Urteilskopf

93 I 620

79. Urteil vom 13. Dezember 1967 i.S. Egli gegen die Stadt Zürich und den Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Ausgabenreferendum

1. Begriff der "gebundenen Ausgabe" (Erw. 5).

2. Zentrale Datenverarbeitungsanlage (Computer):

a) ist sie für die Stadtverwaltung "unerlässlich"? (Erw. 6),

b) ihre Auswirkung auf die Organisation der Gemeindeverwaltung (Erw. 7),

c) die Ausgabe dafür ist nicht "gebunden" (Erw. 8).

Regeste (fr):
Referendum financier

1. Notion de la dépense dite "liée" (consid. 5).

2. Acquisition d'un ordinateur:

a) est-elle indispensable à l'administration municipale (consid. 6);

b) ses conséquences sur l'organisation de l'administration communale (consid. 7);

c) la dépense qu'elle entraîne n'est pas une dépense dite "liée" (consid. 8).

Regesto (it):
Referendum finanziario

1. Nozione della spesa "vincolata" (consid. 5).

2. Acquisto di un ordinatore (computer):

a) è indispensabile all'amministrazione municipale? (consid. 6);

b) conseguenze sull'organizzazione dell'amministrazione comunale (consid. 7);

c) la spesa relativa non è una spesa "vincolata" (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 620

BGE 93 I 620 S. 620

A.- Am 27. August 1965 unterbreitete der Stadtrat Zürich dem Gemeinderat eine Weisung über die Anschaffung einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage für die Stadtverwaltung. Der Gemeinderat Zürich beschloss daraufhin am 26. Januar 1966 folgendes: "1. Für die Anschaffung und Einrichtung einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage für die Stadtverwaltung werden folgende Kredite bewilligt: a) für den Kauf von Teilen der Anlage zu Lasten des Ausserordentlichen Verkehrs ein einmaliger Kredit von Fr. 5 300 000; b) für die Herrichtung der städtischen Liegenschaft Fraumünsterstrasse 27 zu Lasten des Ausserordentlichen Verkehrs ein einmaliger Kredit von Fr. 1 360 000;

BGE 93 I 620 S. 621

c) für die Miete der übrigen Teile der Anlage und die Wartungskosten zu Lasten des Ordentlichen Verkehrs ein jährlicher Kredit von Fr. 1 850 000. 2. Die Kreditsummen erhöhen sich allenfalls um die Mehrkosten, die infolge der Teuerung bis zur Anschaffung von Anlage und Mobiliar sowie in der Zeit zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlages (1. Oktober 1964) und der Ausführung der Umbauten entstehen. 3. Der Stadtrat wird ermächtigt, vor Ablauf von drei Jahren die zur Miete in Aussicht genommenen Anlageteile der elektronischen Datenverarbeitungsanlage zu kaufen." Der Gemeinderat publizierte diesen Beschluss am 2. Februar 1966 im "Tagblatt der Stadt Zürich" und fügte folgenden Zusatz bei: "Die zwanzigtägige Frist zur Anrufung einer Gemeindeabstimmung gemäss § 19 des Zuteilungsgesetzes läuft vom Tage der Bekanntmachung an." Hiegegen rekurrierte Dr. Rolf Egli am 22. Februar 1966 an den Bezirksrat Zürich mit dem Begehren, der Beschluss des Gemeinderates sei "der obligatorischen Gemeinde-Abstimmung zu unterbreiten", eventuell aufzuheben. Am Tage der Einreichung dieser Beschwerde lief die Frist für das fakultative Referendum ab; es wurde nicht ergriffen. Der Bezirksrat qualifizierte den vom Gemeinderat gefassten Kreditbeschluss als Entscheid über eine gebundene Verwaltungsaufgabe und wies demzufolge am 1. April 1966 den Rekurs ab. Dr. Rolf Egli zog den Entscheid des Bezirksrates an den Regierungsrat des Kantons Zürich weiter. Dieser wies den Rekurs am 11. Mai 1967 ab, im wesentlichen mit folgender Begründung: Nach § 18 lit. b des Gesetzes vom 9. August 1891 betreffend die Zuteilung der Gemeinden Aussersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen an die Stadt Zürich und die Gemeindesteuern der Städte Zürich und Winterthur (ZutG) und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 15. Januar 1933 (GO) unterlägen der Volksabstimmung Beschlüsse des Gemeinderates, die jährlich wiederkehrende Ausgaben von über Fr. 50 000 oder einmalige Ausgaben von über Fr. 1 000 000 zur Folge haben. Art. 6 lit. b GO enthalte aber folgenden Vorbehalt:
"Von der Gemeindeabstimmung ausgenommen sind Ausgaben, die durch den Vollzug eidgenössischer oder kantonaler Gesetze entstehen

