

BGer 1P.547/2001 vom 11. März 2002

Bundesgericht, 2002-03-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.547_2001

FR: TF 1P.547/2001 du 11 mars 2002

IT: TF 1P.547/2001 del 11 marzo 2002

Regeste

Politische Rechte

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Beschluss des Grossen Rates ist im Luzerner Kantonsblatt Nr. 26 vom 30. Juni 2001 publiziert. In Anbetracht von Art. 34 OG erweist sich die Beschwerde rechtzeitig im Sinne von Art. 89 OG. Als im Kanton Luzern tätige politische Partei ist das Grüne Bündnis ebenso zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert wie die im Kanton Luzern stimmberechtigte Paula Giger (BGE 125 I 21). Die Prozessvoraussetzungen sind insoweit gegeben.

E. 2.1

Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung der politischen Rechte betreffend das Finanzreferendum geltend. Hierfür rufen sie Art. 9 BV sowie § 39bis der Staatsverfassung des Kantons Luzern (StV) und Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) an. Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nach ständiger Rechtsprechung nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenigen anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen; in ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich der vom obersten kantonalen Organ wie dem Volk und dem Parlament vertretenen Auffassung an (BGE 123 I 175 E. 2d S. 178, mit Hinweisen). In diesem Sinne sind sowohl die Bestimmungen der Staatsverfassung als auch jene des Finanzhaushaltgesetzes frei zu überprüfen. Daran ändert im vorliegenden Fall der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführer neben § 39bis StV lediglich das Willkürverbot nach Art. 9 BV anrufen. Der Sache nach machen sie geltend, das Finanzhaushaltgesetz sei nicht nur willkürlich, sondern falsch ausgelegt und angewendet worden.

E. 2.2

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern (StV) enthält folgende Bestimmung über das obligatorische Finanzreferendum: § 39bis - Volksabstimmung über Bewilligung von Ausgaben 1Beschlüsse des Grossen Rates, welche freibestimmbare Ausgaben für einen bestimmten Zweck bewilligen, unterliegen der Volksabstimmung a. bei einer Ausgabenhöhe von 3 bis 10 Millionen Franken, wenn das fakultative Volksreferendum zustande kommt oder der Grosse Rat eine Volksabstimmung beschliesst; b. bei einer Ausgabenhöhe von mehr als 10 Millionen bis höchstens 25 Millionen Franken, wenn das fakultative Referendum zustande kommt oder mindestens 36 Mitglieder des Grossen Rates eine Volksabstimmung verlangen; c. bei einer Ausgabenhöhe von mehr als 25 Millionen Franken. 2Die massgebende Höhe einmaliger Ausgaben entspricht dem Gesamtbetrag des

für einen bestimmten Zweck zu bewilligenden Kredites. Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) regelt die Sonderkredite in den § 21 ff.: § 21 - Form und Voraussetzung 1Sonderkredite werden durch Dekrete oder durch Grossratsbeschlüsse erteilt. 2Sie sind erforderlich für freibestimmbaren Aufwand und freibestimmbare Ausgaben, die a. den Betrag von 3 Millionen Franken übersteigen, b. weniger als 3 Millionen Franken betragen, nicht im Voranschlag oder als Nachtragskredit bewilligt sind und für die der Regierungsrat von der Ausgabenbefugnis nach § 13 Absatz 1c nicht Gebrauch gemacht hat. ... § 22 - Zusatzkredit Reicht ein Sonderkredit nicht aus, so ist unter Vorbehalt von § 23 beim Grossen Rat ein Zusatzkredit anzufordern. § 23 - Ausnahmen 1Zusatzkredite brauchen nicht verlangt zu werden: a. für teuerungsbedürftigen Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrauslagen; b. für gebundenen Aufwand und gebundene Ausgaben; c. für freibestimmbaren nicht voraussehbaren Aufwand und freibestimmbare nicht voraussehbare Ausgaben in Überschreitung eines Sonderkredites je bis zu 10 Prozent der bewilligten Kreditsumme, höchstens jedoch 1 Million Franken. 2Für Aufwand und Ausgaben gemäss Absatz 1 hat der Regierungsrat den Grossen Rat bei der Rechnungsablage um Entlastung zu ersuchen. Vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen ist im Folgenden zu prüfen, ob der Grossratsbeschluss mit Stimmrechtsbeschwerde überhaupt angefochten werden kann - was der Grosse Rat in Zweifel zieht -, und wie es sich mit dem Ausschluss jeglichen Referendums verhält.

