Urteilskopf

99 Ia 177

21. Auszug aus dem Urteil vom 26. April 1973 i.S. Müller gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Kreditreferendum; Einheit der Materie.

- Beginn und Dauer der Beschwerdefrist, wenn die Formulierung einer Abstimmungsfrage angefochten werden will (E.1).

- Bundesrechtliche Anforderungen an die Einheit der Materie beim Kreditreferendum; Bestätigung der Rechtsprechung (E.3).

- Zulässigkeit der Verkoppelung der Kredite für U- und S-Bahn in der zürcherischen Abstimmungsvorlage vom 20. Mai 1973 (E.4).

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; referendum financier; unité de la matière.

- Point de départ et durée du délai de recours lorsque le recourant s'en prend à la façon de formuler la question au peuple (consid. 1).

- Exigences de droit fédéral en ce qui concerne l'unité de la matière dans un référendum financier; confirmation de la jurisprudence (consid. 3).

- Admissibilité de la jonction des crédits pour les voies de communication souterraines et les voies de communication de surface dans l'acte soumis à la votation zurichoise du 20 mai 1973 (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario; unità della materia.

- Inizio e durata del termine di ricorso ove sia impugnata la formulazione di una questione sottoposta al popolo (consid. 1).

- Esigenze del diritto federale per quanto concerne l'unità della materia in un referendum finanziario; conferma della giurisprudenza (consid. 3).

- Ammissibilità dell'accoppiamento dei crediti per le vie di comunicazione sotterranee e per le vie di comunicazione di superficie nel disegno sottoposto alla votazione zurighese del 20 maggio 1973 (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 177

A.- Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich stimmten am 4. Juni 1972 einer Änderung von Art. 26 der

Staatsver fassung (KV) zu und nahmen gleichzeitig ein Gesetz über den regionalen öffentlichen Verkehr an. Der neue Art. 26 KV lautet: "Der Staat fördert den regionalen öffentlichen Verkehr, insbesondere durch Gewährung von Beiträgen und Darlehen.

BGE 99 Ia 177 S. 178

Er kann bei der Bildung oder Umgestaltung von Verkehrsunternehmungen und bei deren regionalem Zusammenschluss mitwirken und sich an ihnen beteiligen. Er ermöglicht auf dem Wege der Gesetzgebung die Gründung regionaler Verkehrsbetriebe als öffentlichrechtliche Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Kantonsrat ist ermächtigt, Gemeinden zur Beteiligung an regionalen Verkehrsbetrieben zu verhalten."
Gestützt auf diese neuen Rechtsgrundlagen beschloss der Kantonsrat am 26. Februar 1973: I. Für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs in der Region Zürich wird ein Gesamtkredit von 600 Millionen Franken, - an die zu gründenden Verkehrsbetriebe der Region Zürich (VBRZ) als Staatsbeitrag an den Bau der U-Bahnlinie Flughafen/Kloten-Zürich-Dietikon und der Abzweigung nach Schwamendingen, - an die Schweizerischen Bundesbahnen als Staatsbeitrag an den Bau der Schnellbahnlinie Zürich-Dübendorf/Dietikon (Zürichberglinie) mit Ausbau der Zufahrtsstrecken, - als Beteiligung am Grundkapital der zu gründenden Verkehrsbetriebe der Region Zürich bewilligt. II. Die Bewilligung des Kredites erfolgt unter dem Vorbehalt, dass der Bund und die Stadt Zürich die auf sie entfallenden Leistungen ebenfalls erbringen. Der Kantonsrat wird ermächtigt, für die Weiterführung der Vorbereitungsarbeiten Beträge von insgesamt höchstens Fr. 8'000,000 vor der Zusicherung der Bundesleistungen freizugeben. III. Die Kreditsumme für die Baubeiträge erhöht oder ermässigt sich entsprechend der Bauverteuerung oder -verbilligung zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlages (Preisstand Oktober 1971) und der Bauausführung. IV. Dieser Beschluss ist der Volksabstimmung zu unterbreiten. V. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug."
Der Regierungsrat setzte die Abstimmung auf den 20. Mai 1973 an. Der Beschluss des Kantonsrates, über den die Tagespresse bereits berichtet hatte, wurde zusammen mit dem Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates am 27. und 30. März 1973 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert. Laut Auskunft der Staatskanzlei wurde die Abstimmungsvorlage in jenem Stadtkreis von Zürich, in dem der Beschwerdeführer wohnt, zwischen dem 4. und 6. April 1973 zugestellt.

