

## **BGE 97 I 820**

Bundesgericht (BGE), 1971-12-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_97 I 820](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_97_I_820)

FR: ATF 97 I 820

IT: DTF 97 I 820

### **Regeste**

Regeste Art. 25 Abs. 1 lit. b aarg. KV; Art. 85 lit. a OG; Finanzreferendum, Ersatzbeschaffung für eine veraltete Datenverarbeitungsanlage. 1. Auch im Kanton Aargau sind nur die "neuen", nicht auch die "gebundenen" Ausgaben dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt (Erw. 3). 2. Begriff der "gebundenen" Ausgabe; Abgrenzung zur "neuen" Ausgabe (Erw. 4). 3. Massgebende Kriterien für den Entscheid darüber, ob die Aufwendungen zur Ersatzbeschaffung für eine veraltete Datenverarbeitungsanlage als "neue" oder als "gebundene" Ausgabe zu behandeln sind (Erw. 5).

### **Erwägungen**

#### **E. 2**

Der Beschwerdeführer macht geltend, der angefochtene Kreditbeschluss betreffe eine Neuanschaffung, welche die endgültige Finanzkompetenz des Grossen Rats übersteige (Art. 33 Abs. 1 lit. f KV); der Beschluss, auf eine Volksabstimmung zu verzichten, sei daher verfassungswidrig. Damit rügt der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung der politischen Stimmberechtigung ( Art. 85 lit. a OG ). Hierzu ist er als aargauischer Stimmbürger unbekümmert um seine Stellung als Mitglied des Grossen Rats ohne weiteres legitimiert (vgl. BGE 97 I 31 Erw. 2).

#### **E. 3**

Der angefochtene Kreditbeschluss betrifft eine "Ausgabe" im Sinne von Art. 25 Abs. 1 lit. b bzw. Art. 33 Abs. 1 lit. f KV und nicht eine bloss Kapitalanlage, die dem obligatorischen Finanzreferendum zum vorneherein nicht unterliegen würde (vgl. BGE 93 I 318 ff., Erw. 5/6). Der Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 lit. b KV könnte zwar - für sich allein betrachtet - darauf schliessen lassen, jede einmalige Ausgabe für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 250'000.-- unterliege dem obligatorischen Finanzreferendum. Aus der Entstehungsgeschichte und aus dem Sinn der genannten Verfassungsbestimmung ergibt sich jedoch, dass auch im Kanton Aargau bloss Beschlüsse über "neue", nicht auch über "gebundene" Ausgaben dem Stimmbürger vorzulegen sind. Die Vorschrift von Art. 25 Abs. 1 lit. b der heute in Kraft stehenden Verfassung aus dem Jahre 1885 ersetzte die Bestimmung des Art. 46 Abs. 1 der Verfassung 1870, wo ausdrücklich von "neuen" Ausgaben die Rede ist. Die Streichung des Wortes "neu" in Art. 25 Abs. 1 lit. b der Verfassung 1885 beruht jedoch auf einem offensichtlichen Versehen des Gesetzgebers, der die Regelung in Art. 46 Abs. 1 der Verfassung aus dem Jahre 1870 anlässlich der Revision nachgewiesenermassen nicht abändern wollte (vgl. G. BUSER, in: "Das Finanzreferendum im Kanton Aargau", S. 20 und H. NEF, *ibid.*, S. 59/60). Wohl ist der Wille des Gesetzgebers für die Auslegung einer Norm allein nicht entscheidend, wenn er im Wortlaut der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden hat ( BGE 95 I 511 mit Verweisungen). Er bildet indessen ein Auslegungselement und darf bei der Ermittlung des

