Urteilskopf

122 I 11

4. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 23. Januar 1996 i.S. Peter Jans und Jürg Diggelmann gegen Stadtrat der Stadt St. Gallen sowie Regierung und Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG. Finanzreferendum. Gemeindeordnung und Finanzreglement der Stadt St. Gallen; Schutzbautenverordnung vom 27. November 1978 (BMV).

Kredit für die Erstellung einer Bereitstellungsanlage für den Zivilschutz als neue Ausgabe (E. 2b).

Bei der Ermittlung der massgeblichen Kosten nach dem Nettoprinzip darf die Gemeinde den aus Ersatzbeiträgen für nicht erstellte Schutzräume (Art. 7 BMV) finanzierten Teil nicht von den Gesamtkosten der Vorlage in Abzug bringen; eine solche Fondsentnahme gilt weder als Beitrag eines Dritten noch als dem Referendum nicht unterstehende zweckgebundene Ausgabe (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ. Référendum financier. Loi communale et règlement des finances de la ville de St-Gall; ordonnance sur les constructions de protection civile du 27 novembre 1978 (OCPCi).

Crédit en vue de la construction d'un poste d'attente de protection civile en tant que dépense nouvelle (consid. 2b).

Pour calculer les coûts déterminants selon le principe de la dépense nette, la commune ne peut déduire du montant total du crédit la partie financée par des contributions de remplacements pour des abris non construits (art. 7 OCPCi); un tel prélèvement de fonds ne peut être considéré ni comme une contribution d'un tiers ni comme une dépense liée non exposée au référendum (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG. Referendum finanziario. Ordinamento comunale e regolamento delle finanze della città di San Gallo; ordinanza sull'edilizia di protezione civile del 27 novembre 1978 (OEPCi).

Credito per la costruzione di un impianto d'apprestamento della protezione civile come spesa nuova (consid. 2b).

Per calcolare i costi determinanti secondo il principio della spesa netta, il comune non può dedurre dall'insieme delle spese del credito la parte finanziata mediante contributi sostitutivi per rifugi non costruiti (art. 7 OEPCi); un siffatto prelievo di fondi non può essere considerato né come una contribuzione di un terzo, né come una spesa vincolata non sottoposta a referendum (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 12

Am 3. Dezember 1985 und am 14. Januar 1986 beschloss der Stadtrat der Stadt St. Gallen (Exekutive) Verpflichtungskredite von insgesamt Fr. 190'000.– für die Projektierung einer Bereitstellungsanlage mit Sanitätsposten für den Zivilschutz bei der Klinik Stephanshorn. Der Standort wurde in der Folge in die benachbarte Schulliegenschaft Zil verlegt. Mit Interpellation vom 26. Oktober 1993 stellten Gemeinderat Peter Jans und 22 Mitunterzeichner dem Stadtrat verschiedene Fragen zur Zivilschutzanlage Zil, insbesondere zum Auftraggeber des Projekts, zu den bereits angefallenen und den noch zu erwartenden Kosten sowie der weiteren Behandlung des Bauvorhabens. Am 1. Februar 1994 fasste der Stadtrat folgenden Beschluss:
"Das Projekt für die Erstellung einer Bereitstellungsanlage mit Sanitätsposten und Quartier-Kommandoposten nordwestlich der
Sekundarschule Zil im Kostenbetrage von Fr. 1'700'000.– wird gutgeheissen und dafür, nach Abzug der zweckgebundenen Mittel aus der
Spezialfinanzierung für die Erstellung und Einrichtung öffentlicher Schutzräume von Fr. 1'600'000.–, ein Verpflichtungskredit von Fr. 100'000.– erteilt."
Mit Beschluss vom 15. März 1994 beantwortete der Stadtrat die Interpellation Jans vom 26. Oktober 1993. Er führte im wesentlichen aus, die Erstellung und Ausrüstung von Bereitstellungsanlagen (BSA) für den Zivilschutz erfolgten durch die Politische Gemeinde aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen von Bund und Kanton. Nach der im Zuge der Zivilschutz-Reform 95 überarbeiteten generellen Zivilschutzplanung müssten in der Stadt noch zwei BSA, eine im Osten (Zil) und eine im Westen (Winkeln), erstellt werden. Die Projektierung der Anlage Zil sei abgeschlossen, und die Baubewilligung sei rechtskräftig. Die Projektierung habe Fr. 180'000.– gekostet, die der Stadtrat in eigener Kompetenz im Rahmen des Voranschlags der Investitionsrechnung gesprochen habe. Von den 1,7 Mio. Franken Gesamtkosten würden 1,6 Mio. Franken aus dem aus

