Urteilskopf

125 I 87

10. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. Dezember 1998 i.S. Anjuska Weil und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (Staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV/ZH und Art. 31 Abs. 5 KV/ZH; Finanzreferendumspflicht für Projektierungskredit des Regierungsrats von Fr. 3,1 Mio. betreffend den Umbau und die Sanierung der Kaserne Zürich verneint.

Bundesgerichtliche Praxis zu den gebundenen und den neuen Ausgaben (E. 3b).

Den zürcherischen Vorschriften ist bezüglich der Behandlung von Projektierungskosten in finanzreferendumsrechtlicher Hinsicht nichts zu entnehmen (E. 4a).

Frage offen gelassen, ob mit dem Hinweis auf die Botschaft des Regierungsrats zum Finanzhaushaltsgesetz der Nachweis einer ständigen und unangefochtenen kantonalen Praxis genügend erbracht wurde (E. 4b).

Die Projektierungstätigkeit des Regierungsrats auf dem Kasernenareal Zürich ist als solche vom Gesetz weitgehend vorbestimmt; die näheren Projektierungsmodalitäten dagegen nicht. Diese sind jedoch politisch nicht wichtig genug, um die Referendumspflicht für den Projektierungskredit zu begründen. Es steht dem Regierungsrat im Rahmen der Projektierung frei, sich für ein bestimmtes Vorprojekt zu entscheiden und dessen Detailprojektierung anzuordnen. Das Institut des Finanzreferendums verschafft keine allgemeine Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle über die Verwaltung (E. 4c).

Regeste (fr):
Art. 30 al. 1 ch. 2 Cst./ZH et art. 31 al. 5 Cst./ZH; constatation que le crédit d'étude du Conseil d'Etat destiné à la transformation et à la réhabilitation de la caserne de Zurich, de 3,1 mio de fr., n'est pas assujetti au référendum financier.

Jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux dépenses liées et nouvelles (consid. 3b).

Silence des prescriptions zurichoises sur l'assujettissement de crédits d'étude au référendum financier (consid. 4a).

Question laissée indécise: aptitude, pour prouver de façon suffisante une pratique cantonale permanente et incontestée, d'une référence au message du Conseil d'Etat relatif à la loi sur les finances (consid. 4b).

Comme telle, l'activité du Conseil d'Etat tendant à élaborer un projet pour la caserne de Zurich est notablement prédéterminée par la loi; les modalités concrètes de l'étude ne le sont par contre pas. Celles-ci ne sont toutefois pas suffisamment importantes, politiquement, pour justifier l'assujettissement du crédit d'étude au référendum financier. Dans le cadre de l'élaboration du projet, il est loisible au Conseil d'Etat de retenir un avant-projet déterminé et de faire établir, d'après celui-ci, un projet détaillé. L'institution du référendum financier ne confère pas un contrôle général de légalité et d'opportunité sur l'administration (consid. 4c).

Regesto (it):
Art. 30 cpv. 1 n. 2 Cost./ZH e 31 cpv. 5 Cost./ZH; nessun obbligo di sottoporre al referendum finanziario un credito del Consiglio di Stato di 3,1 milioni di franchi destinato allo studio della trasformazione e del risanamento della caserma di Zurigo.

Giurisprudenza federale relativa alle spese vincolate e alle spese nuove (consid. 3b).

Silenzio delle norme del Canton Zurigo sull'assoggettamento di crediti per progettazioni al referendum finanziario (consid. 4a).

Questione lasciata indecisa se il riferimento al messaggio del Consiglio di Stato concernente la legge sulle finanze costituisca la prova sufficiente per una prassi cantonale costante ed incontestata (consid. 4b).

In quanto tale, l'attività del Consiglio di Stato volta all'elaborazione di un progetto per la caserma di Zurigo è ampiamente prevista dalla legge; non lo sono per contro le modalità concrete del progetto. Queste non rivestono tuttavia un'importanza politica tale da determinare l'obbligo di sottoporre il relativo credito a referendum. Nell'ambito della progettazione il Consiglio di Stato può scegliere un determinato progetto di massima e ordinare il relativo progetto dettagliato. L'istituto del referendum finanziario non garantisce un controllo generale di legalità e opportunità sull'amministrazione (consid. 4c).

