Urteilskopf

95 I 531

77. Auszug aus dem Urteil vom 15. Oktober 1969 i.S. Müller und Rutishauser gegen den Grossen Rat des Kantons Thurgau.
Regeste (de):
Kantonales Finanzreferendum

1. Rechtliche Bedeutung des Budgetbeschlusses (Erw. 3).

2. Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben (Bestätigung der Rechtsprechung) (Erw. 4).

3. Bei wiederkehrenden Verwendungen kann nur im Anschluss an den erstmaligen Budgetbeschluss verlangt werden, die Ausgabe sei der Volksabstimmung zu unterstellen. Denn die Entscheidung des Volkes hat über den entsprechenden Verwaltungsakt selber zu ergehen und nicht über weitere Folgen dieses Verwaltungsaktes, d.h. z.B. die entsprechenden Budgetbeschlüsse späterer Jahre (Erw. 5).

Regeste (fr):
Référendum financier cantonal.

1. Portée juridique de l'inscription d'une dépense au budget (consid. 3).

2. Distinction entre dépenses nouvelles et dépenses liées (confirmation de la jurisprudence) (consid. 4).

3. Lorsqu'il s'agit d'une dépense périodique, on ne peut demander que celle-ci soit soumise au vote populaire qu'à l'occasion de la première inscription au budget. La décision du peuple doit porter en effet sur l'acte administratif lui-même et non sur ses conséquences, soit par exemple sur l'inscription au budget des années suivantes (consid. 5).

Regesto (it):
Referendum finanziario cantonale.

1. Portata giuridica dell'iscrizione d'una spesa nel preventivo (consid. 3).

2. Distinzione tra spese nuove e spese vincolate (conferma della giurisprudenza; consid. 4).

3. Trattandosi di una spesa periodica, si può domandare di sottoporla al voto popolare solo in occasione della prima iscrizione nel preventivo. La decisione popolare deve infatti portare sull'atto amministrativo medesimo e non sulle sue conseguenze, e cioè, ad esempio, sull'iscrizione nel preventivo degli anni seguenti (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 532

A.- Die Verfassung des Standes Thurgau vom 28. Februar 1869 bestimmt in § 4 in der revidierten Fassung

vom 7. April 1964/4. März 1965: "Der Volksabstimmung unterliegen:
a) ...
b) ...
c) alle Grossratsbeschlüsse, welche eine einmalige Gesamtausgabe von mehr als 800'000 Franken oder eine neue jährlich wiederkehrende Verwendung von mehr als 80'000 Franken zur Folge haben; d) ..."
§ 36 lit. h überträgt dem Grossen Rat des Kantons den Entscheid über Staatsbauten, über Ankauf, Verkauf und Verpfändung von Staatsgütern, sofern sie den Betrag von 10'000 Franken übersteigen, und lit. k die Befugnis zur Festsetzung des Voranschlages über Einnahmen und Ausgaben des Staates für das folgende Jahr (Budget). Nach § 36 lit. b ist die Aufstellung öffentlicher Beamtungen, die Festsetzung der Besoldungen und die Wahl der Beamten nach den Bestimmungen der Verfassung oder besonderer Gesetze Sache des Grossen Rates. Der Regierungsrat ernennt die Beamten und Angestellten, deren Wahl ihm die Verfassung oder die Gesetze zuweisen (§ 39 Ziff. 7 Abs. 1 KV); ausserdem hat er den Voranschlag zu entwerfen. Dem Regierungsrat ist ferner durch § 2 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 12. Juli 1946 die Aufsicht über die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons Thurgau übertragen, die eine staatliche, öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss Art. 59 Abs. 1 ZGB und § 34 Ziff. 1 des thurgauischen EG zum ZGB ist (§ 1 des Gesetzes).