Sinngehalts einer auslegungsbedürftigen BGE 97 I 820 S. 824 Vorschrift mitberücksichtigt werden. Art. 25 Abs. 1 lit. b KV bildet das Gegenstück zu Art. 33 Abs. 1 lit. f KV, welche Bestimmung von den Finanzkompetenzen des Grossen Rats handelt und vorsieht, dass diesem der endgültige Entscheid über eine "neue, einmalige Ausgabe für einen bestimmten Zweck bis auf den Betrag von Fr. 250'000.--" zusteht. Daraus und aus dem Umstand, dass sich auch in der Kompetenzordnung für die jährlich wiederkehrenden Auslagen sowohl in Art. 25 Abs. 1 lit. b als auch in Art. 33 Abs. 1 lit. f KV das Beiwort "neu" findet, darf - wie das Bundesgericht im übrigen bereits im unveröffentlichten Urteil vom 6. April 1960 i.S. Widmer, Erw. 3, entschieden hat - ohne weiteres geschlossen werden, dass unter den referendumpflichtigen einmaligen Ausgaben im Sinne von Art. 25 Abs. 1 lit. b KV vernünftigerweise nur die "neuen", nicht auch die "gebundenen" d.h. gesetzlich festgelegten oder aus den allgemeinen Aufgaben der Verwaltung sich ergebenden Auslagen zu verstehen sind. Dieses, aufgrund einer logisch-systematischen Auslegung gewonnene Ergebnis deckt sich nach dem Gesagten mit dem Willen des Gesetzgebers und steht überdies im Einklang mit der im Urteil 95 I 529 enthaltenen Bemerkung, die Beschränkung des Finanzreferendums auf "neue" Ausgaben verstehe sich von selbst. Zu prüfen bleibt demnach, ob der angefochtene Beschluss eine "neue" oder eine "gebundene" Ausgabe betrifft.

#### **E. 4**

Ein bundesrechtlicher Begriff der "neuen Ausgabe" besteht nicht. Was darunter zu verstehen ist, muss vielmehr durch Auslegung des kantonalen Verfassungsrechts ermittelt werden ( BGE 95 I 537 ). Dabei steht dem Bundesgericht grundsätzlich die freie Prüfung zu; in ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auslegung an ( BGE 97 I 32 /3). Der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums besteht darin, dem Bürger bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Dies gilt zunächst für Vorlagen, mit welchen die Verwaltung zur Erfüllung von zusätzlichen, ausserhalb ihres bisherigen Tätigkeitsbereichs liegenden Aufgaben einen Kredit begehrt. Das erwähnte Mitspracherecht soll sodann auch in jenen Fällen gewährleistet bleiben, in denen die verlangten Mittel dazu dienen sollen, die bisherige gesetzliche BGE 97 I 820 S. 825 Verwaltungstätigkeit zu ermöglichen, sofern sich in bezug auf das Mass und den Einsatzbereich der benötigten Mittel nach der Rechtslage und den Umständen Wahlmöglichkeiten ergeben (vgl. BGE 96 I 708 , BGE 95 I 537 , 218). Im Lichte dieser Zweckbestimmung ist im konkreten Fall zu entscheiden, ob die fragliche Kreditvorlage eine "neue" oder eine "gebundene" Ausgabe betrifft. "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 ( BGE 93 I 624 Erw. 5). Nach den vom Bundesgericht aufgestellten allgemeinen Grundsätzen gelten insbesondere jene Ausgaben als "gebunden", die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind (wie etwa Besoldungen und gewisse Subventionen) oder die zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind ( BGE 93 I 625 mit Verweisungen). Von einer "gebundenen" Ausgabe kann ferner dann gesprochen werden, wenn anzunehmen ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war ( BGE 96 I 708 /9, BGE 95 I 537 /8) oder gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass

übernommenen Aufgabe gewählt werden. Dabei ist indessen vorausgesetzt, dass es sich um gleiche oder gleichartige Mittel handelt; dies trifft namentlich dann nicht zu, wenn hinsichtlich der Kosten und der sachlichen Auswirkungen wesentliche Unterschiede bestehen (vgl. BGE 95 I 218 /9, 538, BGE 93 I 627 ). Mit Rücksicht auf den Zweck des Finanzreferendums geht die Rechtsprechung im allgemeinen davon aus, der Begriff der "gebundenen Ausgabe" sei eher eng und jener der "neuen Ausgabe" eher weit zu fassen ( BGE 96 I 709 mit Verweisungen). Die soeben erwähnten Grundsätze sind denn auch durchaus ein Ausfluss dieser Maxime. Der Verfassungsrichter ist jedoch gehalten, im Einzelfall Untersuchungen darüber anzustellen, ob sich aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis des kantonalen Gesetzgebers, der in erster Linie zur Verfassungsauslegung berufen ist, eine andere Betrachtungsweise aufdrängt ( BGE 95 I 219 BGE 97 I 820 S. 826 Erw. 3, 529). Ob - wie der Regierungsrat anzunehmen scheint - schlüssige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Begriff der "neuen Ausgabe" im Sinne von Art. 25 Abs. 1 lit. b der aargauischen KV im Gegensatz zum soeben erwähnten Grundsatz eher eng auszulegen ist, braucht indessen im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, denn die umstrittene Ausgabe kann bereits nach den oben dargestellten Prinzipien als "gebunden" bezeichnet werden.

#### **E. 5**

Im Urteil 93 I 620 ff. erkannte das Bundesgericht, die Anschaffung einer Datenverarbeitungsanlage sei für die Zürcher Stadtverwaltung nicht unerlässlich und daher referendumspflichtig. Seit 1967 haben sich die Verhältnisse jedoch erheblich gewandelt. Insbesondere in grösseren Unternehmungen der Privatwirtschaft ist die EDV zum unentbehrlichen Hilfsmittel geworden. Aber auch die öffentlichen Verwaltungen sehen sich in zunehmendem Masse veranlasst, zur EDV überzugehen, um mit ihrer Hilfe die ihnen übertragenen Aufgaben zuverlässig und wirtschaftlich (d.h. innert nützlicher Frist und ohne unverhältnismässigen Aufwand an personellen und finanziellen Mitteln) erfüllen zu können. Dies gilt insbesondere für den Bund, aber auch für die Verwaltungen grösserer Kantone und grosser Städte. Ob an der im Urteil 93 I 620 ff. vertretenen Auffassung festgehalten werden kann, mag indessen offen bleiben, denn der angefochtene Kreditbeschluss erweist sich selbst dann als verfassungsmässig, wenn nach wie vor davon ausgegangen wird, die Einführung der EDV in der Verwaltung eines grösseren Gemeinwesens erfordere eine "neue" Ausgabe. Im Kanton Aargau wurde der Grundsatzentscheid zur Einführung der EDV spätestens im Jahre 1963 gefällt, als der Grosse Rat einen Kredit von Fr. 800'000.-- für die Anschaffung der Anlage UNIVAC-UCT bewilligte. Dieser Beschluss wurde nicht dem Referendum unterstellt und blieb unangefochten. Wohl ist aufgrund der erwähnten Rechtsprechung anzunehmen, dass eine gegen diesen Entscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerde Erfolgsaussichten gehabt hätte. Dass die ohne Mitwirkung des Stimmbürgers beschlossene Einführung der EDV gegen die Verfassung versties, kann jedoch im vorliegenden Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden ( BGE 95 I 540 ). Wie der Regierungsrat mit Recht ausführt, stellt der erwähnte Kreditbeschluss aus dem Jahre 1963 einen vom Stimmbürger stillschweigend gebilligten Grundsatzentscheid BGE 97 I 820 S. 827 dar, auf welchen faktisch nicht mehr zurückgekommen werden kann und der weitere, zweckentsprechende Ausgaben erfordert, zumal die Lebensdauer von EDV-Anlagen beschränkt ist. Aus den genannten allgemeinen Grundsätzen ergibt sich daher ohne weiteres, dass die notwendigen Aufwendungen für den Unterhalt der bestehenden, aus dem Jahre 1963 stammenden Anlage, aber auch die Kosten einer aus Gründen der Überalterung erforderlichen echten Ersatzbeschaffung als