BGE 93 I 620 S. 622

oder die in Erfüllung einer von der Gemeinde ohne Kreditbegrenzung beschlossenen Gemeindeaufgabe gemacht werden oder gemäss der Gemeindeordnung oder gemäss einem Gemeindebeschluss in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen. Ferner findet eine Abstimmung nicht statt, wenn die Vermehrung einer beschlossenen Ausgabe, Subventionen inbegriffen, ohne Erweiterung ihres Zweckes eintritt, oder wenn sich die Verminderung von bisherigen Einnahmen aus der Herabsetzung von Taxen und Gebühren ergibt." In dieser Formulierung komme zum Ausdruck, dass nur grössere Krediterteilungen für "neue" Ausgaben der Genehmigung durch die Stimmbürger bedürften. Hingegen seien die durch Kantonsverfassung, Gesetz oder sonstigen Volksbeschluss bedingten gebundenen Ausgaben ungeachtet ihrer Grösse dem Entscheid des Volkes entzogen, weil dieses ih-

nen schon früher zugestimmt habe. Zu dieser Kategorie gehörten auch die aus den allgemeinen Aufgaben der Verwaltung sich ergebenden Ausgaben, denn es erschiene widersinnig, die Behörden zur ordnungsgemässen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben zu verpflichten, ihnen aber die erforderlichen Mittel vorzuenthalten. Schon 1965 sei der Kredit für eine elektronische Datenverarbeitungsanlage für die Universität Zürich der Volksabstimmung nicht unterstellt worden, weil die Kompetenz zum Vollzug der Gesetze die Beschaffung der erforderlichen Mittel einschliesse und die Datenanlage keine Ausweitung des staatlichen Tätigkeitsbereichs bewirke. Die gleichen Überlegungen gälten auch für die Anlage der Stadt Zürich. Diese diene der Verarbeitung von Massenvorgängen, wie sie in einer grossen Verwaltung häufig vorkommen, und sei beim heutigen Personalmangel unentbehrlich. Die bei Bauten sehr extensive Auslegung des Begriffs der neuen Ausgabe zwinge nicht dazu, auch bei andern Ausgaben über das rechtlich zulässige Mass hinauszugehen.

B.- Dr. Rolf Egli verlangt mit staatsrechtlicher Beschwerde Aufhebung des regierungsrätlichen Entscheids. Er rügt Verletzungen des politischen Stimmrechts und des Art. 4 BV. Es gehe weder um den Ersatz oder die Erweiterung bestehender Anlagen noch um den Vollzug konkreter Verwaltungsaufgaben. Nach der Erklärung des Stadtrates handle es sich um die Anschaffung einer "Basisanlage", eines zentralen Informationssystems für die gesamte Stadtverwaltung. Der Stadtrat selbst rechne mit einer Einführungszeit von einer längern Reihe von Jahren. Dass die Anlage zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der Stadtverwaltung

unerlässlich sei, habe der Stadtrat nicht behauptet. Die städtische Verwaltung befinde sich in keiner Krisenlage, aus der nur ein zentraler Computer hinaushelfen könnte. Daher sei die Ausgabe dafür keineswegs gebunden und die gegenteilige Annahme des Regierungsrates willkürlich. Ereignisse, die sich nach dem Gemeinderatsbeschluss abgespielt hätten, zeigten, dass über die Notwendigkeit einer Basisanlage grösste Unsicherheit bestehe und von einem zwingenden Bedürfnis nicht die Rede sein könne. Auch die Kantonsverwaltung besitze keine solche Anlage. Bei der Anschaffung der Datenverarbeitungsanlage für die Universität sei der Regierungsrat am 17. Juli 1966 im Kantonsrat "wegen seiner Eigenmacht" scharf kritisiert worden. Früher habe man die Anschaffung von Datenverarbeitungsanlagen stets als referendumspflichtig behandelt, was in anderen Kantonen heute noch der Fall sei.