Sachverhalt ab Seite 88

BGE 125 I 87 S. 88

A.- Am 7. Dezember 1975 stimmte das Zürcher Volk der Verlegung des militärischen Betriebes weg vom Kasernenareal Zürich zu. Mit der Aufnahme des militärischen Betriebs auf dem neuen Waffenplatz Zürich-Reppischtal Anfang 1987 wurde der Weg für neue Nutzungen des Kasernenareals frei. Gemäss § 6 des Gesetzes vom 7. Dezember 1975 über die Verlegung der Kaserne und des Waffenplatzes Zürich (LS 514.1) muss dieses Areal allerdings als nicht realisierbares Vermögen öffentlichen Zwecken gewidmet bleiben. Verschiedene Projekte mit neuen Nutzungsvorschlägen sind seither gescheitert.

B.- Infolge der Ablehnung eines Projekts des Kantonsrats durch das Stimmvolk im Jahre 1987 erarbeiteten die zuständigen kantonalen Arbeitsgruppen ein neues Gesamtnutzungskonzept. Das darauf gestützte Raumprogramm, welches einen Umbau der Kaserne für Nutzungen der Kantonspolizei, der Kantonalen Maturitätsschule für Erwachsene sowie der Friedensinfrastruktur des Feldarmeekorps 4 vorsah, genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss vom

BGE 125 I 87 S. 89

29. November 1995. Gleichzeitig wurde die kantonale Baudirektion mit der Durchführung eines Projektwettbewerbs beauftragt. Im Dezember 1995 wurde der Projektwettbewerb eröffnet. Nach Durchführung der zwei Wettbewerbsstufen im Mai 1996 und im März 1997 setzte das Preisgericht das Projekt der Architekten Jean-Pierre Dürig und Philippe Rämi auf den ersten Rang. Das Preisgericht stellte jedoch fest, dass trotz hohem architektonischem Niveau kein befriedigendes Ergebnis hervorgegangen sei, und empfahl dem Kanton eine grundsätzliche Überarbeitung der Aufgabenstellung. Gestützt darauf überprüfte der Regierungsrat sein Raumprogramm. Nach einer Aussprache mit dem Zürcher Stadtrat beschloss er, in der Kaserne lediglich Militär, Polizei und Justiz unterzubringen. Im Durchgangsbereich sei zudem eine Nutzung mit Publikumsbezug zu suchen. Ende Juni 1997 wurden die Gewinner des Wettbewerbs mit der entsprechenden Überarbeitung ihres Projekts beauftragt. Im Januar 1998 beurteilte die Wettbewerbsjury die in enger Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und dem kantonalen Hochbauamt entstandene Projektstudie der Architekten Dürig und Rämi als

positives Ergebnis des neuen Raumprogramms; das überarbeitete Projekt könne nun, mit einigen kleineren Verbesserungen, zur Ausführung empfohlen werden.

C.- Für die Ausarbeitung eines Vorprojekts, eines Projekts sowie eines Kostenvoranschlags auf Basis des überarbeiteten Wettbewerbsprojekts bewilligte der Regierungsrat mit Beschluss vom 29. April 1998 (RRB Nr. 971/1998) einen Zusatzkredit von Fr. 3,1 Mio. zum Projektwettbewerbskredit. Die Projektierungskosten würden somit gemäss dem Regierungsrat insgesamt Fr. 3,85 Mio. betragen; nach dem geltenden Stand der Berechnungen sei für die Realisierung des Projekts mit Anlagekosten in der Grössenordnung von Fr. 165 Mio. zu rechnen, wovon rund Fr. 63 Mio. auf die Sanierung der Militärkaserne fielen.

