Urteilskopf

118 Ia 422

58. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Oktober 1992 i.S. Grünes Bündnis Luzern, Louis Schelbert und Willy Portmann gegen Grosser Rat des Kantons Luzern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
§ 39bis Abs. 1 lit. c der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (KV-LU): Berechnung des referendumsrechtlich massgeblichen Kreditbetrages.

1. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts bei Stimmrechtsbeschwerden (E. 1e).

2. Frage offengelassen, ob der referendumsrechtlich massgebliche Kreditbetrag nach dem Brutto-Prinzip oder nach dem Netto-Prinzip zu berechnen ist (E. 2).

3. Zeitpunkt, auf welchen der referendumsrechtlich massgebliche Kreditbetrag zu berechnen ist. Eine Bauteuerungsklausel ist nicht vorgeschrieben, doch ist ein Höchstbetrag für teuerungsbedingten Mehraufwand gesetzlich festgelegt (E. 3).

Regeste (fr):
§ 39bis al. 1 let. c de la Constitution du canton de Lucerne du 29 janvier 1875 (Cst. LU): calcul du montant déterminant en matière de référendum financier.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en matière de recours concernant le droit de vote des citoyens (consid. 1e).

2. Les sommes déterminantes en matière de référendum financier doivent-elles être calculées selon le montant brut du crédit ligitieux ou selon le montant net à la charge du canton? La question peut rester indécise en l'espèce (consid. 2).

3. Quel est le moment déterminant pour arrêter le montant exact du crédit? La décision attaquée ne contient pas de clause d'indexation, mais un montant maximum pour les dépenses dues au renchérissement est prévu par la loi (consid. 3).

Regesto (it):
§ 39bis cpv. 1 lett. c della Costituzione del Canton Lucerna del 29 gennaio 1875 (Cost./LU); calcolo dell'importo determinante in materia di referendum finanziario.

1. Potere d'esame del Tribunale federale in materia di ricorsi di diritto pubblico per violazione dei diritti politici (consid. 1e).

2. L'ammontare determinante in materia di referendum finanziario dev'essere calcolato secondo l'importo lordo del credito litigioso o secondo l'importo netto a carico del cantone? Questione lasciata indecisa (consid. 2).

3. Termine entro cui dev'essere calcolato l'ammontare del credito determinante per il referendum finanziario. La decisione impugnata non contiene alcuna clausola d'indicizzazione edilizia ma la legge prevede un montante massimo per l'aumento delle spese causate dal rincaro (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 423

BGE 118 Ia 422 S. 423

Am 17. Juni 1991 beschloss der Grosse Rat des Kantons Luzern die Ausführung eines Projektes über den Ausbau der Kantonsstrasse KI 10 und die Aufhebung von neun SBB-Niveauübergängen im Abschnitt Dorf Escholzmatt. Der Grosse Rat bewilligte dafür einen Sonderkredit von 24'250'000 Franken. Das Dekret wurde dem fakultativen Referendum unterstellt.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 28. Juni 1991 stellen das Grüne Bündnis Luzern und Louis Schelbert den Antrag, das Dekret des Grossen Rates vom 17. Juni 1991 sei aufzuheben. Sie berufen sich auf ihr Stimmrecht und machen geltend, der erforderliche

BGE 118 Ia 422 S. 424

Sonderkredit betrage tatsächlich mehr als Fr. 25'000'000.–, weshalb das entsprechende Dekret nicht nur dem fakultativen, sondern dem obligatorischen Referendum unterliege. Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 22. August 1991 stellt Willy Portmann denselben Antrag. Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. e) Mit der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG kann gerügt werden, ein kantonaler Erlass oder Kreditbewilligungsbeschluss sei zu Unrecht der Volksabstimmung entzogen worden. Bei Beschwerden dieser Art prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem eng zusammenhängen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst sich das Bundesgericht der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an, sofern es sich dabei um das Parlament oder das Volk handelt (BGE 113 Ia 396 E. 3 mit Hinweisen).

2. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, der angefochtene Kreditbeschluss unterliege dem obligatorischen Referendum im Sinne von § 39bis Abs. 1 lit. c der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (KV-LU; SR 131.213). Nach dieser Bestimmung unterliegen Beschlüsse des Grossen Rates, welche freibestimmbare Ausgaben für einen bestimmten Zweck bewilligen, der Volksabstimmung, wenn die Ausgabenhöhe mehr als 25 Millionen Franken beträgt. Gemäss Abs. 2 derselben Verfassungsbestimmung entspricht die massgebende Höhe einmaliger Ausgaben dem Gesamtbetrag des für einen bestimmten Zweck zu bewilligenden Kredites. Der Grosse Rat bewilligte im vorliegenden Fall einen Sonderkredit von Fr. 24'250'000.–, also einen Betrag, welcher knapp unterhalb der in § 39bis Abs. 2 KV-LU festgesetzten Grenze liegt. Der Grosse Rat macht indessen geltend, der Bund bezahle an das Bauprojekt einen Beitrag von rund 70% und die Schweizerischen Bundesbahnen einen solchen von etwa 8,25%, so dass auf den Kanton Luzern nur ungefähr Fr. 4'750'000.– bis Fr. 5'300'000.– entfielen. Nach dem sogenannten Netto-Prinzip sei nur dieser Betrag abstimmungsrechtlich massgebend. Die Beschwerdeführer bestreiten zwar nicht, dass der Bund und die Schweizerischen Bundesbahnen

Beiträge von insgesamt etwa 78% an die Baukosten leisten müssen. Sie deuten aber das Wort "Gesamtbetrag" in § 39bis Abs. 2 KV-LU als Hinweis auf das Brutto-Prinzip, wonach abstimmungsrechtlich die Höhe der gesamten Baukosten massgebend sei. Die Frage, ob bei der Anwendung von § 39bis Abs. 2 KV-LU das Brutto- oder das Netto-Prinzip massgebend sei, kann indessen im vorliegenden Fall offenbleiben, da die Beschwerden aus andern Gründen abzuweisen sind.

3. a) Die Beschwerdeführer 1 machen geltend, der Grosse Rat habe die Kosten willkürlich auf den 1. Januar 1991 berechnet. Der für die Feststellung der Ausgabenhöhe massgebliche Zeitpunkt müsse jedoch aufgrund einer Regel bestimmt werden. Am sinnvollsten sei es, die Ausgaben auf den Zeitpunkt des Grossratsbeschlusses zu berechnen. Berechne man im vorliegenden Fall die Ausgaben auf den 17. Juni 1991, so übersteige der erforderliche Kredit 25 Millionen Franken, wenn von derselben Teuerung wie im Wohnungsbau (etwa 4,5%) ausgegangen werde.
b) Das Recht des Kantons Luzern enthält keine ausdrückliche Bestimmung über den Zeitpunkt, welcher für die Berechnung der Ausgabenhöhe im Sinne von § 39bis Abs. 1 lit. c KV-LU massgebend sein soll. Auch der Wortlaut des angefochtenen Dekretes erscheint in dieser Hinsicht nicht als eindeutig, da er in Ziff. 2 den Hinweis in Klammern "Preisstand Januar 1991" enthält. In einigen Kantonen ist die Bauteuerungsklausel gesetzlich vorgeschrieben (GIERI CAVIEZEL, Das Finanzreferendum im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Freiburg 1987, S. 81; ERNST MARTIN LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1966, S. 83 f.). Der Kanton Luzern kennt jedoch keine ausdrückliche derartige Vorschrift. Da zudem der Zeitpunkt, zu welchem eine Kreditvorlage vom Grossen Rat behandelt wird, nicht immer zum voraus feststeht, ist es zweckmässig, die Ausgaben für den Zeitpunkt zu berechnen, in welchem der Dekretsentwurf erarbeitet wird. Im Tiefbau ändern sich zudem die Preise im wesentlichen nur über den Jahreswechsel, nicht aber während des Jahres. Daher ist nichts dagegen einzuwenden, dass im angefochtenen Dekret die Kosten der Unterführung in Escholzmatt auf den 1. Januar 1991 berechnet wurden, obwohl die Abstimmung im Grossen Rat erst am 17. Juni 1991 stattfand. Wiederlegt ist damit auch der Einwand des Beschwerdeführers 2, der Grosse Rat hätte den Sonderkredit erst beschliessen dürfen, wenn die erforderlichen Genehmigungen durch die Bundesbehörden (insbesondere