B.- Die thurgauische Staatsverwaltung litt seit längerer Zeit unter Raumnot. Verschiedene Amtsstellen konnten im Laufe der Jahre nicht mehr in staatlichen Gebäuden, sondern nur noch in gemieteten Räumlichkeiten untergebracht werden. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau beabsichtigte deshalb schon gegen Ende der Fünfzigerjahre, zur Beschaffung von

Räumlichkeiten in Frauenfeld durch die Gebäudeversicherungsanstalt ein Verwaltungsgebäude an Stelle des von ihr gekauften alten Promenadenschulhauses erstellen zu lassen und darin die nötigen Büroräume zu mieten und damit eine räumliche Konzentration der staatlichen Verwaltung einzuleiten. Er unterrichtete verschiedentlich den Grossen Rat über seine Absichten, so in der Botschaft zum Voranschlag 1960 vom 20. Oktober 1959, und im Zusammenhang mit dem kantonalen Hochbau-Programm 1965-1974. Das Gebäude wurde in der Folge erstellt und war auf 1. Juli 1968 bezugsbereit. Der Staat mietete ungefähr 90% seiner Nutzfläche. Der Mietvertrag wurde jedoch vorderhand nicht schriftlich fixiert, da der Mietzins nur in provisorischer Höhe festgesetzt werden konnte; die definitive Vereinbarung sollte nach Abschluss der Bauabrechnung erfolgen. Für das zweite Halbjahr 1968 war demnach ein erster Halbjahreszins zu entrichten. Im Voranschlag 1968 waren unter Rubrik 3245 "Liegenschaften und gemietete Räume" folgende Posten aufgenommen: Voranschlag 1968 Voranschlag 1967 Fr. Fr.
620 Abwarte etc. 110 000 100'000
820 Mietzinse 334'000 113'000
824 Reinigung 41,0 20'000
825 Beleuchtung etc. 160'000 80'000
In der Budgetbotschaft 1968 vom 25. September 1967 wies der Regierungsrat daraufhin, es sei mit einem gewichtigen Mehraufwand bei den Mietzinsen zu rechnen, weil im kommenden Jahr das neue Verwaltungsgebäude "Promenade" bezogen werde, wo die dort untergebrachten Kantonsämter bei der Gebäudeversicherung eingemietet würden. Aus dem Referat des Präsidenten der Budgetkommission anlässlich der Budgetberatung vom 9. Januar 1968 ging hervor, dass für Mietzinsen Fr. 211'000.– mehr als im Vorjahr budgetiert worden seien, nämlich Fr. 230'000.– Halbjahreszins für das Promenadengebäude abzüglich Fr. 19'000.–, die zufolge Aufgabe anderer Mieten eingespart werden könnten; die Jahresmiete betrage also Fr. 460'000.–. Dazu kämen Nebenkosten, so dass der Mehraufwand infolge der Einmietung Fr. 580'000.– ausmache, wogegen Fr. 40'000.– durch Aufgabe anderer Mieten weniger ausgegeben würden. Die Nettobelastung durch die Einmietung

im Verwaltungsgebäude betrage somit in Zukunft Fr. 620'000.– an Mieten und Nebenkosten (richtig Fr. 540'000.–). Das Budget wurde in dieser Form genehmigt. Im Voranschlag 1969 waren für die genannten Aufwendungen folgende Beiträge eingesetzt: 620 Abwarte etc. Fr. 125'000.–
820 Mietzinse Fr. 557'000.–
824 Reinigung Fr. 30'000.–
825 Beleuchtung etc. Fr. 170'000.–
Die starke Erhöhung der Position 820 um Fr. 223'000.– ergab sich, weil nunmehr ein ganzer Jahreszins für die Einmietung im Verwaltungsgebäude eingestellt werden musste. Anlässlich der Budgetberatung 1969 vom 13. Dezember 1968 wurde ein Antrag Bauhofer, die Mietzinsausgaben für das Verwaltungsgebäude in Höhe von Fr. 460'000.– der Volksabstimmung zu unterstellen, abgelehnt und das Budget, soweit es die Mietzinse betraf, genehmigt.