Ersatzabgaben für nichterstellte Schutzbauten geäufneten Spezialfinanzierungskonto gedeckt; der zu Lasten des allgemeinen Haushalts anfallende Anteil von Fr. 100'000.– habe der Stadtrat in eigener Kompetenz beschlossen, weshalb eine Vorlage an den Grossen Gemeinderat nicht notwendig sei. Am 5. April 1994 erhoben Peter Jans und Jürg Diggelmann Rekurs bei der Regierung des Kantons St. Gallen. In der Sache beantragten sie, es sei festzustellen, dass der Stadtrat mit seinem Beschluss vom 1. Februar 1994, 1,7 Mio. Franken für den Bau der Zivilschutzanlage Zil auszugeben, seine Finanzkompetenzen überschritten habe, und der Stadtrat sei anzuweisen, den Kredit dem Grossen Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Regierung wies den Rekurs am 19. April 1995 ab. Den Rekursentscheid der Regierung fochten Peter Jans und Jürg Diggelmann mit Beschwerde vom 9. Mai 1995 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen an, beantragten dessen Aufhebung und wiederholten im übrigen die bereits vor der Regierung gestellten Anträge. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 25. September 1995 ab. Dieses Urteil fechten Peter Jans und Jürg Diggelmann mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 2. November 1995 an und beantragen u.a. dessen Aufhebung. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut und hebt das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Die Ausgabenkompetenzen in der Stadt St. Gallen sind, soweit sie hier interessieren, wie folgt geregelt: Dem Stadtrat stehen Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben mit Investitionscharakter bis zu 200'000 Franken zu (Art. 41 Ziff. 1 lit. b der Gemeindeordnung vom 20. Mai 1984 [GO]). Der Grosse Gemeinderat beschliesst, unter dem Vorbehalt des Referendums, über neue Ausgaben, für die nicht der Stadtrat zuständig ist (Art. 34 Ziff. 4 GO). Dem fakultativen Referendum unterstehen neue einmalige Ausgaben von

500’001 bis 6’000’000 Franken (Art. 7 Ziff. 6 GO); Ausgabenbeschlüsse des Grossen Gemeinderates über Beträge von 200’001 bis 500’000 Franken unterstehen dem fakultativen Referendum, wenn 21 Mitglieder unmittelbar nach der Beratung die Unterstellung verlangen (Art. 7 Ziff. 13 GO).

BGE 122 I 11 S. 14

b) Sowohl die Beschwerdeführer wie auch die Regierung und das Verwaltungsgericht gehen davon aus, dass die Erstellung der BSA eine neue Ausgabe erfordert, sich somit die Frage nach dem zuständigen Organ bzw. der Referendumspflicht nach deren Höhe richtet. Die Regierung begründet das damit, dass die Stadt St. Gallen ”beim Bau von Zivilschutzanlagen über einen relativ grossen Entscheidungsspielraum bezüglich Umfang der Ausgabe, Zeitpunkt ihrer Vornahme und anderer Modalitäten” verfüge. Auch das Bundesgericht betrachtet, wenn keine abweichende kantonale Regelung besteht, eine Ausgabe dann als neu, wenn dem Gemeinwesen bei der Erfüllung der fraglichen Aufgabe ein erheblicher Entscheidungsspielraum zusteht, der Ausgabenentscheid sich nicht im blossen Gesetzesvollzug erschöpft. Dementsprechend hat es den Kredit für den Bau einer Zivilschutzanlage in Dietikon, bei welchem der Gemeinde (wie im vorliegenden Fall) in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum zustand, als neue, nicht als gebundene Ausgabe beurteilt (BGE 115 Ia 139 E. 2c, 3 und 4 S. 142 ff.; anders verhielt es sich bei der Erstellung einer Sanitätshilfsstelle in Heiden, wofür der Gemeinde kein erhebliches Ermessen zustand, unveröffentlichter Entscheid vom 16. Dezember 1992 i.S. W.). Die Kosten für die Erstellung der BSA unter den vorliegenden Umständen als neue Ausgabe zu behandeln, entspricht somit der Rechtsprechung des Bundesgerichts. c) Streitig ist, wie der Kreditbetrag für die Bestimmung des zuständigen Organs zu ermitteln ist. Einig sind sich die Beteiligten darin, dass dabei das sogenannte Nettoprinzip zur Anwendung kommt, was bedeutet, dass derjenige Betrag massgebend ist, den das Gemeinwesen selber aufzubringen hat. Das Nettoprinzip ist im Staatsrecht des Kantons St. Gallen offenbar seit der Einführung des Finanzreferendums unbestritten (H. OESTER, Das Finanzreferendum im Kanton St. Gallen, St. Galler Diss., Winterthur 1962, S. 145 ff.); für die Stadt St. Gallen sieht Art. 35 Abs. 2 des Finanzreglements vom 19. Mai 1987 (FR) ausdrücklich vor, dass Verpflichtungskredite netto zu beschliessen sind, ”wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe gesetzlich festgelegt oder rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er unter dem Vorbehalt bestimmter Leistungen Dritter erteilt wird”. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Nettoprinzip bestehen nicht (Entscheid des Bundesgerichts vom 29. November 1988 in ZBl 90 1989 129 E. 2b; BGE 100 Ia 366 E. 4b S. 375; kritisch dazu allerdings I. GRAF, Problem Finanzreferendum, Berner Diss., Grüsch 1989, S. 120 ff.).

