Urteilskopf

99 Ia 716

83. Urteil vom 7. November 1973 i.S. Thomas gegen Stadt Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Finanzreferendum. Kanton Zürich.

Begriff des Nachtragskredits. Der Nachtragskredit bezieht sich auf eine durch den ursprünglichen Kreditbeschluss gebundene Ausgabe.

Regeste (fr):
Référendumfinancier, canton de Zurich.

Notion du crédit supplémentaire. Un tel crédit implique une dépense liée à la décision accordant le crédit initial.

Regesto (it):
Referendum finanziario nel cantone di Zurigo.

Nozione di credito supplementare. Tale credito deve riferirsi ad una spesa vincolata al credito accordato inizialmente.

Sachverhalt ab Seite 716

BGE 99 Ia 716 S. 716

A.- Nach § 91 Ziff. 2 des zürcherischen Gesetzes über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (Gemeindegesetz) unterstehen dem obligatorischen Referendum Beschlüsse des grossen Gemeinderates über Krediterteilungen für neue jährlich wiederkehrende oder neue einmalige Ausgaben oder entsprechende Ausfälle in den Einnahmen, sofern sie einen durch die Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) setzt den Betrag, von dem an eine neue einmalige Ausgabe der Abstimmung durch die Gemeinde obligatorisch unterstellt ist, auf Fr. 10 000 000.– fest (Art. 10 lit. d). Nach Art. 14 lit. b GO sind Beschlüsse des Gemeinderates über die Bewilligung von Nachtragskrediten vom Referendum ausgeschlossen.

B.- Am 8. Dezember 1968 bewilligten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich einen Kredit von 72,1 Millionen Franken für den Bau des Westtangentenabschnittes Nordstrasse - Tierspital. Der Kreditbeschluss war mit einer Teuerungsklausel für die Zeit ab Juli 1967 versehen. In einer mit "Änderung des Projektes der Westtangente

BGE 99 Ia 716 S. 717

zwischen Nordstrasse und Tierspital und Kreditumlagerung" überschriebenen Weisung vom 31. Mai 1972 unterbreitete der Stadtrat von Zürich dem Gemeinderat, dass von dem genannten Kredit rund 17 Millionen Franken wegfielen, weil das im Projekt enthaltene Anschlussbauwerk Tierspital vom Kanton im Rahmen des Baues der Expressstrasse SN 1.4.4 erstellt werde. Dagegen sei für den übrigen Abschnitt mit nicht teuerungsbedingten Mehrkosten von rund 9,63 Millionen Franken zu rechnen. Diese aufgrund des Lohn- und Preisstandes vom Juli 1967, dem Zeitpunkt des Kostenvoranschlages, berechneten, in der Weisung im einzelnen aufgeführten Mehrkosten betreffen den Landerwerb (ca. 1 Mio), Baukosten (insgesamt 4,25 Mio), zusätzliche Anlagen des Gaswerkes und der Wasserversorgung (insgesamt ca. 1,09 Mio), des Elektrizitätswerks (ca. 0,6 Mio), Anlagen der Verkehrsbetriebe (ca. 0,68 Mio) und der Polizei (ca. 1,43 Mio) sowie zusätzliche Bauleitungs- und Verwaltungskosten (ca. 2,04 Mio). Nach den Ausführungen des Stadtrates haben sich diese zusätzlichen Mehraufwendungen von insgesamt etwa 11,09 Millionen Franken, von denen Einsparungen im Gesamtbetrag von ca. 1,46 Millionen Franken abgezogen werden können, im Verlaufe der Erstellung des Werkes als notwendig erwiesen; sie hätten im Zeitpunkt des Kostenvoranschlags nicht vorausgesehen oder noch nicht genau bestimmt werden können. Dem Gemeinderat wurde der folgende Antrag gestellt: "1. Der Verwendung des im Gesamtkredit für den Westtangentenabschnitt Nordstrasse - Tierspital enthaltenen Teilkredites für das Anschlussbauwerk beim Tierspital für die Mehrkosten von Fr. 9 630 000 im Abschnitt zwischen Nord- und Hirschwiesenstrasse wird zugestimmt (Kostenstand Juli 1967). 2. Es wird davon Kenntnis genommen, dass
a) Vom ursprünglichen Gesamtkredit von Fr. 72 100 000 Fr. 7 300 000 wegen der vorstehend erwähnten Projektänderungen und Kreditumlagerungen nicht beansprucht werden; b) Das Anschlussbauwerk Tierspital, welches Gegenstand des am 8. Dezember 1968 von der Gemeinde genehmigten Projektes für den Westtangentenabschnitt Nordstrasse - Tierspital war, nicht von der Stadt, sondern vom Kanton erstellt wird. Den übrigen Anpassungen des Projektes wird zugestimmt. 3. Vom neuen Gesamtkredit von Fr. 64 800 000 sind nunmehr Fr. 60 101 000 dem Ausserordentlichen Verkehr, Fr. 2 322 000 dem Polizeiinspektorat, Fr. 350 000 dem Gaswerk, Fr. 410 000 der Wasserversorgung und Fr. 1 617 000 dem Elektrizitätswerk zu belasten."