"gebundene Ausgaben" anzusehen sind und daher dem Finanzreferendum nicht unterliegen (vgl. oben Erw. 4). a) Der Beschwerdeführer macht geltend, die bestehende UCT-Anlage "funktioniere noch einwandfrei" und sei lediglich zu klein. Damit bestreitet er sinngemäss die Notwendigkeit einer Ersatzbeschaffung. Dieses Vorbringen erscheint indessen schon deshalb als wenig überzeugend, weil der Beschwerdeführer im Verlaufe der grossrätlichen Debatte vom 29. Juni 1971 bloss beanstandete, dass im Zusammenhang mit der Beschaffung einer neuen Computer-Anlage nicht auch die Frage des "Leasing" geprüft und zum Entscheid vorgelegt worden sei; ferner führte er selbst aus, elektronische Anlagen hätten eine Lebensdauer von kaum 10 Jahren. Ob der Beschwerdeführer seine Ansicht inzwischen tatsächlich geändert hat, ist jedoch unerheblich, denn nach den gesamten Umständen kann nicht ernstlich bestritten werden, dass die bestehende EDV-Anlage ersetzt werden muss. Aus den vorhandenen Akten sowie aus den Darlegungen des Regierungsrats in der Botschaft vom 22. April 1971 und in der Vernehmlassung vom 26. August 1971 ergibt sich zweifelsfrei, dass die UCT-Anlage technisch veraltet ist, den Anforderungen nicht mehr genügt und jederzeit ausfallen kann, da die Herstellung dieses Typs bereits im Jahre 1961 eingestellt wurde und die Lieferung von Ersatzteilen - wie aus einem Schreiben der UNIVAC vom 25. Januar 1971 hervorgeht - nur bis Ende 1971 voll gewährleistet ist. Auch Prof. Dr. C. A. Zehnder (Koordinationsgruppe für Datenverarbeitung der ETH Zürich) kommt in seinem, dem Präsidenten der EDV-Kommission erstatteten Gutachten vom 18. August 1971 zum Schluss, die UCT-Anlage müsse umgehend ersetzt werden. Wie dem Protokoll der grossrätlichen Debatte vom 29. Juni 1971 entnommen werden kann, gingen die Meinungen denn auch bloss über die Art der Ersatzbeschaffung und über die Tragweite von Art. 25 Abs. 1 lit. b KV auseinander. BGE 97 I 820 S. 828 b) Der Beschwerdeführer bringt vor, der angefochtene Kreditbeschluss erlaube dem Regierungsrat nicht bloss, für die UCT-Anlage einen gleichwertigen Ersatz zu beschaffen, sondern ermächtige ihn ausserdem, auf ein neues System überzugehen und den Anwendungsbereich der EDV zu erweitern, weshalb nicht mehr von einer eigentlichen Ersatzbeschaffung gesprochen werden könne und der Verzicht auf eine Volksabstimmung aus diesem Grunde gegen die Verfassung verstosse. Richtig ist, dass mit dem neuen System "ein gewisser Ausbau der EDV realisiert werden soll" (Botschaft Ziff. 5.1, S. 12) und dass die Kosten der Anlage Siemens 4004/135 um ein Vielfaches höher sind als jene des bestehenden UNIVAC-UCT-Computers. Allein daraus folgt nicht ohne weiteres, dass keine eigentliche Ersatzbeschaffung vorliegt. Nach dem erwähnten Gutachten Zehnder stammt das veraltete UNIVAC-UCT-System als mittelgrosse Anlage aus der Übergangszeit von der ersten zur zweiten Computer-Generation. Das System Siemens 4004/135 gehört der dritten Generation an und kann nach den heute geltenden Massstäben ebenfalls als mittelgrosse Anlage bezeichnet werden. Das UNIVAC-UCT-System vermochte die im Zeitpunkt der Anschaffung bestehenden und während der Nutzungsdauer zu erwartenden Bedürfnisse der Verwaltung zu befriedigen und verfügte zudem über eine gewisse Leistungsreserve, die heute allerdings vollständig ausgeschöpft ist. Im Hinblick auf die rasch voranschreitende technische Entwicklung auf dem Gebiete der Datenverarbeitung und angesichts der Tatsache, dass sich die Verwaltungstätigkeit fortwährend ausweitet, erscheint eine Ersatzbeschaffung zum vorneherein nur dann als sinnvoll, wenn bei der Auswahl des neuen Systems - ähnlich wie seinerzeit bei der Beschaffung der nunmehr veralteten Anlage - darauf geachtet wird, dass während der voraussichtlichen Nutzungsdauer eine ausreichende Leistungsreserve erhalten bleibt, die einen zweckmässigen und wirtschaftlichen Einsatz der Anlage gewährleistet. Aus der Absicht des Regierungsrats, mit dem neuen System "einen