D.- Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 29. April 1998 haben Anjuska Weil, Niklaus Scherr sowie Walter Angst mit Eingabe vom 29. Mai 1998 gestützt auf Art. 85 lit. a OG staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Vorschriften der Kantonsverfassung (KV) betreffend das Finanzreferendum (Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV) und die finanzrechtlichen Kompetenzen des Kantonsrats (Art. 31 Abs. 5 KV) erhoben. Im ersten Schriftenwechsel beantragen sie die Aufhebung dieses Beschlusses bzw. die Anweisung an den Regierungsrat, den Projektierungskredit dem Kantonsrat vorzulegen. Nach Einsicht in von der Baudirektion des

Kantons Zürich eingereichte Vernehmlassungsbeilagen beantragen sie die Ausdehnung der Stimmrechtsbeschwerde auf sämtliche Projektierungskredite betreffend die Militärkaserne und die Zeughäuser. Der Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Baudirektion, beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesgericht hat die staatsrechtliche Beschwerde abgewiesen, soweit es darauf eingetreten ist

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

3. Die Parteien sind sich einig, dass der angefochtene Projektierungskredit mit Rücksicht auf seine Höhe (Fr. 3,1 Mio.) dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt und dem fakultativen Referendum unterstellt werden müsste (Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 i.V.m. Art. 31 Ziff. 5 KV). Übereinstimmung besteht ferner bezüglich der Referendumspflicht des Objektkredits für das Umbau- und Sanierungsvorhaben auf dem Kasernenareal Zürich, da dieses Vorhaben nach dem momentanen Stand der Berechnungen ungefähr Fr. 165 Mio. kosten soll. Bezüglich des Aufstockungskredits für die Projektierungskosten vertritt jedoch die Baudirektion namens des Regierungsrats die Meinung, es handle sich um eine gebundene Ausgabe, welche dem fakultativen Referendum erst später, d.h. im Rahmen der Objektkredit-Vorlage, zu unterstellen sei. a) Dass der Regierungsrat beabsichtigt, den Aufstockungskredit gemäss RRB Nr. 971/1998 später, d.h. im Rahmen der Objektkredit-Vorlage, dem Kantonsrat vorzulegen, spielt für die Frage der Verletzung des Finanzreferendums keine Rolle. In Wirklichkeit entzieht er diesen Kredit dem fakultativen Referendum. Bei der späteren Vorlegung des Objektkredits betreffend den Umbau und die Sanierung der Kaserne Zürich an den Kantonsrat wird der Kredit für die Projektierungskosten naturgemäss bereits aufgebraucht sein. Auch ein negativer Entscheid des Kantonsrats oder des Stimmvolks könnte diese Ausgabe nicht mehr rückgängig machen. Zu prüfen ist demnach, ob und inwiefern der umstrittene Projektierungskredit von Fr. 3,1 Mio. als gebundene und somit als nicht referendumspflichtige Ausgabe betrachtet werden darf. b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, 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 (BGE 117 Ia 59 E. 4c S. 62; BGE 115 Ia 139 E. 2c S. 142; BGE 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; BGE 112 Ia 50 E. 4a S. 51, mit Hinweisen). 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 121 I 291 E. 2c S. 295; BGE 117 Ia 59 E. 4c S. 62 f.; BGE 115 Ia 139 E. 2b S. 141; BGE 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; BGE 112 Ia 50 E. 4b S. 52, mit Hinweisen).

4. a) Zur Frage, wie Projektierungskosten finanzreferendumsrechtlich zu behandeln sind, lässt sich dem Gesetzesrecht des Kantons Zürich wenig entnehmen (zum Finanzreferendum im Kanton Zürich im Allgemeinen siehe KATHARINA SAMELI, Aktuelle Aspekte des Finanzreferendums, in ZBl 94/ 1993, S. 49 ff.). Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons vom 2. September 1979 (Finanzhaushaltsgesetz [FHG]; LS 611) sieht allgemein die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit von Ausgaben vor (§§ 6 und 7 FHG; vgl. auch § 2 dieses Gesetzes).

