Verfahren für Ausgabenbeschlüsse «Infrastrukturunternehmung Regionalflughafen Samedan (INFRA)»

Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau

I. Politische Ausgangslage

Die INFRA plant ein Flugplatzerneuerungsprojekt «Ersatzneubau Regionalflughafen Samedan» («Projekt 2025») mit Finanzierungsbeihilfen der Trägergemeinden. Die Finanzierungsbeihilfen sollen aus einem Verpflichtungskredit i.H.v. 38 Mio. CHF und Garantieverpflichtungen i.H.v. 20 Mio. CHF bestehen. Einschliesslich Teuerungsausgleich auf der Basis 2024 ergibt dies eine Summe von 68.5 Mio. CHF.

Ausserdem soll ein Beschluss aus dem Jahr 2017 zu einem mittlerweile nicht mehr weiterverfolgten Projekt («Projekt 2017») aufgehoben werden. Der Beschluss war durch die Stimmbevölkerung des damals bestehenden Kreises Oberengadin als Gebietskörperschaft gefasst worden. Der Kreis als Gebietshoheit im Kanton Graubünden existiert seit 2017 nicht mehr.

II. Rechtliche Abklärung durch lic. iur. Thomas Nievergelt

Rechtsanwalt lic. iur. Thomas Nievergelt hat mit Schreiben vom 7.4.2025 die internen rechtlichen Abklärungen der INFRA zu den Zuständigkeiten und zum Abstimmungsverfahren dargelegt. Den Stimmberechtigten sollen im Ergebnis folgende Anträge unterbreitet werden:

> «Anlässlich der Sitzung vom […] hat die Flughafenkonferenz einstimmig beschlossen, Ihnen die folgenden Anträge zur Annahme zu empfehlen:
>
> 1. Aufhebung des Beschlusses vom 26.3.2017 des Souveräns des Kreises Oberengadin soweit dieser Beschluss das Entwicklungsschema Kernentwicklung des Regionalflughafens Samedan, die Übernahme der Haftung für das Fremdkapital im Umfang von total CHF 11.5 Mio. sowie den nicht beanspruchten Verpflichtungskredit betrifft;
>
> 2. Genehmigung eines Verpflichtungskredites von CHF 38 Mio., aufgeteilt auf die Trägergemeinden der Infrastrukturunternehmung Regionalflughafen Samedan, d.h.

die Gemeinden des Oberengadins (ohne Gemeinde Bregaglia) nach dem Verteilschlüssel der Region Maloja, verbunden mit der Übernahme der Haftung der Trägergemeinden des Regionalflughafens Samedan für CHF 20 Mio. (Bankdarlehen und Bundesdarlehen) ebenfalls aufgeteilt nach dem Verteilerschlüssel der Region Maloja ohne Gemeinde Bregaglia.»

Die Flughafenkonferenz der INFRA, vertreten durch Christian Brantschen, Vorsitzender und Gemeindepräsident der Gemeinde Celerina/Schlarigna beauftragte das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) mit der kritischen Prüfung der internen Abklärung. Die folgenden Ausführungen wurden von Prof. Dr. Andreas Glaser, Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich sowie Mitglied der Direktion des ZDA, verfasst.

III. Wirksamkeit von Ausgabenbeschlüssen der INFRA

1. Fakultatives Referendum über Ausgabenbeschlüsse

Die INFRA finanziert ihre Aufgaben unter anderem durch Beiträge der Trägergemeinden sowie anderweitige Darlehen und Kreditaufnahmen mit Genehmigung der Trägergemeinden (Art. 21 Abs. 1 lit. c und lit. e Statuten INFRA)[1]. Die Organe der INFRA besitzen keine eigenständigen Befugnisse zum Beschluss von Ausgaben seitens der Trägergemeinden. Die Flughafenkonferenz genehmigt vielmehr Kreditaufnahmen lediglich gemäss Art. 21 lit. e Statuten INFRA, also unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Trägergemeinden (Art. 9 Abs. 1 lit. h Statuten INFRA). Die Verwaltungskommission besitzt keine Befugnisse zum Beschluss neuer Ausgaben, sondern darf Verträge nur im Rahmen des Budgets abschliessen (vgl. Art. 14 Abs. 1 Ziff. 10 Statuten INFRA).

