendums im heutigen Zeitpunkt würde bedeuten, den Stimmberechtigten die Fähigkeit zur Einsicht in die Bedürfnisse des Zivilschutzes abzusprechen, was aufgrund der massgebenden kantonalen und bundesrechtlichen Regelungen nicht angeht. Im Lichte der durch die erwähnte bundesgerichtliche Praxis (vorne E. 2b, c) entwickelten Grundsätze bezüglich der Abgrenzung der gebundenen von den neuen Ausgaben ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu prüfen, ob der Stadt Dietikon bei der Anwendung der massgebenden zivilschutzrechtlichen Bestimmungen in bezug auf den fraglichen Ausgabenbeschluss ein erheblicher Entscheidungsspielraum in sachlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht im Sinne von § 121 GG verbleibt. a) Die Gemeinde ist nach den übergeordneten zivilschutzrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich zur Erstellung von Zivilschutzanlagen verpflichtet. Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen ist Bundessache. Der Vollzug aber ist unter der Oberaufsicht des Bundes Sache der Kantone (Art. 22bis Abs. 2 Satz 2 BV). Das Bundesgesetz enthält gemessen am üblichen bundesstaatlichen Standard relativ weitgehende Vollzugs-Übertragungen an die Gemeinden (DANIEL THÜRER, Bund und Gemeinden, Berlin u.a. 1986, S. 212 ff.), welche auf ihrem Gebiet von Bundesrechts wegen die Hauptträger des Zivilschutzes sind (Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Zivilschutz vom 23. März 1962; SR 520.1, ZSG). Sie sind unter anderem mit dem Aufbau der örtlichen Schutzorganisation (Art. 15 ZSG) sowie mit der Erstellung und Ausrüstung der dafür erforderlichen Anlagen betraut (Art. 68 Abs. 1 ZSG; Art. 1 des Bundesgesetzes über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 4. Oktober 1963; SR

520.2, BMG). Art, Anzahl und Ort der zu erstellenden Anlagen richten sich nach der Bedeutung und Entwicklung der Gemeinde und nach ihrer Zivilschutzplanung (Art. 103 Abs. 1 der Verordnung über den Zivilschutz vom 27. November 1978; SR 520.11, ZSV). b) In sachlicher Hinsicht besteht nach Auffassung des Beschwerdeführers ein Entscheidungsspielraum der Gemeinde sowohl bezüglich Ausbaugrad als auch Anzahl der Bereitstellungsanlagen. aa) Die Mindestanforderungen an die Zivilschutzanlagen werden durch den Bundesrat festgesetzt (Art. 68 Abs. 2 ZSG und Art. 8 Abs. 1 BMG). In diesem Zusammenhang ist die Verordnung betreffend Schutzumfang und Schutzgrad der Zivilschutzbauten vom 11. August 1976 (SR 520.23) zu beachten. Das Bundesamt für Zivilschutz bestimmt die technischen Anforderungen (Art. 104 Abs. 1 ZSV) und es kann zudem Vorschriften technischer, organisatorischer und administrativer Art erlassen (Art. 8 Abs. 3 ZSG). In diesem Sinne hat es die "Technischen Weisungen für die Schutzanlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes" (TWO 1977) geschaffen, welche normierte, typische und modellhafte Vorgaben für solche Anlagen enthalten. Die Gemeinden haben diese Normen auf ihre konkreten Verhältnisse anzuwenden, um den vorgeschriebenen Schutzumfang und -grad zu erreichen. Ein gewisser Entscheidungsspielraum besteht sowohl bei der Umsetzung dieser Normen als auch hinsichtlich der Kombination mit anderen Anlagen des Zivilschutzes - wie hier für den zivilen Führungsstab, oder mit anderen öffentlichen Bauten und deren Pflichtschutzräumen - hier dem Stadthaus, oder mit privaten Vorhaben. bb) Bezüglich der Anzahl der zu erstellenden Anlagen sind die Bedeutung und die Entwicklung der Gemeinde und ihre Zivilschutzplanung massgebend (Art. 103 Abs. 2 ZSV). Aus den technischen Weisungen ergibt sich lediglich, dass der Typ I der BSA für Gemeinden mit 4000 bis 6000 Einwohnern bestimmt ist und dass bei Gemeinden mit mehr als 8000 Einwohnern pro 5000 Einwohner eine weitere BSA dieses Typs zu erstellen ist (TWO 1977 Ziff. 2.72). Daran ändern die "Weisungen für die Generelle Zivilschutzplanung in der Gemeinde" (1. Teil, vom 2. Oktober 1973; Art. 28 Abs. 1 ZSV) nichts, da diese die Anzahl solcher Anlagen gar nicht vorschreiben, sondern es sich dabei um allgemein gehaltene Planungsrichtlinien handelt. Weitergehende Beschränkungen