E. 3.1

Auf Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG hin beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger in kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Kennt ein Kanton das Institut des obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendums, so kann Anfechtungsobjekt der Stimmrechtsbeschwerde jeder Ausgabenbeschluss des Gemeinwesens sein, unabhängig davon, ob er von der Exekutive oder vom Parlament gefasst wurde (BGE 118 Ia 184 E. 1a, 113 Ia 388 E. 1b, ZBl 95/1994 S. 222 E. 1a, mit Hinweisen).

E. 3.2

Mit Beschluss vom 5. Dezember 2000 hat der Regierungsrat von den Ausführungen des Finanzdepartementes zu den Mehrkosten des KKL Kenntnis genommen und einen Kantonsanteil von 2'786'620 Franken an die gebundenen und teuerungsbedingten Mehrkosten gesprochen. Gemäss der genannten Rechtsprechung hätte dieser Kreditbeschluss des Regierungsrates grundsätzlich mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden können. Wie es sich mit der Anfechtbarkeit in zeitlicher Hinsicht - angesichts des Umstandes, dass der Regierungsratsbeschluss nicht veröffentlicht worden ist, den Beschwerdeführern allerdings bekannt sein musste - verhält, braucht nicht geprüft zu werden. Die Beschwerdeführer stellen - auch in ihrer Beschwerdeergänzung - verständlicherweise keinen entsprechenden Antrag. Die vom Regierungsrat gesprochene Beteiligung liegt, isoliert betrachtet, unterhalb der Beträge von § 39bis Abs. 1 StV, für die das fakultative oder obligatorische Finanzreferendum gegeben ist.

E. 3.3

Reicht ein Sonderkredit, wie er im vorliegenden Fall durch Dekret des Grossen Rates im Jahre 1993 gestützt auf § 21 FHG für die kantonale Beteiligung an die Erstellung des KKL gesprochen worden ist, nicht aus, so ist nach § 22 FHG beim Grossen Rat grundsätzlich ein Zusatzkredit anzufordern. Zusatzkredite brauchen indessen nicht verlangt zu werden, wenn

die Voraussetzungen von § 23 Abs. 1 FHG vorliegen, insbesondere gebundene Ausgaben und teuerungsbedingte Mehrauslagen in Frage stehen. Diesfalls hat der Regierungsrat den Grossen Rat um Entlastung zu ersuchen. Mit dem angefochtenen Grossratsbeschluss wurde die Abrechnung über die Beteiligung des Kantons an der Realisierung des Kultur- und Kongresszentrums genehmigt und dem Regierungsrat stillschweigend die Entlastung für die Ausrichtung des anteilmässigen Betrages an die Mehrkosten erteilt. Der Grossratsbeschluss stellt keinen Ausgabenbeschluss dar. Die Schlussgenehmigung durch den Grossen Rat hat keinen finanziellen verbindlichen Charakter und demnach keinen Bezug zu den politischen Rechten der Stimmbürger. Zugrunde liegen vielmehr die mit Dekret von 1993 beschlossene Beteiligung (24 Millionen Franken) und die Ausrichtung eines Betrages an die Mehrkosten durch den Regierungsrat (2'786'620 Franken). Die grossrätliche Genehmigung ist vergleichbar mit einer Genehmigung einer Staatsrechnung, für die das Bundesgericht die Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde verneint hat (Urteil vom 14. Mai 2001, 1P.428/2000). Unter diesem Gesichtswinkel erweist sich die vorliegende Beschwerde mangels eines tauglichen Anfechtungsobjektes als unzulässig. In dieser Hinsicht könnte zudem die Frage gestellt werden, ob im vorliegenden Fall nach § 22 FHG der Grosse Rat anstelle des Regierungsrates über den Zusatzkredit hätte entscheiden und beschliessen müssen, weil es sich etwa nicht um gebundene oder teuerungsbedingte Ausgaben im Sinne von § 23 Abs. 1 FHG handle. Diese Frage bezieht sich indessen ausschliesslich auf das Verhältnis zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat und betrifft daher die politischen Rechte der Stimmbürger im Sinne von Art. 85 lit. a OG nicht. Auch insofern ist die Stimmrechtsbeschwerde ausgeschlossen.