B.- Am 5. April 1973 reichte der in Zürich stimmberechtigte Werner Müller staatsrechtliche Beschwerde ein mit dem

BGE 99 Ia 177 S. 179

sinngemässen Antrag, der Beschluss des Kantonsrates sei insoweit aufzuheben, als er die Staatsbeiträge an den Bau der U-Bahn einerseits und an die S-Bahn anderseits in einer Vorlage vereinige. Der Beschluss des Kantonsrates verletze den Grundsatz der Einheit der Materie, der ein allgemeines Prinzip jeglicher demokratischen Rechtsetzung sei. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 90 I 69 ff) sei die Verkoppelung zweier verschiedener Materien beim Finanzreferendum nur zulässig, wenn entweder die zwei Vorlagen derart zusammenhingen, dass die eine ohne die andere gar nicht möglich sei, oder wenn beide Vorlagen einen gemeinsamen Zweck hätten, der sie objektiv betrachtet als eng zusammengehörend erscheinen lasse. Keine der beiden Alternativen sei im vorliegenden Falle gegeben. U-Bahn und S-Bahn seien zwei grundsätzlich verschiedene, in der fachlichen und politischen Debatte geradezu kontroverse Bahnsysteme. Die U-Bahn sei grundsätzlich Gemeindesache, die S-Bahn hingegen Teil des SBB-Netzes. Die zu einer einzigen Vorlage vereinigten Kredite stünden deshalb "föderalistisch gesehen" auf verschiedenen Rechtsetzungsstufen, und auch die Träger und die Finanzierung der beiden Bahnsysteme seien dementsprechend verschieden. Bei der U-Bahn und S-Bahn bestünden sodann unterschiedliche Zielsetzungen und Interessenlagen. Innerhalb des gesamten Verkehrsnet-

zes unterscheide man Feinverteiler (Tram/Bus), Mittelverteiler (Dienst am Verkehr in der "engeren Region Zürich") und Grobverteiler (Dienst am Verkehr zwischen der die Grosstadt umgebenden Region und der Grosstadt selbst und am Verkehr innerhalb dieser weiteren Region). Die U-Bahn sei ein Mittelverteiler, die S-Bahn ein Grobverteiler. Sie dienten demnach verschiedenen Interessen, und die beiden Kredite seien nur deshalb zusammengefasst worden, weil der Kantonsrat befürchte, bei Trennung der Kredite könnte die unterschiedliche Interessenlage zur Verwerfung der einen oder andern Vorlage führen. Während der Gemeinderat der Stadt Zürich noch einzeln über die beiden Projekte debattiert habe, werde dies dem Volk verwehrt. Gegebenenfalls müsste auch die - ausgeklammerte - Reorganisation des Feinverteilers (Tram/Bus) in die Vorlage einbezogen werden, um von einer Einheit der Materie sprechen zu können. In Wirklichkeit handle es sich bei der beanstandeten Koppelung um einen abstimmungstaktischen Schachzug,

