

Anwendung des Finanzreferendums auf Mietverträge

Bericht der Regierung vom 4. Mai 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Sachverhalt	2
1.2. Postulat	3
2. Finanzreferendum	3
2.1. Grundsätzliches	3
2.2. Gesetzliche Regelung	3
2.3. Rechtsprechung	4
3. Universität St.Gallen.....	5
3.1. Anstalt des öffentlichen Rechts	5
3.2. Finanzierung und Frage nach dem Ausgabenreferendum	5
3.3. Sind die mit dem Mietvertrag bewirkten Ausgaben gebunden?	6
4. Beantwortung der Postulatsfragen.....	7
5. Antrag	8

Zusammenfassung

Anlässlich der Behandlung des Kantonsratsbeschlusses über Sanierung und Erweiterung der Universität St.Gallen (35.04.03) stellte die vorberatende Kommission fest, dass die Universität St.Gallen einen Mietvertrag auf bestimmte Dauer und mit einem jährlichen Mietzins in der die Ausgabengrenze des obligatorischen Finanzreferendums für wiederkehrende Ausgaben übersteigenden Höhe abgeschlossen hatte. In der Folge forderte der Kantonsrat die Regierung mittels Postulats auf, sich zur Frage des Unterstellens von Mietverträgen unter das Finanzreferendum zu äussern.

Mietverträge der öffentlichen Hand unterstehen bei erfüllten Kriterien grundsätzlich dem Ausgabenreferendum. Allerdings steht der Universität St.Gallen das Recht auf Selbstverwaltung zu. Sie kann daher in eigenem Namen Rechtsgeschäfte, wie Mietverträge, rechtsverbindlich abschliessen. Soweit die Universität ihre laufenden Ausgaben nicht über Gebühren, Vermögenserträge und besondere Einnahmen finanziert, trägt der Kanton die nicht gedeckten Ausgaben. Über die Höhe entscheidet gemäss Universitätsgesetz abschliessend der Kantonsrat mit dem Voranschlag. Diese gesetzliche Finanzdelegation an den Kantonsrat schliesst das Finanzreferendum für die mit dem Staatsvoranschlag beschlossenen nicht selbst finanzierten Ausgaben der Universität aus. Dies gilt auch für die Ausgaben, die dem Kanton aus dem von der Universität St.Gallen abgeschlossenen Mietvertrag anfallen. Auch wenn diese Ausgaben nicht dem Finanzreferendum unterlagen, wäre es seitens der zuständigen Organe der Universität angezeigt gewesen, den Mietvertrag unter dem Vorbehalt der Ausgabengenehmigung durch den Kantonsrat, also mit Kündigungsmöglichkeit im Fall der Nichtgenehmigung des Voranschlags, abzuschliessen.

1. Ausgangslage

1.1. Sachverhalt

Am 12. Dezember 2000 schloss die Universität St.Gallen mit der Patria Schweizerische Lebensversicherungs-Gesellschaft einen Mietvertrag für die Verwendung der Liegenschaft Dufourstrasse 40a als Bürogebäude ab. Der Mietvertrag mit Beginn auf den 1. März 2004 wurde auf zwanzig Jahre befristet. Der jährliche Bruttomietzins wurde auf Fr. 1'825'107.– angesetzt, gebunden an die Teuerung. Da eine solche eintrat, wurde eine Anpassung vorgenommen und der jährliche Mietzins anfangs 2004 auf Fr. 1'830'624.– festgesetzt.

In Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. Mai 2004 zum Kantonsratsbeschluss über Sanierung und Erweiterung der Universität St.Gallen [35.04.03] (ABI 2004, 1317 ff.) vermerkte die Regierung, dass «die Institute in neu gemietete Büroräume bei der benachbarten Helvetia Patria Versicherung umziehen», wodurch sich der jährliche Mietaufwand der Universität um Fr. 360'000.– erhöhe (ABI 2004, 1331). «Mit der Möglichkeit einer langfristigen Miete des neuen Nordflügels der Helvetia Patria Versicherungen ergibt sich für die Universität die Chance, in ihrer unmittelbaren Nähe einen beträchtlichen Teil ihrer Institute räumlich zu konzentrieren» (ABI 2004, 1334).