C.- Der Stadtrat von Zürich beantragt Abweisung der Beschwerde. Zum Unterschied von den Bauten sei eine extensive Auslegung des Begriffs der neuen Ausgabe beim technischen Apparat der Verwaltung nicht angebracht. Der Entscheid über solche Ausgaben werde vom Stand der technischen Entwicklung diktiert, was zu einer starken Einschränkung des Ermessens führe. Die Annahme liege nahe, dass der Stimmbürger Ausgaben für die zeitgemässe Gestaltung der technischen Einrichtungen ohne Kreditbegrenzung als Korrelat der den Behörden auferlegten, zeitlich unbegrenzten Pflicht zur Führung der Verwaltung mit der Übertragung der Aufgaben stillschweigend bewillige. Diese Auffassung sei schon in den Jahren 1949 bis 1954 massgebend gewesen, als die bisherigen Schreib-, Rechen-, Fakturier- und Buchungsmaschinen beim Elektrizitätswerk, beim Steueramt und beim statistischen Amt durch Lochkartenanlagen ergänzt wurden. Ohne diese Einrichtungen hätten die genannten Behörden ihre Aufgaben überhaupt nicht mehr erfüllen können. Die Anschaffung einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage bedeute damit nichts anderes als den Einsatz eines derzeit als geeignet erscheinenden Hilfsmittels zur Bewältigung von Verwaltungsaufgaben, wie es früher die herkömmlichen Büromaschinen und die Lochkartenanlagen waren. Der Umstand, dass verschiedene Meinungen über die konkrete Gestaltung dieses Einsatzes vertretbar seien, sei für die Beurteilung der Frage, ob eine neue oder eine gebundene Ausgabe vorliege, unerheblich.

D. - Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.-3.- (Legitimation; Ausschluss des fakultativen Referendums; Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts).

4. Art. 6 lit. b GO unterstellt nicht alle Ausgabenbeschlüsse, welche die dort angegebenen Summen übersteigen, dem Finanzreferendum. In einem speziellen Absatz nimmt er davon aus Ausgaben - die durch den Vollzug eidgenössischer oder kantonaler Gesetze entstehen, - die in Erfüllung einer von der Gemeinde ohne Kreditbegrenzung beschlossenen Aufgabe gemacht werden, - die gemäss Gemeindeordnung oder gemäss einem Gemeindebeschluss in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen. Alle kantonalen Instanzen, die sich mit der Sache zu befassen hatten, und auch der Beschwerdeführer sind sich darüber einig, dass damit die durch Rechtssätze des Bundes und des Kantons und durch Erlasse des Gemeinderechts erforderten, "gebundenen" Ausgaben dem Finanzreferendum entzogen sind. Der Anwendungsbereich des Finanzreferendums beschränkt sich daher auf "neue" Ausgaben, bei denen der Souverän noch ja oder nein sagen kann, ohne dass dadurch der Vollzug der Gesetze und die Erfüllung der bestehenden Gemeindeaufgaben verunmöglicht würde. Wiewohl also das Eigenschaftswort "neu" weder in § 18 lit. b ZutG noch in Art. 6 lit. b GO vorkommt (zum Unterschied beispielsweise von Art. 31 Ziff. 5 der Zürcher KV), kommt es auch beim stadtzürcherischen Finanzreferendum auf die Neuheit an. Dagegen darf der Vollzug dessen, was durch Verfassung, Gesetz, Verordnung oder Gewohnheitsrecht festgelegt ist, durch das Finanzreferendum nicht in Frage gestellt werden (GEIGER, Elektronische Datenverarbeitungsanlage und Finanzreferendum, ZBl 68/1967 201 ff., bes. 204).