des Entscheidungsspielraums der Stadt Dietikon in sachlicher Hinsicht bestehen nicht. c) In örtlicher Hinsicht sind wiederum die Zivilschutzplanung und die Bedeutung und die Entwicklung der Gemeinde massgebend (Art. 103 Abs. 1 ZSV), was zweifellos örtliche Alternativen miteinschliesst. Diese bestehen auch bei Baulandknappheit und unter Einbezug von einsatztaktischen Überlegungen. Selbst wenn die vom Beschwerdeführer angeführten Standorte nicht in Frage kommen oder weniger geeignet sind, so heisst dies nicht, dass überhaupt keine Alternativen bestehen. Dies wird denn auch weder von Seiten des Regierungsrats noch von der Gemeinde vorgebracht (vgl. auch BGE 105 Ia 88 E. 7b).
d) In zeitlicher Hinsicht bestreitet der Beschwerdeführer im wesentlichen das Vorliegen von Fristen, welche für die Stadt Dietikon verbindlich wären. Der Regierungsrat gesteht zu, dass bislang noch keine Vollzugsfristen im Sinne von Art. 6 ZSG festgelegt wurden. Ebensowenig hat der Bundesrat eine Rangordnung für den Bau der Anlagen festgelegt (Art. 68 Abs. 2 Satz 2 ZSG). Es gilt lediglich eine Frist für die Ausrüstung der schon bestehenden Schutzräume gemäss Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vom 27. November 1978 (SR 520.21), welche somit für den Bau und die Ausrüstung neuer Anlagen nicht gilt. Trotzdem geht der Regierungsrat von einer generellen Verpflichtung aus, dass Zivilschutzanlagen "so rasch als möglich", "bei der ersten sich bietenden Gelegenheit" zu erstellen seien. Dies ergebe sich aus der in der Zivilschutzkonzeption 1971 enthaltenen Aussage der "Wünschbarkeit einer schnellen Verwirklichung" (BBl 1971 II 544). Der Regierungsrat räumt dann aber selber ein, dass der Bundesrat dies in den "Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979-1983" relativiert hat. Dort heisst es: "Der heutige Ausbaurhythmus des Zivilschutzes lässt ein Erreichen des Vollausbaus gegen das Jahr 2000 erwarten. Dies bedeutet gegenüber

dem durch die Konzeption 1971 festgesetzten Zeitplan eine Erstreckung um mindestens 10 Jahre. Eine weitere Verlangsamung würde die Ausgewogenheit der Gesamtverteidigungsmassnahmen in Frage stellen und muss deshalb vermieden werden" (BBl 1980 I 632). Die Stadt Dietikon ergänzt dazu, die Gelegenheit für eine Bereitstellungsanlage bestehe jetzt und kehre in absehbarer Zeit nicht wieder. Nach der unbestrittenen Darstellung des Beschwerdeführers gehört die Bereitstellungsanlage in die dritte Priorität, da in der

