BGE 122 I 11

Bundesgericht (BGE), 1996-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_122 I 11

FR: ATF 122 I 11

IT: DTF 122 I 11

Regeste

Regeste Art. 85 lit. a OG. Finanzreferendum. Gemeindeordnung und Finanzreglement der Stadt St. Gallen; Schutzbautenverordnung vom 27. November 1978 (BMV). Kredit für die Erstellung einer Bereitstellungsanlage für den Zivilschutz als neue Ausgabe (E. 2b). Bei der Ermittlung der massgeblichen Kosten nach dem Nettoprinzip darf die Gemeinde den aus Ersatzbeiträgen für nicht erstellte Schutzräume (Art. 7 BMV) finanzierten Teil nicht von den Gesamtkosten der Vorlage in Abzug bringen; eine solche Fondsentnahme gilt weder als Beitrag eines Dritten noch als dem Referendum nicht unterstehende zweckgebundene Ausgabe (E. 3).

Erwägungen

E. 2

a) Die Ausgabenkompetenzen in der Stadt St. Gallen sind, soweit sie hier interessieren, wie folgt geregelt: Dem Stadtrat stehen Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben mit Investitionscharakter bis zu 200'000 Franken zu (Art. 41 Ziff. 1 lit. b der Gemeindeordnung vom 20. Mai 1984 [GO]). Der Grosse Gemeinderat beschliesst, unter dem Vorbehalt des Referendums, über neue Ausgaben, für die nicht der Stadtrat zuständig ist (Art. 34 Ziff. 4 GO). Dem fakultativen Referendum unterstehen neue einmalige Ausgaben von 500'001 bis 6'000'000 Franken (Art. 7 Ziff. 6 GO); Ausgabenbeschlüsse des Grossen Gemeinderates über Beträge von 200'001 bis 500'000 Franken unterstehen dem fakultativen Referendum, wenn 21 Mitglieder unmittelbar nach der Beratung die Unterstellung verlangen (Art. 7 Ziff. 13 GO). BGE 122 I 11 S. 14 b) Sowohl die Beschwerdeführer wie auch die Regierung und das Verwaltungsgericht gehen davon aus, dass die Erstellung der BSA eine neue Ausgabe erfordert, sich somit die Frage nach dem zuständigen Organ bzw. der Referendumspflicht nach deren Höhe richtet. Die Regierung begründet das damit, dass die Stadt St. Gallen "beim Bau von Zivilschutzanlagen über einen relativ grossen Entscheidungsspielraum bezüglich Umfang der Ausgabe, Zeitpunkt ihrer Vornahme und anderer Modalitäten" verfüge. Auch das Bundesgericht betrachtet, wenn keine abweichende kantonale Regelung besteht, eine Ausgabe dann als neu, wenn dem Gemeinwesen bei der Erfüllung der fraglichen Aufgabe ein erheblicher Entscheidungsspielraum zusteht, der Ausgabenentscheid sich nicht im blossen Gesetzesvollzug erschöpft. Dementsprechend hat es den Kredit für den Bau einer Zivilschutzanlage in Dietikon, bei welchem der Gemeinde (wie im vorliegenden Fall) in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum zustand, als neue, nicht als gebundene Ausgabe beurteilt (BGE 115 Ia 139 E. 2c, 3 und 4 S. 142 ff.; anders verhielt es sich bei der Erstellung einer Sanitätshilfsstelle in Heiden, wofür der Gemeinde kein erhebliches Ermessen zustand, unveröffentlichter Entscheid vom 16. Dezember 1992 i.S. W.). Die Kosten für die Erstellung der BSA unter den vorliegenden Umständen als neue Ausgabe zu behandeln,