gewissen Ausbau der EDV zu realisieren", folgt daher nicht ohne weiteres, dass mit dem angefochtenen Beschluss über die umstrittene Ersatzbeschaffung ein Entscheid gefällt wurde, der dem Stimmbürger hätte vorgelegt werden müssen (vgl. dazu W. GEIGER, Elektronische Datenverarbeitungsanlage und Finanzreferendum, ZBl 68/1967, S. 215/6). Ob in bezug auf das BGE 97 I 820 S. 829 Mass der beabsichtigten Erweiterung der EDV eine unter dem Gesichtswinkel des Finanzreferendums erhebliche Wahlmöglichkeit des Stimmbürgers besteht, hängt vielmehr davon ab, ob der Kauf einer bestimmten Anlage noch als echte Ersatzbeschaffung bezeichnet werden kann. Wohl darf beim Entscheid darüber auch ein Preisvergleich angestellt werden; allfällige erhebliche Preisunterschiede dürfen jedoch gegenüber den anderen massgebenden Kriterien (Lebensdauer, Leistung, Wirtschaftlichkeit und Entwicklungsbedürfnisse) nicht überbewertet werden. Im vorliegenden Fall sind die Anschaffungskosten des neuen EDV-Systems um rund 4 Mio. Franken höher als jene der alten Anlage. Dieser grosse Preisunterschied mag auf den ersten Blick Zweifel darüber erwecken, ob noch von einer echten Ersatzbeschaffung gesprochen werden kann. Aus den Akten geht jedoch hervor, dass es offenbar nicht möglich ist, die veraltete UNIVAC-Anlage - unter Berücksichtigung der seit 1963 eingetretenen Teuerung - zu annähernd gleichen finanziellen Bedingungen vollwertig zu ersetzen. Der Beschwerdeführer behauptet denn auch nicht, dass Aussichten bestanden hätten, eine Anlage mit gleicher oder ähnlicher Leistungsfähigkeit zu einem niedrigeren Preis zu erwerben, und auch in der grossrätlichen Debatte vom 29. Juni 1971 war nicht die Rede von der Beschaffung eines billigeren Computer-Systems. Das Bundesgericht hat mithin keinen Anlass, von den Schlussfolgerungen des erwähnten Gutachtens von Prof. Zehnder abzuweichen, der nach gründlichen Untersuchungen zur Auffassung gelangt ist, der Erwerb des Systems Siemens 4004/135 könne angesichts der bestehenden und in absehbarer Zeit zu erwartenden Bedürfnisse der aargauischen Staatsverwaltung ohne weiteres als echte Ersatzbeschaffung für die veraltete UCT-Anlage bezeichnet werden. Unter diesen Umständen hat indessen vernünftigerweise einzig die Verwaltung im Rahmen der ihr obliegenden gesetzlichen Aufgaben darüber zu befinden, in welchen Bereichen sich der Einsatz des Computers rechtfertigt bzw. im Interesse der Erhaltung eines leistungsfähigen administrativen Apparats aufdrängt. Der Grosse Rat war somit nicht verpflichtet, den angefochtenen Kreditbeschluss mit Rücksicht auf den damit verbundenen Ausbau der EDV in der allgemeinen Staatsverwaltung dem Finanzreferendum zu unterstellen. BGE 97 I 820 S. 830 c) Ähnliches gilt beim Entscheid darüber, ob die zum Ersatz bestimmte Anlage käuflich erworben oder auf dem Wege des "Leasing" beschafft werden soll. Wohl müsste in diesem Zusammenhang das Bestehen einer echten Wahlmöglichkeit des Stimmbürgers bejaht werden, wenn im konkreten Fall Anhaltspunkte dafür vorliegen würden, dass sich die Gesamtkosten der beiden Anschaffungsarten erheblich unterscheiden würden oder dass der Entscheid geeignet wäre, die Datenverarbeitung, wie sie mit der Ersatzbeschaffung gewährleistet werden soll, wesentlich zu beeinflussen (vgl. BGE 95 I 218 /9, 538, BGE 93 I 627 ). Dies trifft jedoch im vorliegenden Fall nicht zu. Wie der Regierungsrat anerkennt, kann das "Leasing" einer EDV-Anlage zwar in der Regel als wirtschaftlich günstiger gelten, wenn mit einer relativ kurzen Nutzungsdauer (bis zu sechs Jahren) gerechnet wird. Da indessen die öffentlichen Verwaltungen regelmässig von einer verhältnismässig langen Nutzungsdauer ausgehen, darf ohne weiteres angenommen werden, dass die finanziellen Auswirkungen des Entscheids über die Beschaffungsart im Regelfall nicht derart verschieden sind, dass im Lichte der genannten Grundsätze (vgl. oben Erw. 4) von einer echten Wahlmöglichkeit des Stimmbürgers gesprochen werden kann. Der