Der Gemeinderat Zürich genehmigte diesen Antrag am 4. Oktober 1972 und unterstellte den Beschluss dem fakultativen Referendum. Die Volksabstimmung wurde in der Folge nicht verlangt. C.Der in der Stadt Zürich stimmberechtigte Christian Thomas erhob gegen diesen Beschluss des Gemeinderats Zürich vom 4. Oktober 1972 Rekurs beim Bezirksrat Zürich. Im Hauptantrag verlangte er, dass der Beschluss aufgehoben und der Stadtrat von Zürich angehalten werde, für die Kosten der fraglichen Mehraufwendungen einen Nachtragskredit zu verlangen, der nach dem Kostenstand vom Mai 1972 berechnet und von welchem die Minderkosten nicht abgezogen seien. Im wesentlichen machte er geltend, dass die kommunalen Behörden mit ihrer Berechnungsweise den fraglichen Kredit, der in Wirklichkeit die 10 Millionengrenze übersteige, dem obligatorischen Referendum entzogen hätten. In einer späteren Eingabe berichtigte er seine Rekursschrift dahin, dass der darin verwendete Begriff "Nachtragskredit" durch "Projektänderungskredit" zu ersetzen sei. Der Bezirksrat wies den Rekurs am 25. Januar 1972 ab mit der Begründung, dass die in Frage stehenden Mehraufwendungen auf Umstände zurückzuführen seien, die sich erst im Laufe der Projektausführung ergeben hätten, dass weder eine Erweiterung noch eine erhebliche Änderung des Projektes vorgenommen worden sei und dass mangels einer Überschreitung des ursprünglich bewilligten Kredites von 72,1 Millionen Franken die Einholung eines Nachtragskredites überhaupt nicht notwendig gewesen wäre. D.Christian Thomas zog diesen Entscheid des Bezirksrates an den Regierungsrat des Kantons Zürich weiter, wobei er im wesentlichen geltend machte, dass für den vorliegenden Projektänderungskredit die Vorschriften über die Bewilligung neuer Ausgaben anzuwenden seien. Der Regierungsrat des Kantons Zürich wies den Rekurs am 18. Juli 1973 ab. Wie der Begründung des Entscheids im wesentlichen zu entnehmen ist, anerkennt der Regierungsrat, dass der streitige Kredit nach dem Kostenstand 1972 zu berechnen wäre und mithin dem obligatorischen Referendum unterstünde, wenn es sich um eine neue Ausgabe im Sinne von Art. 10 lit. d GO handeln würde. Nach seiner Auffassung handelt es sich jedoch um

einen Nachtragskredit, der nach Art. 14 lit. b GO ohne Rücksicht auf seine Höhe sowohl dem obligatorischen als auch dem

BGE 99 Ia 716 S. 719

fakultativen Referendum entzogen ist. Man könne sich deshalb einzig fragen, ob der Gemeinderat anstelle des von ihm als "Projektänderung und Kreditumlagerung" bezeichneten Begehrens einen Nachtragskredit hätte verlangen müssen, was indessen bloss formelle Bedeutung habe. Die einzige Konsequenz der Rechtsauffassung des Gemeinderats, der diese Kreditbewilligung als ein Geschäft sui generis betrachtete, liege darin, dass der Beschluss, statt überhaupt nicht, dem fakultativen Referendum unterstellt worden sei. Die Stellung des Stimmbürgers sei somit nur verbessert worden.

E.- Christian Thomas hat gestützt auf Art. 85 lit. a OG staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 18. Juli 1973 aufzuheben. Die Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit nötig, aus den nachstehenden Erwägungen.