Bei Verpflichtungskrediten unterscheidet es zwischen Objekt-, Rahmen- oder Zusatzkrediten (§ 24 Abs. 3 FHG). Der angefochtene Kreditbeschluss über die Projektierungskosten lässt sich demnach als Zusatzkredit bezeichnen (§ 27 Abs. 1 FHG). Gemäss § 43 FVV ist die für die Vorbereitung eines Verpflichtungskreditbegehrens zuständige Amtsstelle für die sorgfältige Kostenberechnung auf dem letztbekannten Preisstand verantwortlich. Gemäss § 44 FVV sind in einen Verpflichtungskredit alle jene Aufwendungen einzustellen, die von der unmittelbaren Projektierung des geplanten Objekts bis zu dessen betriebsfähigem Gebrauch anfallen, worunter namentlich die Projektierungskosten fallen. Mit Bezug auf bauliche Ausgaben bezeichnet § 45 Abs. 1 FVV Ausgaben für wertvermehrende bauliche Massnahmen zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz als gebundene Ausgaben. Werden sowohl die bauliche Substanz erneuert als auch eine Nutzungsänderung oder eine erhebliche Nutzungssteigerung vorgenommen, sind die beiden Teile als gebundene und neue Ausgabe betragsmässig zu trennen und es ist nach den kreditrechtlichen Bestimmungen je ein Kredit einzuholen (§ 45 Abs. 2 FVV). Über den Zweck des Finanzreferendums enthält das kantonale Recht keine bestimmten Angaben. Somit ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts allgemein davon auszugehen, dass dieser darin besteht, dem Bürger bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern (BGE 123 I 78 E. 2b S. 81, mit Hinweisen; ADRIAN HUN-

GERBÜHLER, Das Finanzreferendum nach der aargauischen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980, in ZBl 86/1985, S. 31, mit Hinweisen auf die Literatur). Dies entspricht im Übrigen der vom Zürcher Regierungsrat in seiner Weisung zum Finanzhaushaltsgesetz angegebenen Zielsetzung des Finanzreferendums (Zürcher Amtsblatt 1978 S. 1927). b) Die Baudirektion verweist im Namen des Regierungsrats auf das Vorliegen einer langjährigen, ständigen und unangefochtenen kantonalen Praxis, wonach die Kosten eines Projektierungskredits als gebunden zu betrachten seien und im Zeitpunkt der Bewilligung weder dem Kantonsrat unterbreitet noch dem fakultativen Referendum unterstellt würden. Dies gründe im Umstand, dass die Projektierungskosten für die Vorbereitung der für die Erteilung des Objektkredits benötigten Unterlagen unabdingbar seien. Die Baudirektion verweist dabei auf eine Stelle aus der Weisung des Regierungsrats zum Finanzhaushaltsgesetz aus dem Jahr 1978 (Zürcher Amtsblatt

1978 S. 1968). Die Beschwerdeführer stellen das Vorliegen einer solchen Praxis in Frage. An den Nachweis einer von der bundesgerichtlichen Umschreibung der gebundenen Ausgaben abweichenden kantonalen Praxis stellt das Bundesgericht grundsätzlich hohe Anforderungen. So genügt namentlich die blosse Aussage des Kantonsparlaments oder des Regierungsrats nicht (BGE 117 Ia 59 E. 4d S. 63; 112 Ia 221 E. 2c S. 232; vgl. auch BGE 105 Ia 80 E. 6b S. 85 f.; 385 E. 2 S. 388; BGE 100 Ia 366 E. 3d S. 372 ff.; relativierend PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a.M. 1995, Nr. 161b, sowie ANDREAS AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genf 1978, S. 43; für eine Lockerung der Praxis YVO HANGARTNER, Bemerkungen zu Begriff, Gegenstand und bundesgerichtlicher Rechtsprechung zum Finanzreferendum, in: Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, St. Gallen 1992, S. 24). Ob der Regierungsrat die kantonale Praxis einzig mit dem Hinweis auf die regierungsrätliche Weisung zum Finanzhaushaltsgesetz und ohne Angabe von konkreten Anwendungsfällen genügend nachgewiesen hat, ist fraglich, kann jedoch offen bleiben. Wie sich nachfolgend zeigen wird, ist die geltend gemachte kantonale Praxis sinngemäss in der bundesgerichtlichen Begriffsumschreibung der gebundenen Ausgaben enthalten. c) aa) Indem die Stimmberechtigten am 7. Dezember 1975 das Gesetz über die Verlegung der Kaserne und des Waffenplatzes Zürich annahmen und das frei werdende Areal öffentlichen Zwecken widmeten, haben sie gleichzeitig die Ausarbeitung entsprechender Nutzungsprojekte gebilligt. Das Projekt des Regierungsrates steht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben, da es im Sinne von § 6 des Gesetzes über die Verlegung der Kaserne und des Waffenplatzes Zürich die Nutzung des umstrittenen Areals für öffentliche Zwecke vorsieht und zudem die Anforderungen in Hinsicht auf den Denkmalschutz erfüllt (vgl. § 204 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [LS 700.1]). Wie den Akten zu entnehmen ist, handelt es sich bei diesem Projekt nicht etwa um eine von vornherein unrealisierbare bauliche Lösung, wurde doch den von der Wettbewerbsjury ausgedrückten Bedenken Rechnung getragen. Die Projektierungstätigkeit des Regierungsrates gehört unter den gegebenen Umständen zu den ihm von Gesetzes wegen auferlegten Aufgaben. Dies gilt im Übrigen ohne weiteres für die Sanierung der Kaserne Zürich. Insoweit müsste die Handlungspflicht des Regierungsrats sowie seine finanzrechtliche Zuständigkeit