In Ziff. 6 der Botschaft werden die zusätzlichen jährlichen Betriebskosten der Universität wiedergegeben (ABI 2004, 1350): Die Miete für die Büroräume im Gebäude Helvetia Patria Versicherung wird mit Fr. 360'000.– veranschlagt, so dass insgesamt (das heisst zusammen mit dem zusätzlichen Personalaufwand von Fr. 640'000.– und dem zusätzlichen Sachaufwand von Fr. 880'000.–) ein zusätzlicher Betriebsaufwand von Fr. 1'880'000.– resultiert. Abschliessend hält die Botschaft fest, dass Sanierung und Erweiterung der Universität St.Gallen Ausgaben zu Lasten des Kantons von 64 Mio. Franken bewirken, wenn der Bundesbeitrag in der erwarteten Höhe von 19 Mio. Franken ausgerichtet werde (ABI 2004, 1351). Von den gesamten Anlagekosten von 83 Mio. Franken betrügen die wertvermehrenden Aufwendungen 34,5 Mio. Franken. Zusätzlich bewirke das Vorhaben eine wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 1'880'000.–. Der Kantonsratsbeschluss unterstehe daher dem obligatorischen Finanzreferendum.

Zuhanden der vorberatenden Kommission erstellte der Rechtsdienst des Erziehungsdepartementes am 2. September 2004 eine Stellungnahme zum Mietvertrag vom 12. Dezember 2000. Darin wird namentlich ausgeführt, dass der vereinbarte Bruttomietzins keine zusätzliche Staatsausgabe darstelle, da der jährliche Staatsbeitrag an die Universität dadurch nicht erhöht werde. Der durch die Zumietung gedeckte Raumbedarf hätte schon vor Vertragsabschluss bestanden und betreffe nicht die Lehre oder die Verwaltung, sondern die Institute, die mit ihren selbst erarbeiteten Mitteln einen Teil der Mietkosten tragen würden.

Anlässlich der Sitzung der vorberatenden Kommission vom 6. September 2004 machte ein Kommissionsmitglied geltend, dass der Mietvertrag dem obligatorischen Finanzreferendum unterstanden hätte, da der Jahresmietzins eine wiederkehrende neue Ausgabe über der gesetzlichen Limite darstelle, und der Behörde bei der Art der Aufgabenerfüllung eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zugekommen sei. Auch wenn der Gesamtkredit der Universität dadurch nicht erhöht werde, könne der Kanton diesen Betrag während zwanzig Jahren nicht reduzieren, was einen Einschnitt in die Budgethoheit des Parlamentes bedeute. Der Abschluss von Mietverträgen sei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung referendumpflichtig.

Der damalige Vorsteher des Erziehungsdepartementes (heute: Bildungsdepartement) merkte an, dass über die Frage, ob der Mietvertrag referendumpflichtig gewesen wäre, diskutiert werden könne. Allerdings habe der Kantonsrat mit dem Voranschlag 2004, der einen Hinweis zum Bezug eines neuen Institutsgebäudes enthielt, nachträglich den Abschluss des Mietvertrages sanktioniert, ohne dass die zuständigen Instanzen die Frage des Finanzreferendums aufgeworfen hätten. Auf jeden Fall habe der Mietvertrag keine Auswirkungen auf die Vorlage betreffend

Sanierung und Erweiterung der Universität, da im Fall einer Ablehnung der Vorlage das ehemalige Institutsgebäude wieder von den Instituten bezogen werden könne.