5. "Gebunden" und "neu" sind in diesem Zusammenhang korrespondierende und sich gegenseitig ausschliessende Begriffe, die alle Ausgaben eines Gemeinwesens erfassen. Im Sinne des Finanzreferendums ist daher jede Ausgabe, die nicht "gebunden" ist, "neu" und umgekehrt. Ob eine konkrete Ausgabe "neu" oder durch bisherige Aufgaben des Gemeinwesens "gebunden" sei, ist aber oft nicht

leicht zu beantworten. Da die Probleme in den meisten Kantonen und Gemeinwesen ähnlich und auch die politischen Strukturen nahe verwandt sind, kann das, was über das Recht einzelner Kantone und Gemeinden gelehrt wird und entschieden wurde, mit geziemender Vorsicht auch zur Lösung der analogen Fragen in den andern Kantonen und Gemeinden verwertet werden (GEIGER, a.a.O. 205). "Gebunden" sind nicht nur Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und masslich vorgeschrieben sind (wie etwa Besoldungen und gewisse Subventionen), sondern auch solche, die sich als finanzielle Konsequenzen der rechtlich geordneten Aufgaben des Gemeinwesens darstellen, so zwar, dass ohne die Ausgabe die Aufgabe nicht erfüllt werden könnte (Schule, Fürsorge, Gesundheitspflege u.dgl.). Gebunden ist eine Ausgabe auch dann, wenn die Behörde dazu durch einen Rechtssatz zwar nicht verpflichtet, wohl aber ermächtigt wird (BGE 74 I 116,BGE 40 I 398). Auch eine Bindung rein tatsächlicher Art ist denkbar, so etwa, wenn ein historisches öffentliches Gebäude durch Instandstellung oder Umbau mit einem einmaligen aussergewöhnlichen Aufwand seinem Zweck erhalten und den Erfordernissen der Gegenwart angepasst werden muss (BGE 77 I 115/16). Damit sind indessen bereits die Schwierigkeiten der Grenzbestimmung zwischen gebundener und neuer Ausgabe anvisiert: Beim Bau von Schulhäusern können, auch wenn die Zahl der Schulkinder bekannt und die Zahl der Klassen durch die Schulgesetzgebung bestimmt sind, bei der Auswahl des Bauplatzes, bei der Gestaltung des Projektes, bei der Bestimmung der Bauweise und beim Entscheid über die Einrichtung grosse Summen gespart oder nicht gespart werden (dazu NEF, Das Finanzreferendum im Kanton Aargau, 57 ff., bes. 104). Man kann, je nach Konjunktur

und Arbeitsmarkt, den Zeitpunkt des Baues bestimmen und sich während einer Übergangszeit behelfsmässig in Mieträumen einrichten. Analoges gilt für andere öffentliche Bauten und, mutatis mutandis, für viele andere Ausgaben, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gemacht werden. Angesichts dieser Kombination von Bindung und Freiheit haben sich in der Rechtslehre verschiedene Tendenzen entwickelt: Das eine Extrem besteht darin, nur Ausgaben, die sich zahlenmässig aus einem Rechtssatz ergeben, als gebunden anzuerkennen; das andere Extrem will, dass jede Ausgabe, die sich,

wenn auch sehr entfernt, noch irgendwie als Mittel der Rechtsanwendung qualifizieren lässt, als gebunden betrachtet wird (dazu LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, 1966, 148 ff.). Die erdrückende Mehrheit der Autoren sucht und findet die Grenze irgendwo in der Mitte der beiden Extreme (Übersicht bei GEIGER, a.a.O. 206/07). Geht man von der staatspolitischen Zielsetzung des Finanzreferendums aus, so ist der Begriff der gebundenen Ausgabe eher eng und demzufolge der Begriff der neuen Ausgabe eher weit zu fassen. Denn es geht um die Verwirklichung eines Stücks Verwaltungsdemokratie und darum, dem Bürger ein Mitspracherecht bei Ausgaben zu gewährleisten, deren Grösse seine Belastung als Steuerzahler mitbestimmt (LAUR, a.a.O. 33 ff.). Dieser Überlegung folgt die Praxis im Kanton Zürich hinsichtlich der öffentlichen Bauten. Das wird in der Rechtslehre, wenn auch mit Nuancen in der Begründung, fast einstimmig gebilligt (IMBODEN, Unmittelbare Demokratie und öffentliche Finanzen, in Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Grossmann, 106 ff., speziell 108/11; ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen 120/21; GEILINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, 64; LAUR, a.a.O. 154 ff.). Die gegenteilige Meinung vertritt einzig GIACOMETTI (Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 533; Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden zum Abschluss von langfristigen Mietverträgen für Verwaltungszwecke, ZBl 59/1958 97 ff., bes. 101). Was Lehre und Praxis für den Kanton Zürich für richtig halten, das wird auch in andern Kantonen praktiziert und gelehrt (Beispiele: SCHAER, Die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen der Staatsorgane im Kanton Bern, 57 ff.; ROETHELI, Das Finanzreferendum im Kanton Solothurn, in der Festgabe Max Obrecht 68 ff., bes. 72 ff.; KLINGENBERG, Das Finanzreferendum im Kanton Schaffhausen, 104 ff., 111 ff., 1963/64; OESTER, Das Finanzreferendum im Kanton St. Gallen, 59 ff.; NEF, a.a.O. 102 ff.). Nun hält allerdings der Regierungsrat dafür, dass bei der Abgrenzung der Begriffe der "gebundenen" und der "neuen" Ausgabe im vorliegenden Fall von der bei öffentlichen Bauten geübten Praxis abzuweichen sei, weil bei Bauten auch aesthetische, städtebauliche, verkehrspolizeiliche und politische Überlegungen mitspielen, die beim Entscheid über die Anschaffung einer Datenverarbeitungsanlage ausser Betracht fallen. Allein,