C.- Gegen den Grossratsbeschluss vom 13. Dezember 1968, soweit er die im Rahmen des Voranschlages 1969 genehmigten Ausgaben für Mietzinsen und Nebenkosten der Einmietung im Verwaltungsgebäude der Gebäudeversicherungsanstalt betraf, sowie gegen den Einzelbeschluss, mit dem der Grosse Rat eine Volksabstimmung über die genannten Ausgaben ablehnte, führen die im Kanton Thurgau wohnhaften Rechtsanwälte Georg Müller und Max Rutishauser staatsrechtliche Beschwerde. Sie beantragen, es seien die angefochtenen Beschlüsse des Grossen Rates insgesamt, eventuell teilweise im Sinne der Erwägungen aufzuheben. Die Beschwerdeführer machen im wesentlichen geltend, die streitige Ausgabe aus dem Mietverhältnis stelle eine "neue" und nicht eine "gebundene" Verwendung dar, weshalb sie dem Finanzreferendum zu unterstellen sei. Weil der Grosse Rat das nicht getan habe, verletzten seine Beschlüsse den § 4 lit. c KV. Die nähere Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit erforderlich, aus den nachstehenden Erwägungen.

D.- Der Grosse Rat schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. und 2. - (Eintretensfragen).

3. Nach § 4 Abs. 1 lit. c KV unterliegen der Volksabstimmung alle Grossratsbeschlüsse, die eine neue einmalige Gesamtausgabe

von mehr als Fr. 800'000.– oder eine neue jährlich wiederkehrende Verwendung von mehr als Fr. 80'000.– zur Folge haben. Der Grosse Rat bestreitet nicht, dass mit der Genehmigung des Budgets 1969 jährlich wiederkehrende Ausgaben für die Miete im Verwaltungsgegäude der Gebäudeversicherungsanstalt ins Budget aufgenommen wurden, die die verfassungsrechtlich vorgesehene Grenze der Ausgabenkompetenz des Grossen Rates

überschreiten. Hingegen stellt der Grosse Rat in Abrede, dass die Aufnahme der erwähnten Posten ins Budget einem eigentlichen Ausgaben- bzw. Kreditbeschluss gleichzusetzen sei; vielmehr handle es sich dabei um einen blossen Budgetbeschluss, bei dem es darum gehe, bereits bestehende Verpflichtungen zu erfüllen, über deren Rechtmässigkeit nicht mehr zu befinden sei. Immerhin räumt der Grosse Rat ein, dass auch neue Ausgaben dann und wann nicht auf dem Wege über eine besondere Kreditvorlage beschlossen, sondern im Rahmen eines Budgetbeschlusses bewilligt würden. Im vorliegenden Falle handle es sich aber deshalb um einen reinen Budgetbeschluss, weil zum Abschluss des Mietvertrages einzig der Regierungsrat zuständig und die Ausgabe lediglich eine Folge jenes Vertragsschlusses gewesen sei.
Dass der Regierungsrat zum Abschluss des Mietvertrages mit der Gebäudeversicherungsanstalt zuständig war, lässt sich nicht bestreiten. Der Regierung als oberster Verwaltungsbehörde steht es mangels anderslautender Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift zu, für die Bereitstellung der für die staatliche Verwaltung benötigten Räumlichkeiten zu sorgen. Dazu gehört unter Umständen auch der Abschluss von Mietverträgen mit Dritten, sofern sich der Bau eigener Gebäulichkeiten als unerwünscht erweist. Aus dieser Zuständigkeit folgt indessen nicht, dass die Aufnahme der Mietkosten in das Budget einen blossen Budgetbeschluss darstellt, dem lediglich deklaratorische Bedeutung zukommt und der mithin nicht als Ausgabenbeschluss im Sinne von § 4 Abs. 1 lit. c KV zu gelten hat. Zwar enthält das Budget in erster Linie eine blosse übersichtliche Darstellung der Einnahmen und Ausgaben, die für die massgebende Periode zu erwarten sind (vgl.BGE 72 I 280). So zählt es denn auch diejenigen Ausgaben auf, die schon auf Grund von Gesetzen oder andern vorausgegangenen Beschlüssen zu tätigen sein werden. Daneben kann das Budget aber auch andere Elemente enthalten. Wohl wird in der schweizerischen Finanzpraxis über neue Ausgaben von grösserer Bedeutung