1.2. Postulat

Bei der Behandlung des Kantonsratsbeschlusses über Sanierung und Erweiterung der Universität St.Gallen (35.04.03) stellte die vorberatende Kommission fest, dass die Universität St.Gallen und die Patria Schweizerische Lebensversicherungs-Gesellschaft, Basel, am 12. Dezember 2000 einen Mietvertrag mit einem Jahres-Bruttomietzins von Fr. 1'830'624.– und einer festen Vertragsdauer von 20 Jahren geschlossen hatten. Sie reichte daraufhin am 6. September 2004 das Postulat 43.04.14 «Unter welchen Voraussetzungen unterstehen Mietverträge dem Finanzreferendum?» ein und forderte die Regierung auf, dem Kantonsrat einen Bericht zu folgenden Fragen zu unterbreiten:

1. Warum legte die Regierung den Mietvertrag, obwohl die Limiten gemäss Art. 6 und Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative überschritten sind, dem Kantonsrat nicht zur Beschlussfassung vor?
2. Warum führte die Regierung, obwohl die Limiten gemäss Art. 6 und Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative überschritten sind, keine Volksabstimmung durch?
3. Wie sind die Finanzkompetenzen zum Abschluss von Mietverträgen geregelt? Gibt es dabei Unterschiede zwischen der allgemeinen Staatsverwaltung und selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten?»

Die Regierung beantragte am 14. September 2004 die Gutheissung des Postulats. Der Kantonsrat hiess das Kommissionspostulat am 20. September 2004 gut (ProtKR 2004/2008, Nr. 45, 192 f.).

2. Finanzreferendum

2.1. Grundsätzliches

Der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums besteht darin, dem Bürger bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler mittelbar betreffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Gegenstand des Finanzreferendums sind daher Aufwendungen, die geeignet sind, die steuerliche Belastung zu beeinflussen.

Das staatliche Vermögen besteht aus dem Finanz- und dem Verwaltungsvermögen. Ersteres besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können. Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Grundstücke, die dauernd für öffentliche Zwecke genutzt werden, gehören zum Verwaltungsvermögen. Dieser Zweiteilung des Staatsvermögens entspricht das Begriffspaar «Anlagen» und «Ausgaben». Jede Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen stellt eine Ausgabe dar. Ausgaben beeinflussen die steuerliche Belastung insofern, als sie keine frei realisierbaren Werte schaffen. Anlagen hingegen sind Veränderungen innerhalb des Finanzvermögens. Dabei wird zur Werterhaltung und Sicherung eines angemessenen Ertrags vorhandenes eigenes Vermögen in eine andere wirtschaftliche Form gebracht.¹

2.2. Gesetzliche Regelung

Art. 48 Bst. d Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) unterstellt Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen, und Gesetze, die solche Ausgaben auslösen, obligatorisch der Abstimmung (obligatorisches Finanzreferendum). Entspre-

¹ Vgl. dazu BGE 123 I 78.

chendes bestimmt Art. 49 Abs. 1 Bst. c KV für das fakultative Finanzreferendum. Abs. 2 davon nimmt bestimmte Ausgaben vom Referendum aus. Die KV verwendet einerseits den unbestimmten Rechtsbegriff der «neuen Ausgabe» und verweist andererseits für die Höhe des das Referendum auslösenden Betrags auf die Gesetzgebung.

Das Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) seinerseits gebraucht wiederum den unbestimmten Rechtsbegriff der «neuen Ausgabe» (Art. 6 und 7 Abs. 1 sowie 7bis Abs. 1 RIG). Immerhin setzt Art. 8 RIG bestimmte Rechtsgeschäfte einer Ausgabe gleich, und nimmt Art. 9 RIG bestimmte Ausgaben vom Referendum aus. Was im Übrigen eine «neue Ausgabe» oder eine «gebundene Ausgabe» ist, legt das RIG nicht fest. Damit überlässt es die Begriffsbestimmung der Rechtsprechung. Nach Art. 6 RIG unterstehen die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahre wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als 1,5 Mio. Franken zur Folge haben, dem obligatorischen Finanzreferendum.