indem der U-Bahn-Kredit mit einem kleinen S-Bahn-Kredit "garniert" worden sei. Es werde dadurch dem Stimmbürger verunmöglicht, sich für oder gegen eines der beiden "konträren" Bahnsysteme auszusprechen.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt, es sei auf die Beschwerde wegen Fristversäumnis nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Der Beschwerdeführer rügt, dass in der Abstimmungsvorlage vom 20. Mai 1973 mehrere Kredite, die der Bürgerschaft getrennt vorgelegt werden müssten, zu einem Gesamtkredit zusammengefasst worden seien. Er erhebt damit eine Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG, wozu er als stimmberechtigter Einwohner des Kantons Zürich legitimiert ist. Streitig ist in formeller Hinsicht einzig, ob die Beschwerde rechtzeitig eingereicht wurde. Der Regierungsrat macht unter Hinweis auf BGE 81 I 208 geltend, dass die Frist zur Anfechtung des Kantonsratbeschlusses vom 26. Februar 1973, welcher die Zusammenfassung der verschiedenen Kredite vorsieht, schon mit dessen Bekanntmachung in der Tagespresse, d.h. am 27. Februar 1973 zu laufen begonnen habe. Staatsrechtliche Beschwerden gegen die Formulierung von Abstimmungsfragen müssten sofort und nicht erst nach der amtlichen Publikation der Vorlage eingereicht werden, damit die Behörde einen allfälligen Mangel noch vor der Abstimmung beheben könne und diese nicht wiederholt zu werden brauche. Die vorliegende Beschwerde vom 6. April 1973 sei deshalb verspätet. Dem ist nicht beizupflichten. Gemäss Art. 89 Abs. 1 OG sind staatsrechtliche Beschwerden binnen dreissig Tagen "von der nach dem kantonalen Recht massgebenden Eröffnung oder Mitteilung des Erlasses oder der Verfügung an gerechnet" dem Bundesgericht einzureichen. Massgebliche Eröffnung war nach zürcherischem Recht die Publikation im Amtsblatt (vgl. § 59 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. Dezember 1955 sowie § 4 lit. a der Verordnung über das Amtsblatt des Kantons Zürich vom 25. Juni 1959). Die dreissigtägige Beschwerdefrist des Art. 89 OG begann dem nach erst mit der Publikation des Kantonsratsbeschlusses im Amtsblatt (27. und 30. März 1973) zu laufen, womit sich

die am 6. April 1973 der Post übergebene Beschwerde als rechtzeitig erweist. Aus dem vom Regierungsrat erwähnten BGE 81 I 208 ergibt sich nichts Gegenteiliges. In jenem Urteil wurde erklärt, dass mit einer Beschwerde gegen die Formulierung der Abstimmungsfrage nicht bis zur Volksabstimmung zugewartet werden dürfe, sondern dass "sofort" schon die vorangehende amtliche Festsetzung der Abstimmungsfrage angefochten werden müsse, damit der Mangel "womöglich" noch vor der Abstimmung behoben werden könne und diese nicht wiederholt zu werden brauche. Ähnliche Ausführungen finden sich in BGE 89 I 400. Wenn eine "sofortige" Einreichung der Beschwerde verlangt wurde, so wollte damit bloss gesagt sein, dass nicht erst die Volksabstimmung, sondern schon die vorher erfolgte amtliche Formulierung der Abstimmungsfrage angefochten werden muss, wobei aber für Beginn und Dauer des Fristenlaufes Art. 89 OG massgebend ist. Das kam bereits in BGE 81 I 209 klar zum Ausdruck, indem dort ausgeführt wurde, dass eine staatsrechtliche Beschwerde binnen dreissig Tagen seit der Publikation der Vorlage im Amtsblatt einzureichen gewesen wäre. In BGE 90 I 72 wurde sodann ausdrücklich erklärt, dass die Ansetzung eines kurzfristigen Abstimmungstermins an der gesetzlichen Beschwerdefrist des Art. 89 OG nichts zu ändern vermöge; eine staatsrechtliche Beschwerde sei selbst nach Durchführung der Abstimmung noch rechtzeitig, wenn sie innert dreissig Tagen seit der amtlichen Publikation der Vorlage eingereicht werde. An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Die vorliegende, nur wenige Tage nach der Publikation im Amtsblatt eingereichte Beschwerde ist demnach rechtzeitig, und sie kann auch noch vor der Abstimmung beurteilt werden.