in der Regel durch einen besonderen Beschluss entschieden (NAWIASKY, Rechtliche Bedeutung und rechtliche Wirkung des Voranschlages, in "Voranschlag und Rechnung der öffentlichen Gemeinwesen", Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen, S. 84). Doch wird mitunter über die Ausgabe auch gleichzeitig mit dem Budgetbeschluss und ohne besondere Vorlage entschieden (NAWIASKY, a.a.O. S. 88; GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, S. 156, insbesondere Anm. 60; LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, Diss. 1966, S. 220 f.;BGE 77 I 114). Ein solcher Fall liegt hier vor.
Der Grosse Rat hat über die Mieten für die Einmietung im neuen Verwaltungsgebäude unbestrittenermassen keinen Beschluss gefasst, der ausserhalb der Abstimmung über das Budget stand. Der Aufnahme der genannten Mietzinsen ins Budget käme deshalb nur dann lediglich deklaratorische Bedeutung zu, wenn die Zuständigkeit zum Beschluss über eine solche Ausgabe bei einer andern Behörde läge und diese darüber vor der Budgetberatung entschieden hätte. Als derartige Behörde käme nach den Umständen einzig der Regierungsrat in Frage. Wie indessen § 29 KV zu entnehmen ist, verfügt der Regierungsrat über keine allgemeine Ausgabenkompetenz. Er ist nur in unvorhergesehenen Fällen befugt, über Ausgaben bis zu Fr. 10'000.– zu befinden (§ 29 Abs. 3 KV). Daraus ergibt sich, dass es der Grosse Rat war, der die entsprechende Ausgabe zusammen mit der Budgetabstimmung auch materiell bewilligt hat. Im Bericht zum Voranschlag 1968 stellte der Präsident der Budgetkommission denn auch folgerichtig den Antrag, es seien die im Budget enthaltenen Kredite für den Bezug des neuen Verwaltungsgebäudes zu bewilligen. Der Beschluss des Grossen Rates, die geforderten Mietzinsen ins Budget aufzunehmen, stellt somit - wenigstens soweit es die erstmalige Bewilligung angeht - einen echten Ausgabenbeschluss im Sinne von § 4 Abs. 1 lit. c KV dar. Als solcher unterliegt er der Volksabstimmung, wenn damit eine neue, jährlich wiederkehrende Verwendung beschlossen wurde.

4. Einmalige Ausgaben bezeichnet § 4 Abs. 1 lit. c KV als "Gesamtausgaben", wiederkehrende als "Verwendungen" Es wird von keiner Seite geltend gemacht, zwischen den beiden Ausdrücken bestehe ein sachlicher Unterschied. Auch unter den Verwendungen sind somit "Ausgaben" zu verstehen. Bei der

Zahlung von Miete und Nebenkosten handelt es sich zudem um echte Ausgaben und nicht etwa um sog. Anlagen, da sich ihr Gegenwert nicht in einem dauernden Bestandteil des Staatsvermögens niederschlägt (vgl. BGE 93 I 318 f. Erw. 5). Schliesslich herrscht Einigkeit darüber, dass der Grosse Rat Ausgaben beschloss, die jährlich wiederkehren werden. Umstritten ist einzig, ob es sich dabei um neue Ausgaben handelt. Was darunter zu verstehen ist, muss in erster Linie durch Auslegung des kantonalen Verfassungsrechts ermittelt werden. Weder aus dem weiteren Inhalt der Verfassung noch aus anderen Quellen ist aber für die Auslegung des Begriffs der "Neuheit" in einem besondern, vom thurgauischen Verfassungsgesetzgeber verstandenen Sinn etwas zu gewinnen. Übrigens haben die Parteien auch nicht behauptet, jenem Begriff komme ein besonderer, nur für den Kanton Thurgau geltender Sinn zu. Es ist daher mit geziemender Vorsicht heranzuziehen, was für das Recht anderer Gemeinwesen, die das Ausgabenreferendum kennen, gelehrt und entschieden wurde (vgl. BGE 93 I 625). Danach steht die neue Ausgabe im Gegensatz zur gebundenen Ausgabe, welche beiden Begriffe sich gegenseitig ausschliessen. Der Sinn des Begriffs der Neuheit ist aus dem verfassungspolitischen Zweck des Ausgabenreferendums zu gewinnen. Dieser liegt einmal darin, dem Bürger ein Mitspracherecht zu gewährleisten bei Ausgaben, deren Grösse seine Belastung als Steuerzahler mitbestimmt (BGE 95 I 218); ausserdem soll der Stimmberechtigte über die Art und Weise der Erfüllung wichtiger Verwaltungsaufgaben befinden dürfen (LAUR, a.a.O. S. 33 und die dort angeführten Lehrmeinungen). Das Ausgabenreferendum will somit dem Volk ein Mitspracherecht bei der Bewilligung von erheblichen Ausgaben sichern, wenn der Verwaltung nach der Rechtslage und den Umständen eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, und nicht nur dann, wenn sie eine Ausgabe beschliesst, die ausserhalb der gesetzlichen Aufgaben liegt (BGE 95 I 218). Darf aber angenommen werden, das Volk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgende Ausgabe bereits gebilligt, ist diese eine gebundene und untersteht sie nicht dem Ausgabenreferendum. Es wäre nicht sinnvoll, das Volk über die gleiche Ausgabe, über die es bereits mit dem Grunderlass befunden hat, noch einmal zu befragen. Gebunden ist also jede Ausgabe für ein Mittel, das beim Entscheid über den Grunderlass