auch ohne die genannten gesetzlichen Grundlagen bejaht werden (vgl. § 45 Abs. 1 FVV; BGE 113 Ia 390 E. 5 S. 399 ff.; MARCEL BOLZ, Die referendumsrechtliche Gebundenheit von Ausgaben für Sanierungsprojekte bei Bauten und die Zulässigkeit der Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz, insbesondere nach

aargauischem Recht, in ZBl 98/1997, S. 337 ff.). bb) Dass das Ob vom Gesetz weitgehend präjudiziert ist, steht also fest. Die genannten kantonalen Erlasse verpflichten den Kanton zu einer Ausgabe, regeln aber nicht die näheren Modalitäten für die Vornahme dieser Ausgabe. Zu prüfen bleibt demnach, ob dieses Wie wichtig genug ist, um eine Referendumspflicht zu begründen (vgl. oben E. 3b). Die Beschwerdeführer stellen nicht in Abrede, dass der angefochtene Projektierungskredit der Beschaffung der nötigen Unterlagen für das zukünftige Referendum über das Bauvorhaben auf dem Kasernenareal dient. Sie stellen sich jedoch auf den Standpunkt, es bestünde im Rahmen des Gesetzes eine weite Palette von denkbaren Nutzungen des Kasernenareals. Ausdruck davon sei die Pressepolemik um die Zukunft des Kasernenareals. Indem der Regierungsrat die Ausarbeitung eines Detailprojekts auf der Grundlage des auf seinem Gesamtnutzungskonzept beruhenden Projekts der Architekten Dürig und Rämi beschlossen habe, habe er sich jedoch kompetenzwidrig für eine bestimmte Nutzung entschieden. Die Beschwerdeführer verweisen auf verschiedene Vorstösse im Kantonsparlament, die sich gegen die Vorwegnahme eines bestimmten Nutzungskonzepts und gegen das Risiko richten, dass die entsprechenden Projektierungskosten in den Sand gesetzt würden. Die Beschwerdeführer heben hervor, dass das Gesamtnutzungskonzept des Regierungsrats im Rahmen der parlamentarischen Debatte über den Finanzhaushalt teilweise auf Kritik gestossen sei. Am angefochtenen Beschluss müsse einerseits bemängelt werden, dass der Architekturwettbewerb zu keiner befriedigenden Lösung geführt habe, weshalb eine Überarbeitung des Siegerprojekts nicht sinnvoll sei. Andererseits sei bei der zukünftigen Abstimmung über das vom Regierungsrat gewählte Nutzungskonzept ein negativer Volksentscheid von vornherein absehbar. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer geht es bei der Frage des Wie nicht darum, welches Nutzungskonzept dem Sanierungs- und Umbauprojekt für das Kasernenareal zugrunde zu legen sei. Der im Finanzreferendum fussende Anspruch der Stimmberechtigten auf Durchführung einer Abstimmung umfasst nur einen beschränkten