Beschwerdeführer behauptet denn auch nicht, dass das "Leasing" im vorliegenden Fall als kostenmässig günstiger anzusehen wäre. Dazu kommt, dass der Entscheid über die Beschaffungsart weitgehend durch die Wahl des EDV-Systems beeinflusst wird, bei welcher den zuständigen Behörden nach dem Gesagten ein verhältnismässig weiter Ermessensspielraum offen steht. So kann ein Kauf zum vorneherein ausser Betracht fallen, wenn sich der Hersteller der ausgewählten Anlage bloss zum Abschluss eines "Leasing"-Vertrags bereit findet. Andererseits können es die anlässlich einer Ersatzbeschaffung zu berücksichtigenden künftigen Bedürfnisse der Verwaltung und die zu erwartende Entwicklung der Datenverarbeitungstechnik als geboten erscheinen lassen, die benötigte Anlage auf dem Wege des "Leasing" zu beschaffen. Wie der Regierungsrat mit Recht ausführt, besteht mithin auch insoweit keine echte Wahlmöglichkeit des Stimmbürgers. Kann im konkreten Fall von einer echten Ersatzbeschaffung gesprochen werden, so erscheint es durchaus folgerichtig und sachgerecht, den Entscheid über die Beschaffungsart den zur Auswahl des Systems zuständigen Behörden zu überlassen, sofern - BGE 97 I 820 S. 831 wie im vorliegenden Fall - keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dadurch der zweckmässige Einsatz des gewählten Systems wesentlich beeinflusst werden könnte. d) Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass der umstrittene Kredit für die Beschaffung eines neuen Computer-Systems Auslagen erfordert, die in Ermangelung einer unter dem Gesichtswinkel des Finanzreferendums erheblichen Entscheidungsfreiheit des Stimmbürgers als "gebunden" gelten können. Der Beschluss des Grossen Rats, auf eine Volksabstimmung zu verzichten, hält demnach vor der Verfassung stand. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Dispositiv

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