voraussehbar war. Ferner kann eine Ausgabe einer gebundenen gleichgestellt werden, wenn es offensichtlich gleichgültig ist, welche Mittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgabe gewählt werden. Diese Voraussetzung trifft dann nicht zu, wenn zwischen verschiedenen Mitteln wesentliche Unterschiede bestehen, z.B. hinsichtlich der Kosten oder der Auswirkungen (BGE 95 I 218 /9). Im Lichte dieser Begriffsumschreibung sind die Aufwendungen für die Mieten und Nebenkosten, die an die Gebäudeversicherungsanstalt bezahlt werden müssen, neue Ausgaben im Sinne von § 4 KV. Der Grosse Rat, der sie für gebunden hält, begründet seine Auffassung damit, der Regierungsrat sei verpflichtet, die für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben nötigen Arbeitskräfte zu gewinnen und ihnen Arbeitsräumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Die daraus entstehenden Kosten seien die notwendige Folge dieser Ausgabe und deshalb durch den Grunderlass gedeckt. In der Tat hat GIACOMETTI (Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden zum Abschluss von langfristigen Mietverträgen für Verwaltungszwecke, ZBl 59/1958 S. 97 ff.) die Ansicht vertreten, dass Ausgaben, die für das Unterbringen des staatlichen Personals notwendig seien, als gebunden betrachtet werden müssten. Er fand indessen keine Zustimmung (GEIGER, Elektronische Datenverarbeitungsanlage und Finanzreferendum, ZBl 68/1967 S. 206 f.; KELLER, Probleme des zürcherischen Gemeinderechts, ZBl 69/1968 S. 206 f.; RÖTHELI, in Festgabe Max Obrecht, S. 76). Die erwähnte Auffassung hätte zur Folge, dass alle Ausgabenbeschlüsse dem Referendum entzogen blieben, die sich noch irgendwie im Vollzug von verfassungsmässig oder gesetzlich geregelten öffentlichen Aufgaben als nötig erwiesen. Eine derartige Einschränkung des Finanzreferendums entspräche wohl in keinem Falle dem Willen des Verfassungsgesetzgebers.

Nur wenn der Grunderlass Art und Weise der Durchführung der Aufgabe so bestimmte, dass keine wesentliche Wahlfreiheit mehr bestünde, könnte von einer gebundenen Ausgabe gesprochen werden. Mit dem Entscheid darüber, dass eine staatliche Verwaltung aufzubauen sei, ist jedoch nicht gesagt, auf welche Weise die für die staatlichen Beamten benötigten Räumlichkeiten beschafft werden. In der Regel stellt das Gemeinwesen die erforderlichen Räume durch Bau eigener Gebäude bereit. Dass in diesem Falle