diese Argumentation geht an der vorher dargelegten staatspolitischen Funktion des Finanzreferendums vorbei. Denn wenn es schon darum geht, den Bürger dort mitsprechen zu lassen, wo Ausgaben zu beschliessen sind, die wegen ihrer Höhe seine Belastung als Steuerzahler beeinflussen, dann ist nicht einzusehen, dass ihm dieses Mitspracherecht wegzunehmen sei, wenn keine anderweitigen politischen oder polizeilichen Interessen auf dem Spiel stehen. Der Begriff der gebundenen Ausgabe lässt sich nach dem Gesagten wie folgt umschreiben. Gebundene Ausgabe heisst nicht unerlässliche Ausgabe, heisst nicht, dass die Aufgabe auf andere Weise gar nicht erfüllt werden kann, denn sonst wäre das Finanzreferendum praktisch immer möglich, wenn auch nur eine einzige andere Möglichkeit der (Detail-) Ausführung besteht. Gebunden ist eine Ausgabe, die gedeckt ist durch die Aufgabe, für die sie gemacht wird. Denn das Volk soll nicht zweimal befragt werden, beim Entscheid über die Aufgabe und bei jenem über die Ausgabe. Gebunden ist deshalb jede Ausgabe, die als vom Stimmbürger

mit dem Grunderlass gebilligt betrachtet werden kann, also jede Ausgabe für ein Mittel, das beim Entscheid über die Aufgabe voraussehbar war, oder wo es offensichtlich gleichgültig ist, welche Mittel zur Erfüllung der Aufgabe gewählt werden. Entscheidend ist dabei, dass es sich um gleiche oder gleichartige Mittel handelt. Das trifft dann nicht zu, wenn zwischen verschiedenen Mitteln wesentliche Unterschiede bestehen, z.B. hinsichtlich der Kosten oder der Auswirkungen.

6. Der Regierungsrat hatte mit Vorlage vom 28. Januar 1965 beim Kantonsrat die Anschaffung einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage für die wissenschaftlichen Bedürfnisse der Universität und zur Mitbenützung durch die Kantonsverwaltung vorgeschlagen und die Anschaffung als schlechthin unerlässlich, das heisst gebunden bezeichnet. Diese Ausgabe war nicht Gegenstand einer staatsrechtlichen Beschwerde. Im angefochtenen Entscheid erklärt der Regierungsrat nunmehr, eine solche Anlage sei auch für die Stadt Zürich "unerlässlich", es bestehe "keine Entscheidungsfreiheit". Wie oben dargetan, ist Unerlässlichkeit nicht mit Gebundenheit der Ausgabe gleichzusetzen. Die Datenverarbeitungsanlage ist für die Stadt Zürich aber auch nicht unerlässlich. Mit seinen Ausführungen setzt sich der Regierungsrat in einen schwer verständlichen Gegensatz zum Stadtrat von Zürich, der doch wohl