Bereich von Beschlüssen und Erlassen. Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV räumt den Stimmbürgern das Recht ein, das Referendum gegen Kreditbeschlüsse zu ergreifen, die zwischen Fr. 2 Mio. und 20 Mio. betragen. Damit erhalten sie mittelbar ein Mitspracherecht in Form eines Vetorechts betreffend die Vorhaben, deren Kosten in einem Kreditbeschluss festgehalten werden (vgl. Weisung des Regierungsrats zum Finanzhaushaltsgesetz, Zürcher Amtsblatt 1978 S. 1966, 1968). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Stimmbürger einen Anspruch auf Mitwirkung am Zustandekommen und an der inhaltlichen Bestimmung der dem Referendum unterstellten Vorhaben hätten. Ansonsten würde das Finanzreferendum dem Bürger eine Art Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle über die Verwaltung verschaffen (vgl. PIERRE TSCHANNEN, a.a.O., Nr. 159; zur Abgrenzung vom Verwaltungsreferendum PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. I, Bern 1994, S. 290 f.). Indem die Beschwerdeführer die Unterstellung des Projektierungskredits unter das Finanzreferendum beantragen, streben sie jedoch eine zeitlich vorgezogene Abstimmung über das Gesamtnutzungskonzept des Regierungsrates an. Dies sprengt den Rahmen des mit dem Finanzreferendum eingeräumten Anspruchs der Stimmbürger auf Mitwirkung. Auf die Opportunität des vom Regierungsrat zur detaillierten Projektierung bestimmten Bauvorhabens und auf dessen Erfolgsaussichten im Parlament und vor dem Volk braucht deshalb nicht näher eingegangen zu werden. Der zur Projektierung eines Bauvorhabens zuständigen Instanz muss die finanzrechtliche Kompetenz für die entsprechenden Kosten eingeräumt werden, ansonsten ihre Aufgabe über Gebühr erschwert oder gar verunmöglicht würde. Dabei ist ihr ein gewisser Handlungsspielraum sowohl hinsichtlich des Inhalts der Projektierung als auch der dafür erforderlichen Instrumente zuzuerkennen. Werden diese Grundsätze beachtet, so rechtfertigt sich im vorliegenden Fall keine Mitwirkung des Volkes. Und zwar umso weniger, als auch nicht gesagt werden kann, Fragen zum Intensitätsgrad der Projektierung und zur Genauigkeit der Abstimmungsunterlagen seien im umschriebenen Sinn politisch wichtig (zum Kriterium der Handlungsfreiheit siehe ADRIAN HUNGERBÜHLER, Begriff der gebundenen Ausgabe und Delegation der Ausgabenkompetenz, in: Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, St. Gallen 1992, S. 78 f.; IRENE GRAF, Problem Finanzreferendum, Diss. Bern 1989, S. 150 f.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Bern 1997, Nr. 958). Angesichts der gesetzlich verankerten Sorgfaltspflicht des Regierungsrats bei der Vorbereitung eines Verpflich-

tungskreditbegehrens

(§ 43 FVV) durfte sich diese Behörde unabhängig von der Höhe der Projektierungskosten auf ihre eigenständige Ausgabenzuständigkeit berufen, um das Referendum über ihr Bauvorhaben für das Kasernenareal bis zum Vorliegen eines genaueren Projekts zu verschieben. Die Beachtung dieser Sorgfaltspflicht setzt dem Regierungsrat in der Projektierungsphase faktisch enge Schranken. Für die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit der in seine Zuständigkeit fallenden Ausgabenbeschlüsse trägt er die politische Verantwortung. Diese Grundsätze des Finanzhaushaltsrechts begründen jedoch keine subjektiven politischen Rechte der Stimmbürger.

5. Da nach dem Gesagten feststeht, dass die Projektierungskosten als gebundene Ausgaben zu betrachten sind, entfällt die von den Beschwerdeführern behauptete Referendumspflicht für den umstrittenen Projektierungskredit. Die staatsrechtliche Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Und es erübrigt sich unter diesen Umständen, den weiteren durch die Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen (Bestimmung der Gesamthöhe des in Betracht fallenden Projektierungskredits und dessen allfällige Zerlegung in Kosten für die Sanierung bzw. den Um- oder Neubau der Kasernenanlage) nachzugehen.