die Aufwendungen dem Finanzreferendum unterstehen, sofern sie die in der Verfassung gezogene Grenze überschreiten, gibt der Grosse Rat ausdrücklich zu. § 36 KV behält denn auch sowohl für den Entscheid über Staatsbauten (lit. h) als auch für die Genehmigung des Voranschlages (lit. k) die Volksrechte ausdrücklich vor. Ob nun die benötigten Räumlichkeiten durch den Bau von eigenen Verwaltungsgebäuden oder, wie im vorliegenden Fall, auf dem Weg der Einmietung in Gebäude, die Dritten gehören, geschaffen werden sollen, ist mit der Übertragung der Zuständigkeit zur Beschaffung des nötigen Raumes an den Regierungsrat nicht gesagt. Es ist dafür vielmehr eine Wahl zwischen den beiden Möglichkeiten eröffnet, die unter Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Beschaffungsarten zu erfolgen hat. Die Entscheidung, ob der Staat selber durch Eigenbauten für die Deckung des Raumbedarfes sorgen oder sich mit blosser Miete begnügen solle, ist von grundlegender Tragweite, wenn es sich um die Befriedigung bedeutender und kostspielieger Bedürfnisse handelt. Die Stimmbürger haben dadurch, dass sie mit der Einrichtung einer kantonalen Verwaltung einverstanden waren, zu diesem Entscheid nicht Stellung nehmen können. Er ist somit nicht schon durch den Grunderlass gedeckt und darf dem Stimmbürger nicht entzogen werden, wenn die zu erwartenden Ausgaben die verfassungsmässig vorgesehenen Grenzen überschreiten. In diesem Sinne ist die umstrittene Ausgabe neu. Der Grosse Rat wendet ein, es sei anerkannte thurgauische Praxis, Aufwendungen für die Miete von Räumlichkeiten nicht dem Finanzreferendum zu unterstellen. Schon 1958, als die eigene Finanzkompetenz des Grossen Rates für wiederkehrende Ausgaben bloss Fr. 20'000.– betrug, seien für Mietzinse über Fr. 25'000.– ausgegeben worden. In der Tat wurde im Kanton Thurgau schon früher die Auffassung vertreten, das Finanzreferendum spiele im wesentlichen nur noch beim Bau staatlicher Gebäude eine Rolle (vgl. ESCHER, Das Finanzreferendum in den Schweizerischen Kantonen, Diss. 1943 S. 119 Anm. 1). Eine solche, von der dargelegten Auffassung der neuen und gebundenen Ausgaben abweichende Auslegung wäre beachtlich (BGE 95 I 219 Erw. 3, 529). Es fehlt aber an einem überzeugenden Nachweis, dass die thurgauische Verfassungspraxis derartige Ausgaben bisher tatsächlich als gebunden behandelt hat. Insbesondere hat der Grosse Rat nicht dargetan, dass zufolge

eines einzigen neuen Mietverhältnisses eine einmalige neue Ausgabe gemacht worden ist, die die Zuständigkeit des kantonalen Parlamentes überstieg. Es ist nämlich möglich, dass die genannte Summe sich nach und nach aus Mietverhältnissen ergeben hat, von denen für keines allein die Finanzkompetenz des Grossen Rates überschritten wurde.

5. a) Zwar sind die Aufwendungen für Miete neuer Verwaltungsräumlichkeiten nach dem Gesagten eine neue Ausgabe und sie wären deshalb, als sie für das Jahr 1968 erstmals beschlossen wurden, der Volksabstimmung zu unterstellen gewesen. Indessen hätten die Beschwerdeführer damals die Volksabstimmung, die unbestrittenermassen nicht stattfand, mit staatsrechtlicher Beschwerde erzwingen können. Wenn sie das nicht getan haben, können sie es im Anschluss an die Beschlüsse für 1969 nicht mehr nachholen.
Das Ausgabenreferendum soll dem Bürger ermöglichen, über Aufwendungen für einen neuen Zweck zu ent-

scheiden. Geht es dabei wie hier um wiederkehrende Aufwendungen, so hat die Entscheidung des Volkes über den entsprechenden Verwaltungsakt selber zu ergehen und nicht über weitere Folgen dieses Verwaltungsakts. Es würde zu Rechtsunsicherheit und häufig auch zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen, wenn die Volksabstimmung über den Ausgabenbeschluss noch in einem späteren Zeitpunkt verlangt werden könnte. Daraus, dass der (erstmalige) Verzicht auf die Abstimmung von niemandem angefochten wurde, obschon die Möglichkeit dazu bestand, darf eben geschlossen werden, die Stimmbürger seien mit der Ausgabe und dem sie allenfalls begründenden Verwaltungsakt einverstanden. Der Verwaltungsakt, an dem die Stimmbürger über den Weg des Ausgabenreferendums hätten mitwirken können, war im vorliegenden Falle die Einmietung der kantonalen Verwaltung im Verwaltungsgebäude der Gebäudeversicherungsanstalt. Darüber wurde aber erstmals mit dem Beschluss für das Budget 1968 entschieden. Schon damals überstiegen die neuen geplanten Aufwendungen die Finanzkompetenz des Grossen Rates erheblich. Als der entsprechende Kredit in das Budget 1969 aufgenommen wurde, handelte es sich somit um keinen Beschluss über eine neue wiederkehrende "Verwendung" mehr, sondern um die Fortführung einer bereits vom Kanton übernommenen Belastung. Insofern betraf lediglich der Beschluss für 1968 eine neue Ausgabe.