3. a) Bei Beschwerden gemäss Art. 85 lit. a OG prüft das Bundesgericht die Auslegung kantonaler Vorschriften, die den Umfang und Inhalt des Stimm- und Wahlrechtes normieren oder mit diesem in einem engen Zusammenhang stehen, grundsätzlich frei; soweit kantonales Verfassungsrecht in Frage steht, schliesst es sich in ausgesprochenen Zweifelsfällen der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auslegung an. Das Bundesgericht prüft sodann auch frei, welche Mindestanforderungen an die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sich aus dem Bundesrecht ergeben (BGE 98 Ia 205; BGE 97 I 824, 663, 32 f; BGE 96 I 61; BGE 94 I 33, 531).

b) Das Prinzip der Einheit der Materie ist im zürcherischen Recht nur hinsichtlich der Volksinitiative ausdrücklich verankert. Nach § 4 Abs. 1 Ziff. 4 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Juni 1969 sind Initiativen ungültig, "die Begehren verschiedener Art enthalten, die keinen inneren Zusammenhang aufweisen, es sei denn, dass es sich um eine Initiative auf Gesamtrevision der Staatsverfassung handelt". Was für die Volksinitiative gilt, braucht jedoch nicht ohne weiteres auch beim Referendum zu gelten. Zwar ist richtig, dass sich die Frage nach der Einheit der Materie bei allen Vorlagen stellt, die der Volksabstimmung unterbreitet werden (BGE 97 I 673). Doch erfüllt das Erfordernis der Einheit der Materie bei der Volksinitiative noch einen besonderen Zweck. Wäre es nämlich zulässig, die verschiedensten Postulate zum Gegenstand einer einzigen Initiative zu machen, so wäre die Sammlung der vorgeschriebenen Zahl von Unterschriften übermässig erleichtert. Die Vorschrift über die Einheit der Materie dient hier nicht nur dazu, dem Stimmbürger die ihm zukommende Abstimmungsfreiheit zu gewährleisten und eine unverfälschte Kundgebung des Volkswillens zu ermöglichen, sondern sie soll darüber hinaus auch verhindern, dass das Volksinitiativrecht missbräuchlich gehandhabt wird (GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, S. 424; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, S. 731). Dementsprechend deutete auch das Bundesgericht in seinem neuesten Entscheid BGE 97 I 673 an, dass gegebenenfalls ein Unterschied zu machen ist, je nachdem, ob die Abstimmungsfrage von der obersten Behörde des Kantons oder von Initianten formuliert worden ist. Da das zürcherische Recht für den ersten Fall keine positivrechtliche Regelung enthält und sich die Vorschrift über die Formulierung von Volksinitiativen nach dem Gesagten nicht ohne weiteres auch auf behördliche Vorlagen anwenden lässt, ist die Frage, ob die hier angefochtene Zusammenfassung verschiedener Kredite zulässig war, nach den allgemeinen Grundsätzen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu beurteilen. c) Die ältere Rechtsprechung war in den Anforderungen an die Einheit der Materie zurückhaltend. InBGE 57 I 188ff., welcher ein Finanzreferendum in der Gemeinde Winterthur betraf, behandelte das Bundesgericht das Problem als eine Frage der kantonalen Gesetzgebung und