Der auf 20 Jahre abgeschlossene Mietvertrag mit einem Bruttojahresmietzins von Fr. 1'825'107.– löst eine Ausgabe aus, die über der Grenze des obligatorischen Finanzreferendums liegt.

2.3. Rechtsprechung

Enthält das kantonale Recht keine Regelung – wie vorliegend die st.gallische Gesetzgebung bezüglich des Begriffspaares «neue / gebundene Ausgabe» –, ist zur Klärung auf die Rechtsprechung zurückzugreifen.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung² gelten Ausgaben dann als gebunden und damit als nicht referendumspflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das «Ob» weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.

Gebundene Ausgaben unterstehen nicht dem Ausgabenreferendum. Gebunden heisst, dass über die Ausgabe nicht frei beschlossen werden kann oder das Mitspracherecht des Volkes durch das bereits eingeräumte Referendum ermöglicht wurde³. Ausgaben zur Deckung des vom Staat benötigten Raumbedarfs sind neu. Zwar benötigt der Staat die Räume, um die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Es besteht jedoch eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit in Bezug auf die Frage, ob der Raumbedarf durch Eigenbauten oder Einmietung gedeckt werden soll. Der Abschluss von Mietverträgen ist daher grundsätzlich referendumspflichtig. Vorbehalten bleibt eine von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abweichende feststehende Praxis des Kantons⁴, die im Kanton St.Gallen nicht besteht.

² Statt vieler: BGE 115 Ia 141 f.

³ Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 1855.

⁴ Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 1871.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann schliesslich ein Gesetz eine Ausgabenkompetenz selbst dann delegieren, wenn die zu erwartenden Ausgaben ohne diese Delegation dem obligatorischen Ausgabenreferendum unterstehen würden⁵.

3. Universität St.Gallen

3.1. Anstalt des öffentlichen Rechts

Nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG) ist die Universität eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Während sich im Privatrecht aus der Rechtspersönlichkeit der natürlichen oder juristischen Person unmittelbare Rechtsfolgen ergeben⁶, ist dieser Begriff im öffentlichen Recht relativ unbestimmt⁷. Insbesondere was die Handlungsfähigkeit anbetrifft – im öffentlichen Recht ist besser von Selbständigkeit/Selbstverwaltung oder Autonomie zu sprechen –, ergeben sich die Rechtsfolgen nicht bzw. weniger aus dem Begriff als vielmehr aus der Rechtsgrundlage⁸, mit der die öffentlich-rechtliche Institution errichtet wurde⁹.

Mit dem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 1 Abs. 2 UG ist die Universität zu eigenständigem Handeln ermächtigt. Damit sind die zuständigen Organe der Universität zum Abschluss von Rechtsgeschäften, die – wie der Abschluss eines Mietvertrags – im Rahmen der Führung einer Universität liegen, befugt. Sie verpflichten aber die Universität als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und nicht den Kanton St.Gallen.

3.2. Finanzierung und Frage nach dem Ausgabenreferendum

Unter dem Abschnittstitel «IX. Finanzhaushalt» finden sich im Gesetz über die Universität St.Gallen folgende Bestimmungen:

Ausgaben a) ordentliche	<i>Art. 47.</i> Die Universität finanziert die laufenden Ausgaben durch Gebühren, Vermögenserträge und besondere Einnahmen. Der Staat trägt die nicht gedeckten Ausgaben und bezieht die Bundesbeiträge.
b) ausserordentliche	<i>Art. 48.</i> Der Staat trägt die ausserordentlichen Ausgaben, soweit diese nicht durch Bundes- und andere Beiträge gedeckt werden.
Voranschlag	<i>Art. 49.</i> Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat mit dem Staatsvoranschlag Bericht und Antrag über die Leistungen des Staates an die Universität.
Rechnung	<i>Art. 50.</i> Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat mit der Staatsrechnung die Jahresrechnung über die Leistungen des Staates an die Universität.