b) Was die Beschwerdeführer gegen diese Ansicht vorbringen, hält näherer Prüfung nicht stand. Sie wenden einmal ein, der erstmalige Beschluss, die Mietzinse und Nebenkosten für ein halbes Jahr ins Budget aufzunehmen, habe lediglich provisorischen Charakter gehabt. Der Bürger habe deshalb einen endgültigen Entscheid abwarten dürfen, bis er dagegen ein Rechtsmittel ergriff. Provisorisch war indessen nicht das Vertragsverhältnis über die Miete von Verwaltungsräumlichkeiten, sondern lediglich die Höhe des vom Kanton zu entrichtenden Mietzinses. Dieser war nach Vertrag in Prozenten der Baukosten zu berechnen, und die Höhe der Baukosten stand damals noch nicht fest. Bei dem pro 1968 bewilligten Kredit handelte es sich auch nicht um einen Teilkredit. Der Begriff des Teilkredites steht im Gegensatz zu demjenigen des Gesamtkredites und spielt als solcher nur bei den einmaligen Ausgaben eine Rolle (BGE 77 I 114). Mit dem Budgetbeschluss 1968 wurde aber nicht eine einmalige, sondern eine neue wiederkehrende Ausgabe bewilligt. Aus dem gleichen Grunde kann der Beschluss für die Mietzinsen für das Jahr 1969 auch nicht als Wiedererwägungsbeschluss desjenigen für das Jahr 1968 aufgefasst werden. Wie ausgeführt, handelt es sich dabei vielmehr um eine Folge aus dem ersten Beschluss.
c) Die Beschwerde erweist sich daher insofern als verspätet, als bereits die Ausgabenbewilligung im Budgetbeschluss für 1968 hätte angefochten werden sollen. Die Beschwerdeführer waren dazu in der Lage. Aus dem Voranschlag für 1968 ging klar hervor, dass erstmalig wiederkehrende Aufwendungen für die Einmietung in das Verwaltungsgebäude der Gebäudeversicherungsanstalt beschlossen werden sollten, und das Gleiche ergab sich auch aus den öffentlichen Verhandlungen des Grossen Rates. Dessen Beschlüsse und Erwägungen werden überdies in der Regel durch die Presseberichterstattung über die Verhandlungen dem Bürger hinreichend klar dargestellt. Der Stimmberechtigte kann sich deshalb Rechenschaft darüber geben, ob mit einer Verfassungsverletzung gerechnet werden muss. Es ist ihm dann auch zuzumuten, die näheren Unterlagen selber zu beschaffen.
d) Die Beschwerdeführer fechten nun allerdings den Budgetbeschluss für 1969 eventuell nur deswegen an, weil gegenüber dem Beschluss für 1968 die umstrittenen Mietzinsen noch einmal in einem Masse erhöht wurden, das die Finanzkompetenz

des Grossen Rates überstieg. Nach Ansicht der Beschwerdeführer verbietet es keine Verfassungsbestimmung, auch eine derartige nachträgliche Erhöhung noch im betreffenden Jahr zu beanstanden und zu verlangen, dass sie dem Volke zur Abstimmung unterbreitet werde. Zwar besteht eine solche ausdrückliche Verfassungsbestimmung nicht, doch folgt aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Erhöhung der Budgetsumme für eine

bereits übernommene Verpflichtung, die in der gleichen Art und Weise weitergeführt wird, keinen Beschluss über neue Ausgaben darstellt. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Erhöhung einer nunmehr gebundenen Ausgabe, deren Ausmass überdies vorauszusehen war.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.