erklärte, mangels positiver Vorschriften könne gegen die Vereinigung mehrerer

BGE 99 Ia 177 S. 183

Gegenstände in einer Vorlage nur auf Grund des allgemeinen Willkürverbotes eingeschritten werden; die Zusammenfassung mehrerer Teilkredite zu einem Gesamtkredit sei erst dann zu beanstanden, wenn dies "aller Vernunft widerspreche, sich ein haltbarer, vernünftiger Grund nicht mehr geltend machen lasse". In BGE 90 I 72 ff. hingegen ging das Bundesgericht einen wesentlichen Schritt weiter und erkannte, dass sich der Grundsatz der Einheit der Materie schon aus dem Bundesrecht herleiten lasse. Das bundesrechtlich gewährleistete politische Stimmrecht umfasse auch die Stimmfreiheit, d.h. das Recht des Bürgers, seine Stimme geheim, von aussen unbeeinflusst und gemäss seinem wirklichen Willen abzugeben. Der Bürger habe demgemäss, wie schon in früheren Entscheiden festgestellt (BGE 89 I 443,BGE 75 I 245mit weiteren Hinweisen), Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt werde, das den Willen der Wählerschaft nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe. Auf dem Gebiet des Finanzreferendums habe dies zur Folge, dass sich die dem Bürger vorgelegte Frage nur auf einen Gegenstand beziehen dürfe, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft. Zwar sei es grundsätzlich wünschbar, dass sich die Bürger über jeden einzelnen Kredit gesondert äussern könnten, um ihnen das Dilemma zu ersparen, sich mit einem einzigen Ja oder Nein über zwei Objekte aussprechen zu müssen, von denen sie das eine befürworten und das andere ablehnen. Die starre Handhabung dieses Grundsatzes widerspräche aber häufig dem Allgemeininteresse. Unter gewissen Voraussetzungen müssten deshalb die kantonalen Behörden die Möglichkeit haben, in einer einzigen Abstimmungsfrage mehrere Kreditbegehren zusammenzufassen. Dies sei nicht nur der Fall, wenn zwei Ausgaben derart voneinander abhingen, dass die eine ohne die andere gar nicht erfolgen könne, sondern schon dann, wenn sie einen gemeinsamen Zweck verfolgten, der sie objektiv eng miteinander verbinde ("qui les réunit étroitement par un lien réel et objectif"). Es könnten deshalb - so führte das Bundesgericht aus - mehrere Kreditbegehren für Schulhausbauten oder für Strassenbauten oder für Spitalbauten je zusammengefasst werden. Zwar führe auch dies zu einer Beschränkung der Wahlfreiheit des Stimmbürgers, doch sei

BGE 99 Ia 177 S. 184

dies in Kauf zu nehmen, da andernfalls Parlament und Regierung gehindert würden, alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilnehmen zu lassen. Dagegen sei es, wie das Bundesgericht erkannte, unzulässig, Kredite für Schulhausbauten und Spitalbauten nur aus abstimmungspolitischen Überlegungen in einer einzigen Abstimmungsfrage zusammenzufassen; denn hier fehle der gemeinsame Zweck. Das Bundesgericht hat in einem neuesten Entscheid diese Rechtsprechung bestätigt (BGE 97 I 673; vgl. auch BGE 96 I 653), und es besteht kein Anlass, davon abzuweichen. Auch der Beschwerdeführer beantragt keine Praxisänderung. Er behauptet jedoch, dass bei der streitigen Abstimmungsvorlage die erwähnten Erfordernisse für eine Zusammenfassung der verschiedenen Kredite nicht gegeben seien. Diese Frage ist im folgenden zu prüfen.

4. a) Der den Stimmbürgern des Kantons Zürich zur Abstimmung vom 20. Mai 1973 vorgelegte Gesamtkredit von 600 Mio Franken umfasst drei Teilkredite: 1. Beitrag an den Bau der U-Bahn: 495 Mio Franken,
2. Beitrag an den Bau der Zürichberglinie der SBB (S-Bahn): 75 Mio Franken, 3. Beteiligung am Grundkapital der zu gründenden öffentlichrechtlichen Unternehmung Verkehrsbetriebe der Region Zürich, die die U-Bahn bauen und betreiben soll: 30 Mio Franken. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass zwischen dem ersten

und dem dritten Kredit der erforderliche Zusammenhang gegeben ist. Er macht hingegen geltend, dass der Kredit für den Beitrag an die Zürichberglinie der SBB den Stimmberechtigten gesondert vorgelegt werden müsse. Es gebe zahlreiche Stimmbürger, die bereit wären, einem Kredit für die Zürichberglinie zuzustimmen, die aber das Kreditbegehren für die U-Bahn verwerfen möchten. Durch die Verkoppelung werde ihnen die Möglichkeit genommen, ihrem Willen richtig Ausdruck zu geben. In gleichem Sinne äusserten sich zwei Kantonsräte (Protokoll des Kantonsrates vom 26. Februar 1973, S. 4136, 4145, 4163). Der Vertreter der Regierung, Regierungsrat Künzi, bekämpfte jedoch den Antrag (Prot. S. 4161 und 4163), und der Kommissionspräsident teilte mit, dass ein Trennungsantrag in der Kommission mit 11: 2 Stimmen unterlegen sei (Prot. S. 4166). Der Kantonsrat beschloss mit 129:5