durch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL]) vorliegen; da nach dem Recht des Kantons Luzern in den vom Grossen Rat beschlossenen Krediten die Teuerung nicht eingeschlossen sein muss, ist es unerheblich, dass das BUWAL möglicherweise einige das Projekt verteuernde Änderungen verlangen könnte.
c) Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer 1 erweist sich damit als unbegründet. Demnach betragen die nach § 39bis Abs. 1 lit. c KV-LU massgebenden Kosten des Projektes höchstens Fr. 24'250'000.–. Dieser Betrag liegt unter dem für das obligatorische Referendum festgesetzten Grenzwert von 25 Millionen Franken. Daher braucht nicht geprüft zu werden, ob es sich bei den vom Regierungsrat ebenfalls in die Berechnung einbezogenen Kosten in der Höhe von etwa Fr. 1'750'000.– für baulichen Unterhalt um - wie die Beschwerdeführer meinen - freibestimmbare oder - nach Auffassung des Grossen Rates - gebundene Ausgaben handelt. Der für das obligatorische Referendum erforderliche Kreditbetrag von 25 Millionen Franken wird ohnehin nicht erreicht. d) Die Beschwerdeführer stellen ausserdem den Antrag, ein Gutachten sei einzuholen über die Frage, welcher Anteil am Gesamtaufwand für Projektierung, Bauleitung und Unvorhergesehenes auszuscheiden sei.

12,5% (wovon bloss 2,5% für Unvorhergesehenes) seien jedenfalls zu wenig. Der Grosse Rat beschloss für das ganze Projekt einen Sonderkredit von Fr. 24'250'000.–, wovon 12,5% für Projektierung, Bauleitung und Unvorhergesehenes berechnet sind. Höhere Beträge als die im angefochtenen Dekret bewilligten dürfen für das Projekt in Escholzmatt grundsätzlich nicht ausgegeben werden (§ 7 Abs. 1 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes [FHG]). Ausnahmen bestehen gemäss § 23 Ziff. 1 lit. a FHG für teuerungsbedingten Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrauslagen sowie nach lit. c desselben Absatzes für freibestimmbaren nicht voraussehbaren Aufwand und freibestimmbare nicht voraussehbare Ausgaben in Überschreitung eines Sonderkredites je bis zu 10% der bewilligten Kreditsumme, höchstens jedoch bis Fr. 500'000.–. Die vom Regierungsrat für Unvorhergesehenes reservierten 2,5% der Bausumme betragen Fr. 612'500.–, also einen höheren Betrag, als gemäss § 23 Ziff. 1 lit. c FHG ohne besonderen Beschluss ausgegeben werden dürfte. Der Kanton Luzern ist somit auch aufgrund des angefochtenen Dekretes nicht berechtigt, für Projektierung, Bauleitung und Unvorhergesehenes einen höheren Betrag als die vom Regierungsrat ausgeschiedenen 12,5% der gesamten Baukosten aufzuwenden. Da der

Regierungsrat diese 12,5% in die Berechnung des abstimmungsrechtlich massgebenden Kreditbetrages einbezogen hatte, sind die Bestimmungen der Staatsverfassung über das obligatorische Referendum nicht verletzt worden. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführer ist deshalb unbegründet. Dem Antrag auf Einholung eines Gutachtens zu dieser Frage ist nicht stattzugeben.