⁵ Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 1913 – mit kritischer Auseinandersetzung in Rz. 1914, wobei die Autoren die Delegation an das Parlament als weniger problembehaftet bezeichnen als diejenige an die Regierung.

⁶ Rechtsfähigkeit = Fähigkeit, Rechte und Pflichten zu haben (Art. 11 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210; abgekürzt ZGB); Handlungsfähigkeit = Fähigkeit, durch seine Handlungen Rechte und Pflichten zu begründen (Art. 12 ZGB).

⁷ Vgl. GVP 2002, Nr. 114, S. 292 f. Für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Bund, Kanton, Gemeinde, kann allerdings weitgehend auf das privatrechtliche Verständnis abgestellt werden.

⁸ Gründungs-, Begründungs- oder Errichtungsgesetz.

⁹ GVP, a.a.O., S. 293; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/St.Gallen 2006, Rz. 1325 f.

Gemäss diesen Bestimmungen finanziert die Universität die laufenden Ausgaben in bestimmtem Rahmen durch eigene Einnahmen selbst (Art. 47 Abs. 1 UG).¹⁰ Dem Referendum unterstehen aber nur Ausgaben, die zulasten des Staates gehen (Art. 6 und 7 RIG). Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. c des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) gehören selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten – unter Vorbehalt besonderer Gesetzesvorschrift – zur «Staatsverwaltung»; deren Ausgaben sind keine Staatsausgaben im referendumsrechtlichen Sinn, da sie nicht unmittelbar zu Lasten des allgemeinen Staatshaushaltes gehen. Andernfalls ergäbe auch die gesetzlich eingeräumte Selbstverwaltung mit eigener Einnahmemöglichkeit keinen Sinn. Die einzelnen Ausgaben einer öffentlich-rechtlich Anstalt sind nicht Gegenstand des Staatsvoranschlags. Im Begründungsgesetz findet sich im Übrigen regelmässig eine Zweckbindung der Einnahmen der selbständigen Anstalt¹¹, so dass solche, gingen sie denn dem allgemeinen Staatshaushalt zu¹², diesen als Spezialfinanzierung im Sinn von Art. 51 StVG sowie die Steuern nicht betreffen. Das Ausgabenreferendum wird aber, wie dargelegt, mit der Belastung des Steuerzahlers aufgrund der staatlichen Ausgaben gerechtfertigt. Soweit eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (mit Selbstverwaltungsrecht) Ausgaben im Rahmen ihrer Zweckbestimmung tätigt, liegt betreffend dieser Ausgabe eine besondere Gesetzesvorschrift im Sinn von Art. 1 Abs. 1 Bst. c StVG und daher keine (Staats-)Ausgabe nach Art. 52 Abs. 1 StVG¹³ vor.

Die Eigenfinanzierung der Universität reicht nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu finanzieren (Art. 47 Abs. 2 UG). Diese nicht gedeckten Ausgaben hat (abzüglich der Bundesbeiträge¹⁴) der Staat zu tragen. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die zu Lasten des «allgemeinen Haushalts» gehen.

Die durch den Staat zu tragenden Ausgaben sind mit dem Voranschlag dem Kantonsrat zu unterbreiten (Art. 49 UG). Mit dem Voranschlag befindet der Kantonsrat abschliessend über die Leistungen an die Universität. Aufgrund dieser (spezial-)gesetzlichen Finanzdelegation der Ausgabenbefugnis an den Kantonsrat bleibt kein Raum für ein Finanzreferendum.

3.3. Sind die mit dem Mietvertrag bewirkten Ausgaben gebunden?

Die vorstehenden Ausführungen besagen aber noch nicht, dass die von der Universität beschlossenen (Miet-)Ausgaben «gebundene Ausgaben» sind, die der Kantonsrat im (nachfolgenden) Voranschlag einfach so genehmigen muss.

