

# **BGE 99 IA 716 vom 7. November 1973**

Bundesgericht (BGE), 1973-11-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_99 IA 716](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_99 IA 716)

FR: BGE 99 IA 716 du 7 novembre 1973

IT: BGE 99 IA 716 del 7 novembre 1973

## **Regeste**

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

## **Erwägungen**

### **E. 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

### **E. 2**

Zur Abgrenzung von referendumpflichtigen gegenüber nicht referendumpflichtigen 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 BGE 99 Ia 716 S. 721 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 referendumpflichtiger 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 97 I 825 mit Verweisungen).

### **E. 3**

Zur Begründung seiner Behauptung, der streitige Kreditbeschluss habe eine referendumpflichtige 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 BGE 99 Ia 716 S. 722 einzugehen hat ( Art. 90 Abs. 1 lit. b OG ). Doch kann dies offen bleiben, da sich der streitige Kredit ohne weiteres als Nachtragskredit erweist.

#### E. 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, BGE 99 Ia 716 S. 723 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 zurückzuführen, 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 BGE 99 Ia 716 S. 724 und Leistungen, weshalb auch sie nicht aus dem durch den ursprünglichen Kreditbeschluss festgelegten Rahmen fallen.

## **E. 5**

Stellen die im Kreditbeschluss 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 referendumpflichtig wäre.

Dispositiv

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