BGE 122 I 11 S. 15

d) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass nach Art. 35 Abs. 2 FR ausdrücklich nur Beiträge Dritter, nicht aber Entnahmen aus städtischen Spezialfinanzierungen von der Gesamtkreditsumme in Abzug gebracht werden dürften. Das Verwaltungsgericht führt dazu aus, Art. 35 Abs. 2 FR lasse sich tatsächlich in dem Sinne verstehen, dass nur Beiträge Dritter an klar umschriebene Investitionsvorhaben abzugsfähig seien. Die Ersatzabgabe der Hauseigentümer, die von der Pflicht zur Erstellung privater Schutzräume dispensiert worden seien, sei nicht an ein konkretes Vorhaben gebunden, sondern in das Finanzierungskonto für die Erstellung und Einrichtung öffentlicher Schutzräume zu leisten; man könne sich daher fragen, ob das Nettoprinzip zur Anwendung gelangen könne. Es hielt diese Frage aber nicht für entscheidend, weil es den Kanton als über dieses Finanzierungskonto verfügungsberechtigtes Gemeinwesen ansah; daraus leitete es ab, dass Entnahmen daraus als kantonale Beiträge so oder so als Beiträge Dritter im Sinne von Art. 35 Abs. 2 FR von der Gesamtkreditsumme abzugsfähig gewesen seien.

3. a) Nach Art. 2 Abs. 1 des Schutzbautengesetzes vom 4. Oktober 1963 (SR 520.2; BMG) in der hier anwendbaren, bis Ende 1994 geltenden Fassung (AS 1994 2670) sind die Hauseigentümer verpflichtet, in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten sowie bei wesentlichen Umbauten solcher Gebäude

Schutzbauten zu erstellen. Nach Abs. 3 können die Kantone in besonderen Fällen Ausnahmen anordnen; ergeben sich daraus für den Hauseigentümer Einsparungen, so hat er eine gleichwertige Ersatzabgabe für die Erstellung öffentlicher Schutzbauten zu leisten. Die Ersatzbeiträge werden in der Schutzbautenverordnung vom 27. November 1978 (SR 520.21; BMV) in der hier anwendbaren, bis Ende 1994 geltenden Fassung (AS 1994 2674) näher geregelt. Deren Art. 7 lautet: "1Die Ersatzbeiträge werden von der Gemeinde für die Erstellung, Erneuerung
und Ausrüstung von öffentlichen Schutzbauten, insbesondere von öffentlichen Schutzräumen, verwendet. Sind in einer Gemeinde die vorgeschriebenen öffentlichen Schutzbauten erstellt und ausgerüstet, so kann der Kanton die Verwendung der Ersatzbeiträge für weitere Zivilschutzmassnahmen freigeben. 2Die einer Gemeinde von den Hauseigentümern entrichteten Ersatzbeiträge sind bei der Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung der nächsten öffentlichen Schutzbaute von den beitragsberechtigten Kosten abzuziehen. 3Die Kantone können anordnen, dass Ersatzbeiträge zur ganzen oder teilweisen Deckung des Gemeindeanteils der Kosten zur Erstellung und