Die Organe der Universität handeln nicht in Vertretung des Kantons St.Gallen, sondern im Namen der Universität. Lediglich die durch die Eigenfinanzierung nicht gedeckten Ausgaben gehen (abzüglich des Beitrags des Bundes und anderer Kantone) zulasten des Staates.¹⁵ Soweit aber die zuständigen Organe der Universität in deren Namen Rechtsgeschäfte mit Dritten ab-

¹⁰ Der Staat hat zudem die Beiträge des Bundes (Art. 47 Abs. 2 UG) und anderer Kantone (für Studierende) der Universität zur Verfügung zu stellen, da sie ihm zweckgebunden ausbezahlt werden.

¹¹ Vgl. beispielsweise Art. 21bis des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1.

¹² Privatrechtlich ist eine juristische Person Vermögensträgerin. Auch hiervon kann die öffentlich-rechtliche Regelung abweichen.

¹³ Art. 52 Abs. 1 StVG besagt, dass jede Ausgabe eines Voranschlagskredits bedarf.

¹⁴ sowie der Beiträge anderer Kantone.

¹⁵ Art. 48 UG regelt die «ausserordentlichen Ausgaben» der Universität. Eigentlich wären unter diesem Begriff vor allem Neu- und Umbauten, Erweiterungen und Sanierungen der Universitätsgebäude und -anlagen zu verstehen. Eigentümer der Universitätsgebäulichkeiten ist aber nicht die Universität, sondern der Kanton St.Gallen. Für diesen stellen die Universitätsliegenschaften Verwaltungsvermögen dar im Sinn von Art. 45 StVG. Damit sind die aufgezählten Ausgaben durch den Staat zu beschliessen; dementsprechend war die Vorlage über die Sanierung und Erweiterung der Universität dem Referendum zu unterstellen (die Kosten aus dem davon unabhängigen Mietvertrag aber eben nicht). Art. 48 UG hat keineswegs den Sinn, für Bauausgaben den Universitätsorganen Vertretungsvollmacht zu erteilen. «Ausserordentliche Ausgaben» sind daher beispielsweise die Kosten für besondere Sicherheitsmassnahmen bei der Teilnahme von sehr prominenten Personen an einer universitären Veranstaltung oder die Räumung besetzter Räumlichkeiten durch die Polizei.

schliessen, dürfen die Rechtsgeschäftspartner aufgrund des Selbstverwaltungsrechts der Universität davon ausgehen, dass diese rechtsgültig abgeschlossen sind. Dass gegebenenfalls eine durch den Voranschlag nicht gedeckte Ausgabe generiert wird, kann dem Rechtsgeschäftspartner – besondere Umstände vorbehalten – nicht entgegengehalten werden. Sind die von der Universität abgeschlossenen Rechtsgeschäfte demzufolge aber verbindlich, können sie mit Klage durchgesetzt werden.

Die Universität schloss den Mietvertrag Ende des Jahres 2000 ab. Aufgrund ihrer Selbständigkeit hatte die Universität weder bei der Regierung noch beim Kantonsrat eine Ermächtigung zum Vertragsabschluss einzuholen. Gemäss Mietvertrag wurde die Miete erst im Jahr 2004 kostenrelevant. Mit dem Voranschlag 2004 wurde der Kantonsrat darüber in Kenntnis gesetzt.