F.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich und der Stadtrat von Zürich beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Beschwerdeführer sieht sich in seinem Stimmrecht verletzt, weil der fragliche Kreditbeschluss nach seiner Ansicht dem obligatorischen Referendum hätte unterstellt werden müssen. Er begründet dies damit, dass die genannten Mehraufwendungen für den 1968 bewilligten Bau des Westtangentenabschnittes Nordstrasse - Tierspital neue Ausgaben infolge einer Projektänderung darstellten. Da diese nach dem Kostenstand 1972 zu berechnen seien und zudem keine Minderkosten abgezogen werden dürften, betrage der zusätzliche Kredit etwa 15 Millionen Franken und unterstehe daher nach Art. 10 lit. d GO dem obligatorischen Referendum. Eine sogenannte Kreditumlagerung, wie sie der Gemeinderat vorgenommen habe, sei dem zürcherischen Recht überhaupt fremd. Der Regierungsrat dagegen stellt sich auf den Standpunkt, dass bloss ein Nachtragskredit im Sinne von Art. 14 lit. b GO vorliege, der ungeachtet seiner Höhe dem obligatorischen und fakultativen Referendum entzogen sei. Wie es sich damit verhält, ergibt sich aus dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht, bei dessen Auslegung und Anwendung dem Bundesgericht, da es um den Umfang des Stimmrechts geht, grundsätzlich freie Überprüfungsbefugnis zusteht (BGE 98 Ia 610, BGE 97 I 824 je mit Verweisungen).

BGE 99 Ia 716 S. 720

2. Zur Abgrenzung von referendumspflichtigen gegenüber nicht referendumspflichtigen Ausgaben verwenden Lehre und Rechtsprechung die Begriffe der "neuen" und "gebundenen" Ausgabe, und auch das zürcherische Recht stellt sowohl auf kantonaler Ebene wie für die Gemeinden auf diese Begriffe ab (Art. 30 Abs. 1 Ziff. 2 KV, § 91 Ziff. 2 Gemeindegesetz). "Gebunden" und "neu" sind in diesem Zusammenhang korrespondierende und sich gegenseitig ausschliessende Begriffe, die alle Ausgaben eines Gemeinwesens erfassen. Jede Ausgabe, die nicht gebunden ist, ist neu, und umgekehrt. Nach den vom Bundesgericht aufgestellten allgemeinen Grundsätzen gelten insbesondere jene Ausgaben als gebunden, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben

unbedingt erforderlich sind, und den zuständigen Behörden dabei nicht eine Handlungsfreiheit zusteht, die ein Mitspracherecht der Stimmbürger rechtfertigt. Von einer gebundenen Ausgabe kann ferner dann gesprochen werden, wenn anzunehmen ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus diesem folgenden Aufwendungen gebilligt, wenn ein entsprechendes Bedürfnis erkennbar war oder gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgabe gewählt werden (BGE 97 I 825, BGE 96 I 708 f. je mit Verweisungen). Diesen Grundsätzen entspricht § 93 Ziff. 3 Gemeindegesetz, wonach der Abstimmung durch die Gemeinde nicht unterstellt werden die jährlichen Voranschläge und diejenigen besonderen Krediterteilungen, die durch gesetzliche Bestimmungen, durch die Gemeindeordnung sowie durch Beschlüsse der Gemeinde oder der zuständigen Gemeindebehörden bedingt sind. Ausgabenbeschlüsse im Sinne dieser Vorschrift sind z.B. die - in Art. 14 lit. b GO ausdrücklich vom Referendum ausgenommenen - Entscheide über Nachtragskredite. Sie betreffen die Mehrkosten, welche die Ausführung eines von den Stimmbürgern mit einer Kreditbewilligung gutgeheissenen Werkes verursacht. Da die Stimmbürger mit der Kreditbewilligung die Verwirklichung des ihnen unterbreiteten Projektes befürworten, so sind durch dieses Einverständnis auch die gegenüber dem ursprünglichen Kostenvoranschlag sich ergebenden Mehrkosten gedeckt. Allerdings dürfen diese Mehraufwendungen nicht die Folge