die Bedürfnisse der Stadtverwaltung besser kennt. Der Stadtrat hat in seiner Weisung an den Gemeinderat vom 27. August 1965 die in Aussicht genommene Anlage als ein "geeignetes Arbeitsmittel" und als "besonders vorteilhaft", keineswegs aber als unerlässlich bezeichnet. Auch in der Vernehmlassung zur staatsrechtlichen Beschwerde erklärt der Stadtrat nur, die Stadt Zürich sei "auf die neuzeitlichen technischen Hilfsmittel angewiesen", die Datenverarbeitungsanlage aber bedeute den Einsatz eines "derzeit als geeignet erscheinenden Hilfsmittels" zur Bewältigung von Verwaltungsaufgaben, wie es zuvor die herkömmlichen Büromaschinen gewesen seien. Den Einsatz "solcher Einrichtungen" bezeichnet der Stadtrat, unter Hinweis auf den Befund des Regierungsrates, als "unerlässlich". Damit ist aber die ganze Gattung der Elektronenrechner, Lochkartenanlagen und sonstigen elektronischen Maschinen und Instrumente bezeichnet, die in vielen und höchst verschiedenen Varianten in mehreren Dikasterien der Stadtverwaltung bereits vorhanden ist, wobei sich wohl schon deshalb, weil der Kaufpreis für jede einzelne Anlage die Summe von Fr. 1 000 000 nicht erreichte, die Frage des Finanzreferendums überhaupt nie gestellt hat.
Dass die Anschaffung der zentralen Datenverarbeitungsanlage für die Zürcher Stadtverwaltung nicht unvermeidlich ist, zeigt vor allem ein Aufsatz über den Computer in der öffentlichen Verwaltung, den der städtische Finanzdirektor Dr. Ernst Bieri am 12. September 1967 in der Neuen Zürcher Zeitung veröffentlicht hat. Darin bezeichnet der Verfasser den Computer als das "einzige wirkliche Sorgenkind" des Finanzvorstandes und er qualifiziert die Vorbereitung eines Budgets, die Aufstellung eines mittelfristigen Finanzplans, die Verhandlungen mit Personalverbänden, Steuerfragen und Liegenschaftspolitik als "harmlose Übungen im Vergleich mit der Computergeschichte". Von den Anpreisungen der "integrierten Datenverarbeitung" oder des "umfassenden Informationssystems" erklärt er, dass sie sich auf dem Papier der Prospekte und im Munde der Verkäufer sehr schön ausnehmen, in der Praxis des Alltags aber viel weniger überzeugend wirken. Was technisch möglich ist, sei "keineswegs" auch ohne weiteres "organisatorisch nötig und wirtschaftlich vernünftig". "Zeit und Schweiss säumen den Weg von der Installation eines Computers bis zu seiner einigermassen sinnvollen praktischen Benutzung." Der Verfasser untersucht