Für die bei Finanzgeschäften erforderliche Mitwirkung der Trägergemeinden verweist Art. 20 Statuten auf die Art. 20 – 22 der – im Wortlaut identischen, in allen Trägergemeinden geltenden – kommunalen Gesetze über die Förderung des Regionalflughafens Samedan (im Folgenden: Flughafengesetz)[2]. Gemäss Art. 22 Abs. 1 Satz 1 Flughafengesetz unterstehen

[1] Statuten der Infrastrukturunternehmung Regionalflughafen Samedan vom 9.6.2017 (im Folgenden: Statuten INFRA).
[2] Exemplarisch für die Gemeinde St. Moritz Gesetz über die Förderung des Regionalflughafens Samedan vom 25.6.2017, Rechtssammlung 16.1.

Beschlüsse der Flughafenkonferenz über «nicht budgetierte einmalige Ausgaben von mehr als 500`000 Franken» dem fakultativen Referendum.

Der Begriff der nicht budgetierten einmaligen Ausgaben entspricht der frei bestimmbaren Ausgabe gemäss Art. 4 Abs. 1 FHG[3]. Eine Ausgabe gilt als frei bestimmbar, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Diese Voraussetzung ist beim «Projekt 2025» erfüllt, geht es doch um die Erneuerung des Flughafens. Die Kreditbeschlüsse in Form eines Verpflichtungskredits und einer Garantieverpflichtung zulasten der Gemeinden unterstehen somit dem fakultativen Referendum.

2. Verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Referendums

Da die INFRA aus elf Gemeinden besteht und über keine eigenständigen Ausgabenbefugnisse verfügt, richtet sich das Verfahren für das Referendum nach dem jeweiligen Recht der Gemeinden. Mit den gleichlautenden Flughafengesetzen haben diese eine spezialgesetzliche Grundlage für Ausgabenbeschlüsse der INFRA geschaffen. Art. 22 Abs. 2 Flughafengesetz erklärt für das Referendum und für die entsprechenden Abstimmungen in den mitwirkenden Trägergemeinden die Bestimmungen der Statuten der Region Maloja[4] (im Folgenden: Statuten Maloja) für sinngemäss anwendbar, insbesondere deren Art. 16, 17 und 26. Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Referendums richtet somit nach den Statuten Maloja.

Die Region Maloja kennt – wie die INFRA – gemäss Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Ziff. 5 und 6 Statuten Maloja ebenfalls ein fakultatives Ausgabenreferendum. Die Referendumsfrist beträgt 90 Tage ab Veröffentlichung des Ausgabenbeschlusses (Art. 26 Abs. 3 Statuten Maloja). Für das Zustandekommen sind 400 Unterschriften von stimmberechtigten Personen der Regionsgemeinden (Art. 26 Abs. 4 Statuten Maloja) oder die Ergreifung durch drei Gemeinden (Art. 26 Abs. 5 Statuten Maloja) erforderlich.

Art. 17 Abs. 1 Statuten Maloja bestimmt, dass Sachvorlagen in jeder Gemeinde zum gleichen Termin zur Urnenabstimmung gebracht werden. Zum massgeblichen Mehr bei der

[3] Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) – BR 710.100.
[4] Statuten der Region Maloja.

Abstimmung enthält Art. 17 Statuten Maloja keine Vorgabe. Eine Regelung der Mehrheitserfordernisse findet sich demgegenüber in Art. 12 Statuten Maloja unter dem Randtitel «Stimmberechtigte der Regionsgemeinden»:

> [3] Statutenänderungen in Bezug auf den Regionszweck (Art. 4) und die Regionsaufgaben (Art. 6) bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Regionsgemeinden.
>
> [4] Für andere Beschlüsse ist die Mehrheit der Stimmenden erforderlich.

Da die geplanten Kreditbeschlüsse nicht auf eine Änderung der Statuten Maloja bezüglich Zweck oder Aufgaben abzielen, sondern Ausgaben der INFRA betreffen, handelt es sich bei sinngemässer Anwendung von Art. 12 Abs. 4 Statuten Maloja um «andere Beschlüsse». Erforderlich ist demnach die Mehrheit der Stimmenden in den elf Trägergemeinden der INFRA. Die Kreditbeschlüsse bedürfen folglich nicht zusätzlich die Mehrheit der Regionsgemeinden.

Die Anwendung des Mehrheitserfordernisses der Stimmenden in den elf Gemeinden steht im Einklang mit Art. 97 Abs. 3 und Abs. 4 GG,[5] wonach Statutenänderungen in Bezug auf den Regionszweck und die Regionsaufgaben der Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden bedürfen, während für andere Erlasse und Beschlüsse (lediglich) die Mehrheit der Stimmenden erforderlich ist. Art. 97 Abs. 2 lit. e GG sieht entsprechend den Statuten Maloja vor, dass die Stimmberechtigten den Entscheid über Ausgaben treffen, welche die Kompetenzen anderer Organe übersteigen, wobei die Statuten das fakultative Referendum vorsehen können.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass in den Statuten INFRA und den Flughafengesetzen der Gemeinden auf eine alte Version des Gemeindegesetzes und dessen inzwischen ausser Kraft gesetzte Bestimmungen verweist. Die als dynamisch zu verstehenden Verweise müssten dahingehend angepasst werden, dass auf die Art. 97 ff. (anstelle Art. 63 ff.) GG verwiesen wird.