einer wesentlichen Änderung des Projektes, wie z.B. einer Erweiterung oder erheblichen Ergänzung sein. Wird das Werk infolge wesentlicher Änderungen den Rahmen des dem Kreditbeschluss zugrunde liegenden Projektes sprengen, so kann die Zustimmung des Volkes zu den betreffenden Mehrkosten nicht mehr als gegeben erachtet werden, und deren Bindung durch den Kreditbeschluss ist nicht mehr gegeben. Eine gebundene Ausgabe und damit ein Nachtragskredit im umschriebenen Sinne liegt jedoch dann vor, wenn sich die Mehrausgaben aus Modifikationen am Projekt ergeben, die sich im Verlaufe der Bauarbeiten als notwendig oder unter dem Gesichtspunkt einer bestmöglichen Ausführung des vorgesehenen Werkes jedenfalls wünschenswert erweisen, oder wenn unvorhersehbare oder auch nur unvorhergesehene Schwierigkeiten die vermehrten Aufwendungen erfordern. Ein echter Nachtragskredit liegt nur dann nicht mehr vor, wenn die zuständige Behörde den ursprünglichen Kredit bewusst zu niedrig gehalten hat, um die Vorlage eher durchzubringen oder der Volksabstimmung überhaupt zu entziehen (HANS ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich 1943, S. 178 ff, 187 ff; ERNST LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1966, S. 123 f; KONRAD KELLER, Grundzüge der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Zürich 1971, S. 28 f). Unter diesen Gesichtspunkten ist im einzelnen jeweils zu prüfen, ob ein zur Deckung der Mehrkosten eines vom Volk bewilligten Werkes verlangter Kredit ein echter, nicht referendumspflichtiger Nachtragskredit ist. Dabei ist mit Rücksicht auf den politischen Zweck des Finanzreferendums von einem eher weiten Begriff der neuen Ausgabe und einem eher engen Begriff der gebundenen Ausgabe auszugehen (BGE 971 825 mit Verweisungen).

3. Zur Begründung seiner Behauptung, der streitige Kreditbeschluss habe eine referendumspflichtige neue Ausgabe und nicht einen Nachtragskredit zum Gegenstand, verweist der Beschwerdeführer im wesentlichen einzig darauf, dass der antragstellende Stadtrat selbst von Projektänderung und Kreditumlagerung sprach. Massgebend kann jedoch nicht die Bezeichnung, sondern nur der Verwendungszweck des nachgesuchten Kredites sein. Da sich der Beschwerdeführer in dieser Hinsicht mit dem angefochtenen Kreditbeschluss nicht auseinandersetzt, erscheint fraglich, ob das Bundesgericht darauf

einzugehen hat (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Doch kann dies offen bleiben, da sich der streitige Kredit ohne weiteres als Nachtragskredit erweist.

4. Wie der Weisung des Stadtrates vom 31. Mai 1972 zu entnehmen ist, wird mit der - kostensparenden - Ausnahme, dass der Kanton das Anschlusswerk Tierspital im Rahmen des Baus der Expressstrasse SN 1.4.4 übernimmt, weder hinsichtlich des Zweckes noch des Umfanges des Werkes eine Projektsänderung vorgenommen. Die Mehrausgaben betreffen Verbesserungen im einzelnen sowie zusätzliche Aufwendungen, die sich zur Ausführung des Projektes als notwendig erwiesen. Zu prüfen ist somit, ob diese verschiedenen Modifikationen eine so erhebliche Änderung am ursprünglich vorgesehenen Werk bedeuten, dass eine Übereinstimmung mit der von den Stimmbürgern gutgeheissenen Sachvorlage nicht mehr gegeben ist, oder ob die höheren Kosten schon im Zeitpunkt des ursprünglichen Kostenvoranschlags vorauszusehen und von der zuständigen Behörde bewusst verschwiegen worden waren. a) Von den in der stadträtlichen Weisung im einzelnen aufgeführten Mehrausgaben betreffen verschiedene Posten Verbesserungen gegenüber dem ursprünglichen Projekt, die sich im Laufe der Bauarbeiten als notwendig oder zumindest wünschenswert erwiesen haben. Es mussten neue Gasleitungen verlegt werden, weil sich zeigte, dass die alten in schlechtem Zustand waren (Fr. 730 000.–). Für den Hirschwiesentunnel wurde entgegen der ursprünglich vorgesehenen Fahrbahnbeleuchtung einfachster Ausführung eine den besonderen Verhältnissen angepasste Beleuchtungsanlage gewählt, und Treppen und andere Fussgängeranlagen wurden mit besseren oder zum Teil erst bei der Detailprojektierung sich ergebenden Beleuchtungsanlagen versehen (Fr. 600 000.–). Sodann entschied man sich für vermehrte und teils bessere Anlagen der Polizei, wie Markierungen, Signalisation und Verkehrsregelungsanlagen (Fr. 1 430 000.). Von all diesen Verbesserungen kann nicht gesagt werden, sie stünden nicht mehr im Sinne des von den Stimmbürgern gutgeheissenen ursprünglichen Projekts. Sie führen nicht zu einem luxuriöseren Werk, sondern es handelt sich um Modifikationen, die unter dem Gesichtspunkt einer bestmöglichen Ausführung des vom Volk gutgeheissenen Projektes nur sinnvoll erscheinen. Man kann sich zwar fragen,