entspricht somit der Rechtsprechung des Bundesgerichts. c) Streitig ist, wie der Kreditbetrag für die Bestimmung des zuständigen Organs zu ermitteln ist. Einig sind sich die Beteiligten darin, dass dabei das sogenannte Nettoprinzip zur Anwendung kommt, was bedeutet, dass derjenige Betrag massgebend ist, den das Gemeinwesen selber aufzubringen hat. Das Nettoprinzip ist im Staatsrecht des Kantons St. Gallen offenbar seit der Einführung des Finanzreferendums unbestritten (H. OESTER, Das Finanzreferendum im Kanton St. Gallen, St. Galler Diss., Winterthur 1962, S. 145 ff.); für die Stadt St. Gallen sieht Art. 35 Abs. 2 des Finanzreglements vom 19. Mai 1987 (FR) ausdrücklich vor, dass Verpflichtungskredite netto zu beschliessen sind, "wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe gesetzlich festgelegt oder rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er unter dem Vorbehalt bestimmter Leistungen Dritter erteilt wird". Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Nettoprinzip bestehen nicht (Entscheid des Bundesgerichts vom 29. November 1988 in ZBl 90 1989 129 E. 2b; BGE 100 Ia 366 E. 4b S. 375; kritisch dazu allerdings I. GRAF, Problem Finanzreferendum, Berner Diss., Grüsch 1989, S. 120 ff.). BGE 122 I 11 S. 15 d) Die Beschwerdeführer bringen vor, dass nach Art. 35 Abs. 2 FR ausdrücklich nur Beiträge Dritter, nicht aber Entnahmen aus städtischen Spezialfinanzierungen von der Gesamtkreditsumme in Abzug gebracht werden dürften. Das Verwaltungsgericht führt dazu aus, Art. 35 Abs. 2 FR lasse sich tatsächlich in dem Sinne verstehen, dass nur Beiträge Dritter an klar umschriebene Investitionsvorhaben abzugsfähig seien. Die Ersatzabgabe der Hauseigentümer, die von der Pflicht zur Erstellung privater Schutzräume dispensiert worden seien, sei nicht an ein konkretes Vorhaben gebunden, sondern in das Finanzierungskonto für die Erstellung und Einrichtung öffentlicher Schutzräume zu leisten; man könne sich daher fragen, ob das Nettoprinzip zur Anwendung gelangen könne. Es hielt diese Frage aber nicht für entscheidend, weil es den Kanton als über dieses Finanzierungskonto verfügungsberechtigtes Gemeinwesen ansah; daraus leitete es ab, dass Entnahmen daraus als kantonale Beiträge so oder so als Beiträge Dritter im Sinne von Art. 35 Abs. 2 FR von der Gesamtkreditsumme abzugsfähig gewesen seien.

E. 3

a) Nach Art. 2 Abs. 1 des Schutzbautengesetzes vom 4. Oktober 1963 (SR 520.2; BMG) in der hier anwendbaren, bis Ende 1994 geltenden Fassung (AS 1994 2670) sind die Hauseigentümer verpflichtet, in allen üblicherweise mit Kellergeschossen versehenen Neubauten sowie bei wesentlichen Umbauten solcher Gebäude Schutzbauten zu erstellen. Nach Abs. 3 können die Kantone in besonderen Fällen Ausnahmen anordnen; ergeben sich daraus für den Hauseigentümer Einsparungen, so hat er eine gleichwertige Ersatzabgabe für die Erstellung öffentlicher Schutzbauten zu leisten. Die Ersatzbeiträge werden in der Schutzbautenverordnung vom 27. November 1978 (SR 520.21; BMV) in der hier anwendbaren, bis Ende 1994 geltenden Fassung (AS 1994 2674) näher geregelt. Deren Art. 7 lautet: "1Die Ersatzbeiträge werden von der Gemeinde für die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von öffentlichen Schutzbauten, insbesondere von öffentlichen Schutzräumen, verwendet. Sind in einer Gemeinde die vorgeschriebenen öffentlichen Schutzbauten erstellt und ausgerüstet, so kann der Kanton die Verwendung der Ersatzbeiträge für weitere Zivilschutzmassnahmen freigeben. 2Die einer Gemeinde von den Hauseigentümern entrichteten Ersatzbeiträge sind bei der Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung der nächsten öffentlichen Schutzbaute von den beitragsberechtigten Kosten abzuziehen. 3Die Kantone können anordnen, dass Ersatzbeiträge zur ganzen oder teilweisen Deckung des Gemeindeanteils der Kosten zur Erstellung und BGE 122 I 11 S. 16 Ausrüstung öffentlicher Schutzbauten in anderen, finanzschwachen Gemeinden verwendet werden." b) Die