3. Vermeidung der Kreditverpflichtung von einzelnen Gemeinden durch Austritt?

Gemäss Art. 27 Statuten INFRA richtet sich der Austritt von Trägergemeinden nach Art. 25 Satz 1 des jeweiligen kommunalen Flughafengesetzes. Danach kann eine Trägergemeinde frühestens nach Ablauf von 10 Jahren seit der Gründung der INFRA und unter Beachtung

[5] Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG) – BR 175.050.

einer Kündigungsfrist von zwei Jahren auf das Ende des Geschäftsjahres austreten. Der Austritt einer Trägergemeinde aus der 2017 gegründeten INFRA wäre somit erstmals auf den 31.12.2027 zulässig. Hierzu müsste die betreffende Gemeinde die Kündigung bis zum 31.12.2025 erklären.

Art. 25 Satz 2 Flughafengesetz bestimmt, dass die austretende Trägergemeinde alle laufenden Verpflichtungen, die bis zum Austritt entstehen, zu erfüllen hat. Ausserdem hat sie keine Ansprüche gegen die INFRA (Art. 25 Satz 3 Flughafengesetz). Demnach bleiben austretende Gemeinden an vor dem Austritt von den Stimmberechtigten der elf Gemeinden bewilligte Ausgabenbeschlüsse gebunden. Findet die Volksabstimmung somit vor dem 31.12.2027 statt, werden im Fall der Zustimmung sämtliche elf Gemeinden durch den Ausgabenbeschluss verpflichtet.

Erklärt eine Gemeinde nach diesem Zeitpunkt bzw. nach einer Volksabstimmung den Austritt, ändert dies grundsätzlich nichts an ihrer finanziellen Verpflichtung. Sollte jedoch eine Gemeinde bereits vor einer allfälligen Volksabstimmung den Austritt erklären, aufgrund der zweijährigen Kündigungsfrist und der Austrittsmöglichkeit auf Ende des Jahres jedoch während dieser Zwischenphase zur Mitgliedschaft verpflichtet bleiben, könnte dies mit Blick auf die Gemeindeautonomie rechtliche Probleme aufwerfen. Im Ergebnis greifen diese nicht durch, da die Gemeinden sich in ihren Flughafengesetzen autonom der langwierigen Austrittsmöglichkeit unterworfen haben. Somit besteht keine Möglichkeit für eine Trägergemeinde, sich durch Austritt der Kreditverpflichtung zulasten der INFRA zu entziehen.

IV. Aufhebung des Ausgabenbeschlusses von 2017

Jede Ausgabe setzt voraus, dass sie die unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen, Konkordaten, Volksbeschlüssen, Gerichtsentscheiden oder dem Referendum unterstellten Kreditbeschlüssen ist (Art. 8 FHG). Ein Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Art. 14 Abs. 1 FHG). Der Verpflichtungskredit verfällt, wenn er nicht beansprucht wird oder sein Zweck erfüllt ist (Art. 15 Abs. 3 FHG).

Die Stimmberechtigten des Kreises Oberengadin hatten in der Volksabstimmung vom 26.3.2017 einem Verpflichtungskredit von 8.5 Mio. CHF für die Investitionen in die Infrastruktur (Kernentwicklung) des Regionalflughafens Samedan, verbunden mit der Haftung der Kreisgemeinden im Rahmen ihrer Beitragspflicht für das Fremdkapital im Umfang von 9.5 Mio. CHF und für das Darlehen des Bundes im Umfang von 2 Mio. CHF, zugestimmt.

Da der Kreditbeschluss die INFRA lediglich zu einer Ausgabe in der bewilligten Höhe für den genannten Zweck ermächtigt, sie hierzu aber nicht verpflichtet, ist die Aufhebung des Ausgabenbeschlusses aus dem Jahr 2017 nicht zwingend erforderlich. Der Kredit verfällt ohnehin, sofern das «Projekt 2017» hinfällig ist und die bewilligten finanziellen Mittel nicht hierfür eingesetzt werden. Da es sich bei dem Beschluss aus dem Jahr 2017 bloss um eine Ermächtigung handelt, von der aufgrund der Zweckänderung kein Gebrauch mehr gemacht werden kann, entfaltet er keine rechtlichen Wirkungen mehr.