und bewertet die Vor- und Nachteile gründlich und unbefangen; er zeigt, wo und wie die Anlage nützlich sein kann und wo sie keine Dienste leistet, und er lässt schliesslich die Frage, ob sich die Anschaffung eines Computers für die Verwaltung wirklich lohne, offen. Die Ergebnisse seiner Untersuchung fasst der Autor folgendermassen zusammen: " Der Computer in der öffentlichen Verwaltung, überhaupt in allen Dienstleistungsbetrieben, wird zum vornherein nie die gleichen grossen Vorteile verschaffen, die sich Industrieunternehmen von ihm versprechen. Weder Lagerbewirtschaftung, noch Produktionssteigerung, noch täglich neue Unterlagen für die Verkaufsdispositionen stehen bei der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund. Im wesentlichen handelt es sich, in einer ersten Stufe, um die Integration derjenigen Daten, die sich für eine zentrale Bearbeitung im Direktzugriff und mit Aussenstationen eignen. Der Rationalisierungseffekt ist beschränkt. Es dauert im allgemeinen vier bis fünf Jahre, bis bei einem bestimmten Projekt auch nur der Aufwand für die Überführung auf den Computer herausgewirtschaftet ist. Die Mühe, geeignetes Personal gerade für monotone Büroarbeiten zu finden, zwingt aber auch die Verwaltung zur weitern Ablösung manueller Tätigkeiten. Der Computer bringt auf einigen Gebieten (Verkehrssteuerung, ärztliche Daten) eine qualitative Verbesserung und auf andern Gebieten eine begrenzte Personaleinsparung. Der vollen Ausnützung seiner technischen Fähigkeiten, die in Prospekten und Artikeln mit rhetorischer Hingabe in den leuchtendsten Farben geschildert werden, sind jedoch durch die Ansprüche des Publikums an eine möglichst bequeme Bedienung durch die Verwaltung einerseits und durch die politisch-psychologischen Hemmungen gegen eine sklavische Unterordnung der Organisation unter den Computer anderseits natürliche Grenzen gezogen. Es gilt auch hier der Satz, dass der Mensch und nicht die Maschine das Mass aller Dinge ist. " Aus der Darstellung des Stadtrates in der Weisung an den Gemeinderat und aus der vorstehenden Beurteilung des städtischen Finanzdirektors ergibt sich mit Sicherheit, dass alle beteiligten Behörden auf die anzuschaffende Datenverarbeitungsanlage grosse Hoffnungen setzen und von ihr - nach einer mehrjährigen Anlaufzeit, in welcher die Bedienungsequipe erst ausgebildet werden muss - eine qualitativ und quantitativ hochwertige Arbeitsleistung erhoffen. Doch ist keine Rede davon, die Anschaffung der Anlage durch die Stadt Zürich sei der einzig mögliche (= "unerlässliche") Behelf, um die zum Vollzug der Gesetze und zur Erfüllung der bisherigen Aufgaben der Stadtverwaltung anfallenden Arbeiten zu bewältigen.

7. Aus der Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

und aus der Antwort auf die staatsrechtliche Beschwerde ergibt sich, dass in der Zürcher Stadtverwaltung bereits eine Mehrzahl elektronischer Rechenmaschinen, Lochkartenanlagen u.dgl. im Betrieb stehen. Mit den vorhandenen Maschinen kann aber nur eine Arbeit nach der andern getan werden. Ihnen gegenüber unterscheidet sich die Datenverarbeitungsanlage, deren Anschaffung der Gemeinderat am 26. Januar 1966 beschlossen hat, dadurch, dass sie sehr komplexe Aufgaben gleichzeitig bewältigen kann. Das erheischt eine starke Zentralisation der Verwaltung und - wie sich aus einem Brief des städtischen Finanzdirektors vom 21. Januar 1966 an die vorberatende Kommission des Gemeinderates ergibt - die Schaffung einer neuen selbständigen Dienstabteilung des städtischen Finanzamtes. Das aber bedeutet einen Einbruch in das Prinzip der materienweisen Aufteilung der Verwaltungsgeschäfte, wie es in den Art. 50 ff. der zurzeit noch geltenden GO umschrieben ist. Der erwähnten Zentralisierung stehen daher mancherlei, auch rechtliche Hindernisse entgegen, über die sich der städtische Finanzdirektor im früher zitierten Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung wie folgt geäussert hat: " Der Zentralisierung - sofern sie aus praktischen, aus rechtlichen und vor allem aus staatspolitischen Gründen überhaupt durchführbar ist - sind deshalb Grenzen gesetzt. " Weil die Zentralisierung nach der Erklärung des Stadtrates eine unvermeidliche Begleiterscheinung der Inbetriebnahme der neuen Anlage darstellt, wird mit dem Beschluss über deren Anschaffung zugleich eine Änderung der GO präjudiziert. Ob das opportun sei, hat das Bundesgericht nicht zu beurteilen. Sicher ist aber, dass der Beschluss über die Anschaffung der Datenverarbeitungsanlage als Ganzes ein Entscheid über ein administratives Opportunitätsproblem ist. Andere Behelfe

stehen zur Verfügung. Vor allem können die bei den einzelnen Verwaltungsabteilungen eingesetzten, auf deren spezifische Bedürfnisse abgestimmten elektronischen Instrumente vermehrt, ergänzt und erneuert werden. Was mit ihnen geschehen soll - ob sie beibehalten, verkauft oder verschrottet werden - ergibt sich aus der Weisung nicht. Es fällt immerhin auf, dass die beim städtischen Elektrizitätswerk vorhandene Anlage, die der Stadtrat in der Antwort auf die staatsrechtliche Beschwerde als "veraltet und kaum mehr einsatzfähig" bezeichnet,