BGE 115 Ia 139 S. 147

Stadt Dietikon noch etwa 5000 Personenschutzräume und drei Quartierkommandoposten fehlen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass zur Konzeptionsverwirklichung immer noch ein Zeitraum von über zehn Jahren verbleibt, weshalb von einer erhöhten Dringlichkeit der BSA keine Rede sein kann. Insbesondere ist nicht dargetan, warum die Zeit für eine öffentliche Auseinandersetzung inklusive Volksabstimmung nicht ausreichen sollte. Ferner ist weder die Frist des Jahres 2000 noch eine andere rechtsverbindlich festgesetzt. Die Möglichkeit der Fristansetzung ist im Gesetz ausdrücklich vorgesehen; es kann somit nur eine verbindliche Befristung angenommen werden, wenn von dieser Kompetenz entsprechend Gebrauch gemacht wird. Grundsätzlich wird der Zeitplan also den Gemeinden überlassen. e) Nach dem Ausgeführten besteht bezüglich der fraglichen Zivilschutzanlage ein Entscheidungsspielraum der Gemeinde in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht. Zu prüfen bleibt die Erheblichkeit des Entscheidungsspielraums und dessen Auswirkung auf das Finanzreferendum. aa) Ausmass und Gewicht des Entscheidungsspielraums hängen wesentlich davon ab, welche Bedeutung die Bindung durch die Zivilschutzplanung besitzt. Der Beschwerdeführer stuft sie gering ein, weil sie bloss vom Ortschef ausgeht. Die Gemeinde stimmt ihm grundsätzlich zu, wendet aber ein, der Ortschef sei an die "Vorschriften des Bundes und des Kantons" gebunden (Art. 29 Abs. 2 ZSG). Zudem hat schon der Regierungsrat auf die Genehmigung durch die kantonale Zivilschutzstelle hingewiesen. Die Zivilschutzplanung ist von Bundesgesetzes wegen Sache des Ortschefs (Art. 29 Abs. 2 ZSG). Er besitzt dabei weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten namentlich hinsichtlich Zahl und Ort, allenfalls auch Ausführung und Realisierungszeitpunkt der Anlagen; er ist dabei - wie erwähnt - lediglich den übergeordneten zivilschutzrechtlichen Vorschriften verpflichtet, woran auch die kantonale Genehmigung nichts ändert. Das Bundesrecht bestimmt nirgends eindeutig, dass diese zivilschutzplanerischen Festlegungen die Ausgabenbewilligung miteinschliessen. Den Zivilschutzplan trotzdem mit einer so weitreichenden Folge zu versehen, würde einen tiefen Eingriff in die demokratische Struktur der Gemeinden bedeuten. Wäre dies beabsichtigt, so müsste dafür eine eindeutige gesetzliche Grundlage vorliegen. Dies ist unbestrittenermassen nicht der Fall.

BGE 115 Ia 139 S. 148

Der Entscheidungsspielraum der Gemeinde ist demnach als erheblich im Sinne von § 121 GG zu bezeichnen. bb) Der Entscheid über die offenstehenden Alternativen ist überdies im Lichte der finanziellen und der sachlichen Mitgestaltungsfunktion des Ausgabenreferendums - politisch - so wichtig, dass er den Stimmbürgern nicht von vornherein gleichgültig ist, und ihm für die lokale Demokratie und die sachnahe Aufgabenerfüllung eine grosse Bedeutung zukommt. Die Bürger sind vom Entscheid über die Anlage direkt berührt, weil sie möglicherweise durch eigene Zivilschutzdienstleistungen oder aber als von Krieg oder Katastrophe potentiell Betroffene damit unmittelbar in Kontakt kommen können. Es geht ferner um einen Betrag, der eine nicht unbedeutende Belastung bewirkt. Auch besteht ein Bedürfnis nach politischer Kontrolle der nur vom Ortschef abhängigen Zivilschutzplanung, welche die kantonale Zivilschutzstelle als blosses Verwaltungsorgan des Kantons nur beschränkt wahrnehmen kann (vgl. BGE 108 Ia 240 f.).