Ausrüstung öffentlicher Schutzbauten in anderen, finanzschwachen Gemeinden verwendet werden."
b) Die Gemeinden sind von Bundesrechts wegen die Hauptträger des Zivilschutzes auf ihrem Gebiet (Art. 10 Abs. 1 des Zivilschutzgesetzes vom 23. März 1962; SR 520.1; ZSG). Die Pflicht, Schutzräume zu erstellen bzw. erstellen zu lassen, trifft die Gemeinden, nicht den Kanton (Art. 1 BMG); diese erheben die Ersatzabgabe (Art. 6 Abs. 4 BMV), führen das entsprechende Konto in ihrer Rechnung und verwenden die Ersatzbeiträge nach der Vorschrift von Art. 7 Abs. 1 BMV. Zu Unrecht will das Verwaltungsgericht aus Art. 7 Abs. 2 BMV ableiten, dass nicht die Gemeinde, sondern der Kanton (durch das kantonale Amt für Zivilschutz) über den Einsatz der Mittel verfüge. Diese Bestimmung stellt lediglich klar, dass sich der Bund nur an Kosten beteiligt, die nicht durch eingegangene Ersatzbeiträge gedeckt sind. Die Ersatzbeiträge stehen nach der insoweit klaren bundesrechtlichen Regelung der Gemeinde zu. Ob sie diese Mittel in eigener Kompetenz oder, wie das Verwaltungsgericht ausführt, nur im Einverständnis mit dem Kanton einsetzen darf, ändert daran nichts. Das gleiche gilt, soweit der Kanton nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 BMV in besonderen Fällen eine andere Verwendung der Ersatzbeiträge anordnen kann. Die Entnahme von Mitteln für eine kommunale Schutzbaute aus dem mit Ersatzbeiträgen geäufneten Finanzierungskonto kann somit nicht als Drittbeitrag des Kantons im Sinne von Art. 35 Abs. 2 FR betrachtet werden. c) Stehen die Ersatzbeiträge der Gemeinde zu, so stellen sie eine kraft Bundesrecht für eine bestimmte Aufgabe - die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von öffentlichen Schutzbauten - reservierte Spezialfinanzierung der Gemeinde dar (Art. 19 Abs. 1 FR). Die Ersatzbeiträge werden nicht für ein konkretes Vorhaben geleistet; die Beitragspflicht knüpft einzig daran an, dass ein Hauseigentümer von der Pflicht zur Erstellung von Schutzräumen befreit wurde (Art. 1 Abs. 3 BMG). Die Gemeinde anderseits muss die vorgeschriebenen öffentlichen Schutzräume errichten, auch wenn die eingegangenen Ersatzbeiträge für deren Finanzierung nicht ausreichen. Auch die Ersatzpflichtigen können daher nicht als Dritte im Sinne von Art. 35 Abs. 2 FR betrachtet werden, deren Beiträge von der gesamten Baukreditsumme für ein konkretes Projekt abgerechnet werden können. d) Bei einer ganz oder teilweise aus einem Fonds finanzierten Ausgabe erfolgt eine erste Zweckbindung bereits mit der Fondseinlage, so dass

gegebenenfalls diese als neue, der Volksabstimmung zu unterwerfende Ausgabe in Betracht fällt. Ob auch die Fondsentnahme als eine neue, referendumspflichtige Ausgabe zu betrachten ist, hängt davon ab, in welchem Masse die Zweckbestimmung des Fonds beim Entscheid darüber einen entsprechenden Spielraum offenlässt

oder nicht (vgl. den Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Juli 1989 in ZBl 91 1990 121 E. 3 und BGE 96 I 705 E. 4). Die Ersatzbeiträge im Zivilschutz gemäss Art. 7 BMV und die entsprechenden Fondseinlagen haben ihre Rechtsgrundlage im Bundesrecht, so dass in bezug auf die Fondseinlage ein kommunales Finanzreferendum ausscheidet. Der mit den Ersatzbeiträgen geäufnete Fonds bezweckt die Finanzierung der Zivilschutzanlagen, zu deren Errichtung die Gemeinde verpflichtet ist. Der Gemeinde steht bei der Erfüllung dieser Aufgabe - und damit auch bei der Verwendung der Fondsmittel - ein erheblicher Spielraum offen (E. 2b), so dass es sich ebenfalls bei der Entnahme von 1,6 Mio. Franken aus dem Ersatzbeiträgefonds um eine neue Ausgabe handelt, bei der sich die demokratische Mitbestimmung des Souveräns rechtfertigt.

e) Es gibt somit keinen stichhaltigen Grund, zur Bestimmung des für die Ausgabe zuständigen Organs den aus Ersatzbeiträgen finanzierten Anteil von der Gesamtkreditsumme abzuziehen. Der Stadtrat, der nach Art. 41 Ziff. 1 lit. b GO nur befugt ist, neue Investitionen bis zu Fr. 200'000.– zu tätigen, hat demzufolge mit dem Kreditbeschluss vom 1. Februar 1994 über 1,7 Mio. Franken seine Ausgabenkompetenz überschritten.