nicht zu denen gehört, die laut Weisung an den Gemeinderat durch die neue Datenverarbeitungsanlage in der ersten Phase ersetzt werden sollen. Statt des Ankaufs der zentralen Anlage ist auch eine Miete möglich. Der Stadtrat sieht beides vor: den Kauf der "Basismaschinen" und die Miete der Zusatzgeräte. Eine Miete aller Anlageteile wäre aber nicht ausgeschlossen. Schliesslich ist auch die Vergebung von Arbeiten an Unternehmer, die solche Anlagen gewerbsmässig betreiben, möglich und schon bisher praktiziert worden. Auch der Entscheid darüber, in welchem Zeitpunkt - wenn überhaupt - eine eigene Anlage zu kaufen sei, ist ein Entscheid über ein Opportunitätsproblem. Da die Betriebsequipe nicht vorhanden ist, sondern erst rekrutiert und ausgebildet werden muss, und es noch nicht feststeht, ob und wieweit die Zentralisation der Stadtverwaltung - namentlich wegen der vom städtischen Finanzdirektor erwähnten Hindernisse - möglich sein wird, könnten sich die Stimmberechtigten auch fragen, ob der Beschluss zum Ankauf nicht auf einen spätern Zeitpunkt vertagt werden sollte.

8. Die Ausgabe für die Datenverarbeitungsanlage ist somit nicht durch frühere Volksentscheide "gebunden"; es ist vielmehr eine Ausgabe, deren Opportunität diskutabel ist. Lässt man das Volk darüber entscheiden, so mutet man ihm nicht zu, über die Erfüllung schon übernommener Gemeindeaufgaben ein zweites Mal abzustimmen. Die Ausgabe kann nicht als vom Volk von vornherein gebilligt angesehen werden. Das Mittel der elektronischen Datenverarbeitung ist etwas Neues, das früher nicht bekannt war. Es verursacht grosse, einmalige und wiederkehrende Kosten. Seine Nützlichkeit ist fraglich. Schliesslich führt es zwangsläufig zu einer starken Zentralisation der Verwaltung. Das alles war für den Stimmbürger bei den früheren Entscheiden über Gemeindeaufgaben nicht voraussehbar. Es ist nicht gleichgültig, ob die bisherigen Mittel oder die Datenverarbeitung verwendet werden, denn diese unterscheidet sich von jenen in den wesentlichen Punkten der Kosten und der Auswirkung auf die Organisation der Gemeindeverwaltung. Der Volksentscheid bezieht sich mithin auf die Frage, ob zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben jetzt ein einmaliger und ein jährlich wiederkehrender Geldaufwand von bedeutender Höhe bewilligt werden soll (dessen Wirtschaftlichkeit wahrscheinlich,

aber keineswegs gewiss ist) oder ob - mindestens vorderhand - die Stadt sich noch mit dem dezentralisierten Maschinenpark und der bestehenden Ämterorganisation behelfen soll. Bei diesem Entscheid können die Stimmberechtigten neben der vom Gemeinderat beschlossenen noch eine Reihe anderer möglicher Lösungen in Betracht ziehen. Ihre Entscheidungsfreiheit ist nicht geringer als beim Entscheid über den Bau eines Schulhauses oder eines andern Verwaltungsgebäudes. Der Umstand, dass das Verständnis für eine neuzeitliche Ausrüstung der Stadtverwaltung und das Interesse daran bei vielen Stimmberechtigten vielleicht nicht gleich gross ist wie bei der Abstimmung über ein öffentliches Gebäude, bildet keinen hinreichenden Grund, um dem Volk den ihm durch § 18 lit. b ZutG und Art. 6 lit. b GO verbrieften Entscheid vorzuenthalten.

9. Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates verletzt somit ein Volksrecht. Er ist aus diesem Grunde aufzuheben. Sache des Regierungsrates wird es sein, die aus der Aufhebung sich ergebende Konsequenz zu

ziehen, nämlich den Beschluss des Gemeinderates entweder dem Volksentscheid zu unterstellen oder aufzuheben.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 11. Mai 1967 aufgehoben.