E. 3.4

Das Hauptanliegen der Beschwerdeführer besteht in der Sorge um das obligatorische Finanzreferendum, wenn der ursprüngliche Kredit knapp unter der Referendumslimite liegt und später Zusatzkredite gesprochen werden. Sie wollen verhindern, dass mit einem derartigen Vorgehen das (obligatorische) Finanzreferendum umgangen wird. In Bezug auf die vorliegende Angelegenheit bringen sie vor, dass der ursprüngliche Kredit bereits 24 Millionen Franken betragen habe (zu welchem Betrag sie zusätzlich 0,9 Millionen Franken für eine Beteiligung an Projektierungskosten hinzuzählen), nunmehr für die Mehrkosten eine weitere Beteiligung von rund 2,7 Millionen Franken gesprochen worden ist und der gesamte Betrag die Grenze für das obligatorische Finanzreferendum nach § 39bis Abs. 1 lit. c StV überschreite. Sie berufen sich hierfür auf § 39bis Abs. 2 StV, wonach die massgebende Höhe einmaliger Ausgaben dem Gesamtbetrag des für einen bestimmten Zweck zu bewilligenden Kredites entspricht. Mit der zuletzt genannten Bestimmung wird der für die politischen Rechte im Allgemeinen und für das Finanzreferendum im Besondern geltende Grundsatz der Einheit der Materie angesprochen, wie er sich aufgrund der Abstimmungsfreiheit unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung aus dem ungeschriebenen Verfassungsrecht ergab und heute nach Art. 34 BV gilt. Für das Finanzreferendum bedeutet er unter anderem, dass ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden darf, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (BGE 118 Ia 184 E. 3b S. 191, mit Hinweisen). Wie es sich bei Kostenüberschreitung unter referendumsrechtlichen Gesichtspunkten verhält, kann der Staatsverfassung nicht entnommen werden. Solche Fragen werden vielmehr durch das Finanzhaushaltgesetz geordnet. Dieses sieht in § 22 ausdrücklich vor, dass Zusatzkredite gesprochen werden können, sei es durch den Grossen Rat, sei es bei gegebenen Voraussetzungen nach § 23

FHG durch den Regierungsrat. Das Finanzhaushaltsgesetz verlangt demnach nicht, dass Zusatzkredite mit dem ursprünglichen Kredit zusammengerechnet werden. Die Beschwerdeführer machen in dieser Hinsicht nicht geltend, das Finanzhaushaltsgesetz stehe mit der Staatsverfassung im Widerspruch und dürfe daher nicht zur Anwendung gelangen. Die Regelung von § 22 FHG hat aber ihren guten Grund, wie der Grosse Rat in seiner Vernehmlassung dargelegt hat. Es wäre kaum denkbar, mit einem Zusatzkredit den ursprünglichen Kredit erneut in Frage zu stellen, wenn die entsprechenden Beträge bereits ausgerichtet und etwa für Bauten verwendet worden sind. Hingegen unterliegen auch solche Zusatzkredite den üblichen Bestimmungen über das Finanzreferendum, soweit sie nicht als gebunden im Sinne von § 23 Abs. 1 FHG zu betrachten sind. Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass der Zusatzkredit nicht mit dem ursprünglichen Kredit zusammenzurechnen ist und daher unter finanzreferendumsrechtlichem Gesichtspunkt isoliert betrachtet werden darf. Bei dieser Rechtslage entfallen die Voraussetzungen für ein Referendum im vorliegenden Fall, weil die Limite von 3 Millionen Franken gemäss § 39bis Abs. 1 lit. a und b StV auf jeden Fall nicht erreicht wird. Fällt somit ein - fakultatives oder obligatorisches - Finanzreferendum ohnehin ausser Betracht, braucht auch in dieser Hinsicht nicht geprüft zu werden, ob der vom Regierungsrat gesprochene Zusatzkredit von 2'786'620 Franken eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 23 Abs. 1 FHG darstellt.

E. 4

Die vorstehenden Erwägungen ergeben, dass der Regierungsratsbeschluss vom 5. Dezember 2000 nicht angefochten ist und der Beschluss des Grossen Rates vom 25. Juni 2001 mit Stimmrechtsbeschwerde nicht angefochten werden kann. Demnach ist auf die vorliegende Beschwerde nicht einzutreten. Praxisgemäss sind keine Kosten zu erheben.

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