Wenn die deklaratorisch wirkende Aufhebung aber aus politischen Gründen gewünscht wird, könnte dies auf unterschiedliche Weise geschehen. Da die Aufhebung keine Ausgabe bewirkt und somit nicht zu einer Belastung des Finanzvermögens führt, könnte der Beschluss aus dem Jahr 2017 von der Verwaltungskommission auf der Grundlage von Art. 13 Abs. 1 Statuten INFRA aufgehoben werden.

Sollte die Aufhebung durch die Stimmberechtigten aus politischen Gründen erwünscht sein, müsste diese im gleichen Verfahren erfolgen wie der seinerzeitige Beschluss. Problematisch könnte dabei einzig sein, dass die damals bestehende Körperschaft des Kreises Oberengadin heute aufgrund des kantonalen Rechts nicht mehr existiert. Die INFRA wurde jedoch mithilfe der Statuten aus dem Jahr 2017 von der Trägerschaft durch den Kreis Oberengadin in die Trägerschaft der elf Oberengadiner Gemeinden überführt. Das Aufhebungsverfahren durch die Stimmberechtigten würde sich somit nach den heute geltenden Bestimmungen für den Beschluss von Ausgaben richten. Der Beschluss könnte somit dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Hierfür würde das Verfahren für den Beschluss von Ausgaben Anwendung finden.

V. Sonderbeitrag der Gemeinde St. Moritz

Der Gemeinderat von St. Moritz möchte, dass die Gemeinde einen Sonderbeitrag i.H.v. 5 Mio. CHF an die INFRA leistet. Gemäss Art. 13 Abs. 2 Ziff. 3 Gemeindeverfassung St. Moritz unterstehen Beschlüsse über frei bestimmbare einmalige Ausgaben von mehr als CHF 2‘000‘000 für den gleichen Gegenstand obligatorisch der Urnenabstimmung.

VI. Einordnung der rechtlichen Beurteilung von lic. iur. Thomas Nievergelt vom 7.4.2025

1. Aufhebung des Beschlusses vom 26.3.2017

In Abweichung von der rechtlichen Beurteilung von lic. iur. Thomas Nievergelt ist die Aufhebung des Beschlusses nicht zwingend erforderlich, da er lediglich eine Ermächtigung, aber keine Verpflichtung zur Tätigung finanzieller Ausgaben darstellte. Wird aus politischen Gründen eine formelle Aufhebung gewünscht, kann diese indes – wie in der rechtlichen Beurteilung vorgeschlagen – durch die Stimmberechtigten der Trägergemeinden erfolgen. Das Mehrheitserfordernis ist analog zur Bewilligung von Ausgaben zu ermitteln (siehe Fragen 2 und 3).

2. Verpflichtungskredit

Wie in der rechtlichen Beurteilung von lic. iur. Thomas Nievergelt dargelegt, entscheiden im Fall der Ergreifung des fakultativen Referendums die Stimmberechtigten der elf Oberengadiner Gemeinden. Massgebend ist die Mehrheit der Stimmenden über alle Trägergemeinden hinweg. Es ist nicht notwendig, dass jede Gemeinde gesondert zustimmt.

3. Garantieverpflichtung

Für die Garantieverpflichtung gilt – wie dies lic. iur. Thomas Nievergelt erörtert – dasselbe Verfahren wie beim Verpflichtungskredit.

4. Gemeindeabstimmung St. Moritz

Wie von lic. iur. Thomas Nievergelt ausgeführt, entscheiden die Stimmberechtigten im Wege einer obligatorischen Urnenabstimmung über den Sonderbeitrag der Gemeinde.

5. Verfahren für die Vorlagen in den Trägergemeinden

Wie von lic. iur. Thomas Nievergelt ermittelt, beantragt die Flughafenkonferenz zuhanden der Stimmberechtigten in den elf Gemeinden die Ausgabenbewilligung. Die Volksabstimmung findet in allen Gemeinden am gleichen Tag als Urnenabstimmung statt.

6. Austritt einer Gemeinde

Durch den Austritt aus der INFRA kann sich eine Trägergemeinde – wie lic. iur. Thomas Nievergelt darlegt – nicht den zuvor von den Stimmberechtigten gutgeheissenen Verpflichtungen entziehen.

7. Formulierung der Anträge

Die Anträge können wie von lic. iur. Thomas Nievergelt vorgeschlagen formuliert werden. Antrag 1 ist jedoch aus rechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich.

Prof. Dr. Andreas Glaser Aarau, 15. April 2025