Stimmen, auf die Vorlage einzutreten, und nahm sie in der Folge als Ganzes unverändert mit 120: 5 Stimmen an. b) Der Beschwerdeführer versucht darzutun, dass U-Bahn und S-Bahn nicht denselben Zweck verfolgen und dass deshalb zwischen den beiden Teilkrediten der erforderliche objektive Zusammenhang nicht gegeben sei. Seine Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen. Wohl hat die U-Bahn nur die engere Region Zürich (Durchmesser 20-30 km) zu bedienen, während die S-Bahn eine Region von 60-80 km erschliessen soll; es trifft auch zu, dass die beiden Bahnen verschiedene Träger haben und dementsprechend verschieden finanziert werden. Die engere Region der Agglomeration Zürich bildet jedoch einen Teil, ja das Zentrum der weiteren Region, und es lässt sich nicht im Ernst bestreiten, dass die beiden Bahnprojekte planerisch zusammengehören und sich in ihrer Funktion gegenseitig ergänzen. Sie bilden Bestandteil eines umfassenden Transportplanes für die weitere Region Zürich, welcher von einer sogenannten Behördendelegation, die sich aus Vertretern der SBB, des Kantons und der beteiligten Gemeinden zusammensetzte, in den Jahren 1967-1971 ausgearbeitet wurde. Dieser Transportplan sieht die Erstellung noch weiterer U- und S-Bahnlinien vor. Der jetzt zur Abstimmung gebrachte Kredit für die U-Bahnlinie Kloten-Hauptbahnhof-Dietikon und die Zürichberglinie der SBB betrifft jedoch die vordringlichsten Projekte des Gesamtplanes. Wieweit es planerisch und verkehrstechnisch sinnvoll wäre, allenfalls auch nur eine der beiden Bahnen zu bauen und auf die andere zu verzichten, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls sind die beiden Bahnprojekte durch ihren Zweck hinreichend miteinander verbunden, um ohne Verletzung des bundesrechtlichen Grundsatzes der Einheit der Materie zum Gegenstand einer einzigen Vorlage gemacht werden zu können. Wenn es zulässig ist, verschiedene, voneinander unabhängige Schulhausprojekte miteinander zu koppeln (so BGE 90 I 76), so muss es auch zulässig sein, die Kredite für zwei sich funktionell ergänzende und aufeinander abgestimmte Bahnsysteme derselben Region in einer einzigen Vorlage zu vereinigen. c) Die beiden Projekte sind nicht nur durch ihren Zweck, sondern auch durch die Art ihrer Finanzierung miteinander verbunden. Diese beruht auf dem Gedanken, dass die auf die öffentliche Hand entfallenden Gesamtkosten vom Bund, vom

Kanton und von den beteiligten Gemeinden zu je einem Drittel übernommen werden sollen. Wie aus dem Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates hervorgeht, ist jedoch eine Mitfinanzierung der U-Bahn durch den Bund nach der heutigen Gesetzgebung nicht möglich. Da die Vorarbeiten für ein Bundesgesetz über die Subventionierung des Agglomerationsverkehrs noch längere Zeit beanspruchen werden, und um die Ausführung des baureifen U- und S-Bahnprojektes nicht übermässig zu verzögern, wurde zur Finanzierung der beiden Bahnen der folgende Weg gewählt: Von den totalen Kosten der Zürichberglinie mit Zulaufstrecken von 819 Mio Franken übernimmt die SBB vorweg einen Interessenbeitrag von 164 Mio Franken; an die verbleibenden Kos-