Gemeinden sind von Bundesrechts wegen die Hauptträger des Zivilschutzes auf ihrem Gebiet (Art. 10 Abs. 1 des Zivilschutzgesetzes vom 23. März 1962; SR 520.1; ZSG). Die Pflicht, Schutzräume zu erstellen bzw. erstellen zu lassen, trifft die Gemeinden, nicht den Kanton (Art. 1 BMG); diese erheben die Ersatzabgabe (Art. 6 Abs. 4 BMV), führen das entsprechende Konto in ihrer Rechnung und verwenden die Ersatzbeiträge nach der Vorschrift von Art. 7 Abs. 1 BMV . Zu Unrecht will das Verwaltungsgericht aus Art. 7 Abs. 2 BMV ableiten, dass nicht die Gemeinde, sondern der Kanton (durch das kantonale Amt für Zivilschutz) über den Einsatz der Mittel verfüge. Diese Bestimmung stellt lediglich klar, dass sich der Bund nur an Kosten beteiligt, die nicht durch eingegangene Ersatzbeiträge gedeckt sind. Die Ersatzbeiträge stehen nach der insoweit klaren bundesrechtlichen Regelung der Gemeinde zu. Ob sie diese Mittel in eigener Kompetenz oder, wie das Verwaltungsgericht ausführt, nur im Einverständnis mit dem Kanton einsetzen darf, ändert daran nichts. Das gleiche gilt, soweit der Kanton nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 BMV in besonderen Fällen eine andere Verwendung der Ersatzbeiträge anordnen kann. Die Entnahme von Mitteln für eine kommunale Schutzbaute aus dem mit Ersatzbeiträgen geäufneten Finanzierungskonto kann somit nicht als Drittbeitrag des Kantons im Sinne von Art. 35 Abs. 2 FR betrachtet werden. c) Stehen die Ersatzbeiträge der Gemeinde zu, so stellen sie eine kraft Bundesrecht für eine bestimmte Aufgabe - die Erstellung, Erneuerung und Ausrüstung von öffentlichen Schutzbauten - reservierte Spezialfinanzierung der Gemeinde dar (Art. 19 Abs. 1 FR). Die Ersatzbeiträge werden nicht für ein konkretes Vorhaben geleistet; die Beitragspflicht knüpft einzig daran an, dass ein Hauseigentümer von der Pflicht zur Erstellung von Schutzräumen befreit wurde (Art. 1 Abs. 3 BMG). Die Gemeinde anderseits muss die vorgeschriebenen öffentlichen Schutzräume errichten, auch wenn die eingegangenen Ersatzbeiträge für deren Finanzierung nicht ausreichen. Auch die Ersatzpflichtigen können daher nicht als Dritte im Sinne von Art. 35 Abs. 2 FR betrachtet werden, deren Beiträge von der gesamten Baukreditsumme für ein konkretes Projekt abgerechnet werden können. d) Bei einer ganz oder teilweise aus einem Fonds finanzierten Ausgabe erfolgt eine erste Zweckbindung bereits mit der Fondseinlage, so dass BGE 122 I 11 S. 17 gegebenenfalls diese als neue, der Volksabstimmung zu unterwerfende Ausgabe in Betracht fällt. Ob auch die Fondsentnahme als eine neue, referendumspflichtige Ausgabe zu betrachten ist, hängt davon ab, in welchem Masse die Zweckbestimmung des Fonds beim Entscheid darüber einen entsprechenden Spielraum offenlässt oder nicht (vgl. den Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Juli 1989 in ZBl 91 1990 121 E. 3 und BGE 96 I 705 E. 4). Die Ersatzbeiträge im Zivilschutz gemäss Art. 7 BMV und die entsprechenden Fondseinlagen haben ihre Rechtsgrundlage im Bundesrecht, so dass in bezug auf die Fondseinlage ein kommunales Finanzreferendum ausscheidet. Der mit den Ersatzbeiträgen geäufnete Fonds bezweckt die Finanzierung der Zivilschutzanlagen, zu deren Errichtung die Gemeinde verpflichtet ist. Der Gemeinde steht bei der Erfüllung dieser Aufgabe - und damit auch bei der Verwendung der Fondsmittel - ein erheblicher Spielraum offen (E. 2b), so dass es sich ebenfalls bei der Entnahme von 1,6 Mio. Franken aus dem Ersatzbeiträgefonds um eine neue Ausgabe handelt, bei der sich die demokratische Mitbestimmung des Souveräns rechtfertigt. e) Es gibt somit keinen stichhaltigen Grund, zur Bestimmung des für die Ausgabe zuständigen Organs den aus Ersatzbeiträgen finanzierten Anteil von der Gesamtkreditsumme abzuziehen. Der Stadtrat, der nach Art. 41 Ziff. 1 lit. b GO nur befugt ist, neue Investitionen bis zu Fr. 200'000.-- zu tätigen, hat demzufolge mit dem Kreditbeschluss vom 1. Februar 1994 über 1,7 Mio. Franken seine Ausgabenkompetenz überschritten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.