ob die Notwendigkeit einiger dieser Arbeiten und der damit verbundenen Ausgaben nicht schon beim Kostenvoranschlag von 1967 zu erkennen gewesen wäre, doch könnte es sich dabei jedenfalls nur um verhältnismässig geringe Beträge handeln, die bei einer Kreditvorlage von über 72 Millionen zu verschweigen sicher nicht nötig gewesen wäre und die jedenfalls, würden sie als neue Ausgaben betrachtet, unter der 10 Millionengrenze lägen. b) Eine weitere Gruppe von Mehraufwendungen ist auf technische Schwierigkeiten zurückführen, die sich erst im Verlaufe der Bauarbeiten zeigten. Beim Strassenbau verlangte der schlechte Unterbau nicht vorhergesehene bauliche Vorkehren, die Mehrkosten von Fr. 2 100 000.– verursachen. Auch bei den Personenunterführungen erwiesen sich angesichts der herrschenden Verhältnisse entsprechende Mehrarbeiten als erforderlich (Fr. 1 350 000.–). Bei den Anlagen der Wasserversorgung bedingten die zur Aufrechterhaltung des Verkehrs getroffenen Massnahmen, strassenbauliche Gegebenheiten und umfangreiche Provisorien aufwendigere Bau- und Montagearbeiten und damit Mehrkosten von Fr. 360 000.–. Bei diesen Mehraufwendungen handelt es sich eindeutig um Ausgaben, die zur Ausführung des bewilligten Projekts unumgänglich sind und die nicht als Folge eines bewusst zu niedrig gehaltenen Kostenvoranschlags angesehen werden können. c) Weitere Mehrkosten betreffen den Landerwerb (Fr. 1 000 000.–) und Anpassungsarbeiten bei den privaten Grundstücken (Fr. 800 000.–). Was die Entschädigungen für das zum Strassenbau benötigte Land betrifft, dessen Erwerb mit dem zugunsten des Werkes ausgefallenen Volksbeschluss bewilligt war, so hängt deren Höhe zum Teil von den betroffenen Grundeigentümern oder von richterlichen Instanzen ab und konnte somit von der zuständigen Behörde im voraus nicht genau veranschlagt werden. Desgleichen konnte sich auch, wie in der stadträtlichen Weisung mit Recht ausgeführt wird, der volle Umfang der Anpassungsarbeiten, wie die Erstellung von Gartenmauern und Treppen, Stützmauern usw., erst aus den Verhandlungen mit den Grundeigentümern und dem Detailprojekt ergeben. d) Schliesslich betreffen weitere 2,04 Millionen Franken Bauleitungs- und Verwaltungskosten. Sie sind eine Folge

der die zuvor genannten Mehrkosten bedingenden Bauarbeiten

und Leistungen, weshalb auch sie nicht aus dem durch den ursprünglichen Kreditbeschluss festgelegten Rahmen fallen.

5. Stellen die im Krekitbeschluss des Gemeinderats vom 4. Oktober 1972 enthaltenen Ausgaben, weil durch den ursprünglichen Kreditbeschluss des Volkes vom 8. Dezember 1968 gedeckt, gebundene Ausgaben und damit einen Nachtragskredit im Sinne von Art. 14 lit. b GO dar, so sind sie ungeachtet ihrer Höhe vom Referendum ausgeschlossen. Der vom Gemeinderat bewilligte Kredit wäre auch dann den Stimmbürgern nicht zu unterbreiten gewesen, wenn er, wie in der Beschwerde behauptet wird, den Betrag von 10 Millionen überschreiten würde. Daher erübrigt sich zu prüfen, ob er nach dem Kostenstand von 1967 oder 1972 zu berechnen gewesen wäre und ob Minderkosten hätten abgezogen werden dürfen. Da entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers und der kommunalen Behörden keine Kreditumlagerung, d.h. Verwendung der für ein bestimmtes Werk bewilligten Mittel zu einem andern Zweck, vorliegt, kann auch unbeantwortet bleiben, ob dies nach zürcherischem Recht zulässig und allenfalls referendumspflichtig wäre.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.