ten der S-Bahn von 655 Mio Franken gewährt der Bund sodann einen Beitrag von 570 Mio Franken, was nach der heutigen Gesetzgebung zulässig ist und einem Drittel der von der öffentlichen Hand zu tragenden Gesamtkosten beider Bahnen (1710 Mio Franken) entspricht. Anderseits leisten Bund und SBB keinerlei Beiträge an die U-Bahn. Dies führt zur Kostenverteilung, wie sie im Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates wiedergegeben ist: "a) in Mio Fr.
Bund Kanton Gemeinden Total
U-Bahn – 495 560 1055
Zürichberglinie 570 75 10 655
570 570 570 1710
b) in Prozent
U-Bahn – 47.0 53.0 100
Zürichberglinie 87 11.5 1.5 100"
Der bei der Bürgerschaft des Kantons Zürich angeforderte Gesamtkredit von 600 Mio Franken (570 Mio + 30 Mio Beitrag an das Grundkapital der Verkehrsbetriebe der Region Zürich) setzt somit voraus, dass das Gesamtprojekt mit der vorgesehenen Kostenverteilung verwirklicht werden kann. Würden den Bürgern, wie dies der Beschwerdeführer verlangt, die Kredite für U-Bahn und S-Bahn getrennt vorgelegt und z.B. der Kredit für die U-Bahn verworfen, derjenige für die S-Bahn hingegen angenommen, so bestünde keinerlei Gewähr, dass SBB und Bund die Zürichberglinie gleichwohl im vorgesehenen Mass finanzieren würden; ihre Zusage beruhte ja gerade auf der Voraussetzung, dass Kanton und Gemeinden allein auf

eigene Kosten die U-Bahn bauen, so dass mit der Verwerfung des U-Bahnprojektes auch die Finanzierung der Zürichberglinie in Frage gestellt wäre. Die vom Beschwerdeführer verlangte Wahlmöglichkeit des Stimmbürgers liesse sich somit durch eine blosse Trennung der beiden Teilkredite gar nicht erreichen. Es müssten vielmehr die gesamte Finanzierungsgrundlage geändert und die Kreditbeträge neu festgelegt werden; eine gesonderte Abstimmung über das S-Bahn-Projekt würde voraussetzen, dass die von Kanton und Gemeinden hiefür zu erbringenden Beiträge, die nach der jetzigen Vorlage nur 11,5 und 1,5% (bzw. 75 Mio und 10 Mio Franken) der Gesamtkosten der S-Bahn umfassen, entweder auf den vollen Kostenbetrag erhöht werden oder dass mit den Bundesbehörden über die Kostenverteilung eine neue Einigung erzielt wird. Es müsste jedenfalls von Regierung und Parlament eine von der jetzigen wesentlich verschiedene neue Vorlage ausgearbeitet werden, wobei sich das Problem nicht nur finanziell, sondern auch planerisch anders darbieten würde. d) Die vom Beschwerdeführer beanstandete Verbindung der Kredite für U- und S-Bahn beruht demnach keineswegs auf blossen abstimmungspolitischen Überlegungen, sondern sie drängte sich im Rahmen der vorgeschlagenen Gesamtlösung zwingend auf. Ob die Lösung des Verkehrsproblems der Region Zürich technisch oder finanziell auch anders erfolgen könnte, als es die Vorlage vom 20. Mai 1973 vorsieht, und ob der Stimmbürger im Rahmen anderer Lösungen eine grössere Entscheidungsfreiheit hätte, steht hier nicht in Frage. Das Prinzip der Einheit der Materie gibt dem Bürger keinen Anspruch darauf, dass ihm die Behörde jede mögliche Variante zur Entscheidung vorlegt. Das wäre praktisch auch gar nicht durchführbar. Dem Bürger wird beim Kreditreferendum nicht die Sachfrage als solche unterbreitet, sondern er hat sich über ein von der Behörde bereits ausgearbeitetes konkretes Projekt auszusprechen, und hiebei hat er Anspruch darauf, dass eine einzige Kreditvorlage nicht sachlich völlig getrennte Dinge umfasst. Was der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall anstrebt, ist die Vorlage eines zusätzlichen Projektes, d.h. einer Alternativlösung, die nur den Ausbau des S-Bahnsystems vorsieht. Ob ein solches Projekt ebenfalls ausgearbeitet und zur Abstimmung gebracht werden soll, steht im Ermessen der

politischen Behörden. Aus dem Grundsatz der Einheit der Materie lässt sich eine dahingehende Verpflichtung nicht ableiten; es genügt, dass die jetzt zur Abstimmung gebrachte Kreditvorlage sachlich eine Einheit bildet. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.