Nach Art. 52 Abs. 1 StVG bedarf jede Ausgabe eines Voranschlagskredits. Auch Art. 49 UG schreibt vor, dass die durch den Staat zu tragenden Kosten der Universität durch den Kantonsrat über den Voranschlag zu genehmigen sind. Erst mit der Genehmigung durch den Kantonsrat wird der Voranschlagsbetrag für das bezeichnete Geschäft zum Voranschlagskredit und steht dem zuständigen Organ zur zweckbestimmten Verwendung offen. Vorher ist dies nicht der Fall. Ist die Genehmigung aber durch Art. 49 UG vorgeschrieben, gilt das auch für die Organe der Universität. Die vorstehend erwähnte Kompetenz zum Abschluss von Rechtsgeschäften kann daher keine beliebige (Ausgaben generierende) Rechtsgeschäftsfreiheit der Universitätsorgane zulasten des Kantons bedeuten. Von den durch Eigeneinnahmen gedeckten und den dringlichen, unaufschiebbaren Ausgaben zur Sicherstellung des Universitätsbetriebs abgesehen, sollten die Universitätsorgane nur durch den Voranschlag genehmigte Ausgaben tätigen. Allerdings beschliesst der Kantonsrat für die Universität jeweils einen «Globalkredit»¹⁶. Die Universität vergleicht ihre beabsichtigten Ausgaben mit dem vorangegangenen Voranschlag und gibt zu Mehrbedarf begründenden Abweichungen eine Erklärung ab. Der Kantonsrat kann aber nicht eine bestimmte Ausgabenposition nicht genehmigen, sondern nur einen weniger hohen Globalkredit der Universität zusprechen und die Universitätsorgane so zum sparsameren Mittelverbrauch auffordern. Es liegt dann an dieser, Einsparungsmöglichkeiten zu finden. Rechtsgeschäfte, die Kosten zur Folge haben, welche die Universität nicht selbst zu finanzieren vermag und die nicht im Rahmen der üblichen Ausgaben liegen, sollten vor der Voranschlagsgenehmigung nach Art. 49 UG unter deren Vorbehalt abgeschlossen werden. Vorliegend, wo der Vertrag eine sehr hohe neue jährlich wiederkehrende Ausgabe begründete und auf lange Dauer fest abgeschlossen wurde, hätte ein Kündigungsvorbehalt für den Fall der Nichtgenehmigung des Voranschlags durch den Kantonsrat vereinbart werden sollen.

4. Beantwortung der Postulatsfragen

Nach dem Gesagten und nach Konsultation eines vom Finanzdepartement in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens¹⁷ lassen sich die im Postulat gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Der Kantonsrat spricht der Universität die Ausgabenbefugnis im Rahmen eines Globalbetrags zu. Dabei werden Ausgaben nicht für einzelne Positionen beschlossen. Aufgrund des Selbstbestimmungsrechts der Universität hat der Kantonsrat nicht über ein Rechtsgeschäft der Universität zu befinden. Er kann einzig den beantragten Voranschlagsbetrag herabsetzen.

¹⁶ Der Begriff wird hier und nachfolgend ungenau verwendet. Einerseits sieht das Gesetz über die Universität die Steuerung mittels Globalkredit nicht vor und andererseits würde einem Globalkredit ein Leistungsauftrag gegenüberstehen. Es wäre daher korrekter von einem «Pauschalbeitrag» oder noch besser von «Deckung des Defizits» oder «Defizitgarantie» zu sprechen.

¹⁷ Das Finanzdepartement hat im Dezember 2007 bei Andreas Auer, Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich, ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses ist im April 2008 erstattet worden. Prof. Auer kommt im Resultat zu den gleichen Ergebnissen.

2. Die Regierung führte deshalb keine Volksabstimmung durch, weil die staatlichen Ausgaben für die Universität mit dem Voranschlag bewilligt werden und dieser in die alleinige Zuständigkeit des Kantonsrates fällt.
3. Zwischen «allgemeiner Staatsverwaltung» und selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten besteht ein Unterschied beim Abschluss von Mietverträgen. Während die «allgemeine Staatsverwaltung» die ordentlichen Ausgabengrundsätze bezüglich Voranschlag und Finanzreferendum zu beachten hat, können öffentlich-rechtliche Anstalten im Rahmen ihrer Selbstverwaltung sowie Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen grundsätzlich Mietverträge abschliessen.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun