

BGer 1C_175/2007 vom 13. November 2007

Bundesgericht, 2007-11-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_175_2007

FR: TF 1C_175/2007 du 13 novembre 2007

IT: TF 1C_175/2007 del 13 novembre 2007

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. c BGG ist in kantonalen Stimmrechtssachen zulässig. Dazu zählen - entsprechend der Praxis zu Art. 85 lit. a OG - auch kommunale Angelegenheiten (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.1 S. 188). Kennt ein Kanton das Institut des obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendums, so kann Anfechtungsobjekt der Beschwerde 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; ZBI 105/2004 S. 253 E. 1).

Nach Art. 82 lit. c BGG kann Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen erhoben werden. Der Wortlaut bringt zum Ausdruck, dass lediglich Verletzungen politischer Rechte der Stimmberechtigten Gegenstand der Beschwerde sein können und die Beschwerde eine Betroffenheit in den politischen Rechten der Stimmberechtigten erfordert. Nicht dazu zählen indessen grundsätzlich die parlamentarischen Verfahren. Auch mit der Beschwerde nach Art. 85 lit. a OG konnten keine Verletzungen des parlamentarischen Verfahrens geltend gemacht oder indirekte Wahlen durch Parlamente angefochten werden (vgl. BGE 131 I 366 E. 2.1 S. 367; Urteil 1P.571/2000 vom 16. November 2000 E. 1, je mit Hinweisen; Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 95 f.). Daher ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer geltend macht, mit dem angefochtenen Entscheid werde ihm als Mitglied des Grossen Stadtrates die Kompetenz zum Entscheid über den umstrittenen Kredit entzogen.

Zur Beschwerde ist gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jede Person berechtigt, die in der betreffenden Angelegenheit stimm- und wahlberechtigt ist; diese Legitimationsumschreibung entspricht grundsätzlich der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.1 S. 292). Danach ist der Beschwerdeführer als Stimmberechtigter der Stadt Luzern zur Beschwerde legitimiert; der Umstand, dass er zudem Mitglied des Grossen Stadtrates ist, ist insoweit ohne Bedeutung.

Im Verfahren vor Bundesgericht können gemäss Art. 95 BGG Verletzungen von Bundesrecht (lit. a) und von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte (lit. d) gerügt werden. Zu den Letzteren zählen auch die Gemeindeordnung der Stadt Luzern (GO), das kantonale Gemeindegesetz (GG, SRL Nr. 150) sowie das kantonale Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10). Nicht dazugehören indes kantonale Vorschriften, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den politischen Rechten stehen. Deren Anwendung prüft das Bundesgericht lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (vgl. BGE 123 I 175 E. 2d S. 175). So verhält es sich insbesondere mit der Anwendung des kantonalen Gesetzes über die

Volksschulbildung (VBG, SRL Nr. 400a).

E. 1.2

Im angefochtenen Entscheid hielt der Regierungsrat fest, dass die Anschaffung von Computern für die 1. und 2. Primarklassen kantonally nicht vorgeschrieben sei und es sich bei dem entsprechenden Betrag von 143'600 Franken um eine freibestimbare Ausgabe handle. Freibestimbare Ausgaben in dieser Höhe seien allerdings von der Ausgabenkompetenz des Stadtrates gedeckt.

In der Vernehmlassung weist der Stadtrat darauf hin, dass er hinsichtlich der Anschaffung von Computern für die 1. und 2. Primarklassen auf seinen ursprünglichen Kreditbeschluss zurückgekommen ist. Mit Bericht und Antrag vom 11. Juli 2007 hat er dem Grossen Stadtrat hierfür einen neuen Kreditbeschluss unterbreitet.

Soweit der Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde die Anschaffung von Computern für die 1. und 2. Primarklassen anfight, ist die Beschwerde gegenstandslos geworden. Damit bleibt zu prüfen, ob der Finanzbeschluss vom 1. Februar 2006 in der Höhe von 1'693'080 Franken für die Beschaffung von Computern für die 3. bis 6. Primarklassen vor den politischen Rechten standhält.

E. 2.1

Nach Art. 68 Ziff. 2 lit. a GO in Verbindung mit § 84 GG unterliegen Sonderkredite mit einem Wert von 1 Million Franken bis 10 Millionen Franken für freibestimbare Aufwände oder freibestimbare Ausgaben dem fakultativen Referendum. Der umstrittene Kredit liegt in diesem Bereich. Zu prüfen ist daher, ob er eine neue oder aber eine gebundene Ausgabe darstellt und dem fakultativen Referendum entzogen werden durfte.

E. 2.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange 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 es 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 (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90, mit Hinweisen).

Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der vorstehend umschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechtes ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte

zu wachen hat. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 125 I 87 E. 3b S. 91, mit Hinweisen).

E. 2.3

§ 81 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG, SRL Nr. 150) umschreibt die Begriffe der freibestimmbaren bzw. gebundenen Ausgaben. Danach gilt eine Ausgabe als freibestimmbar, wenn die entscheidende Behörde bezüglich Umfang der Ausgabe, Zeitpunkt oder anderer Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat (Abs. 1); eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht freibestimmbar ist (Abs. 2). Der Regierungsrat legt im angefochtenen Entscheid indes dar, dass diese Begriffe nach der kantonalen Praxis im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verstanden würden. Der Beschwerdeführer zieht diese Auffassung nicht in Zweifel. Demnach ist davon auszugehen, dass im Kanton keine von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abweichende Praxis besteht, und für die folgende Beurteilung auf diese abzustellen (vgl. zum Nachweis abweichender kantonalen Praxis BGE 125 I 89 E. 4b S. 93).

E. 2.4

Der Entscheidungsraum der Gemeinde kann tatsächlich oder rechtlich begründet sein, und zwar hinsichtlich der Grundlagen und der tatsächlichen Verhältnisse des einzelnen Falles; er fehlt, wenn ein unabwendbarer Sachzwang oder eine abschliessende rechtliche Bindung besteht. Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraums mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe betragsmässig festgelegt ist (BGE 115 Ia 139 E. 3a S. 142, mit Hinweisen). Hierfür ist auf das übergeordnete kantonale Recht und das Gemeinderecht abzustellen. Der Beschwerdeführer ficht diese vom Regierungsrat vertretene Auffassung nicht an.

Demnach ist im Folgenden gestützt auf die vorstehenden Ausführungen sowie die rechtlichen und tatsächlichen Hintergründe zu beurteilen, ob der umstrittene Kredit eine gebundene Ausgabe darstellt und ob er dem Referendum entzogen werden durfte.

E. 3

Das kantonale Gesetz über die Volksschulbildung umschreibt in genereller Weise das allgemeine Bildungsziel (§ 4 VBG) und die Ziele der Volksschule (§ 5 VBG). Der Kanton setzt die von der Volksschule zu erreichenden Ziele fest und kontrolliert sie (§ 29 Abs. 3 VBG). Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug des Volksschulbildungsgesetzes erforderlichen Regelungen und legt insbesondere die Leitideen und Lehrpläne für die einzelnen Stufen, Unterrichtsbereiche und Fächer fest (§ 37 VBG). Die Einwohnergemeinden sind für die Gestaltung und den Vollzug des kommunalen Volksschulangebots gemäss kantonalen Vorgaben verantwortlich (§ 29 Abs. 4 VBG).

Aus diesen gesetzlichen Grundlagen ergibt sich isoliert betrachtet keine bestimmte Ausgestaltung des Volksschulunterrichts. Daher ist zu prüfen, welches die kantonalen Vorgaben hinsichtlich des Einsatzes von Computern in der Primarschule im Einzelnen sind.

E. 3.1

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 1. Februar 2000 die Zielsetzungen für den Computereinsatz in der Volksschule festgelegt. Aufgrund eines parlamentarischen

Vorstosses legte der Regierungsrat am 12. September 2005 dem Grossen Rat den Planungsbericht B 100 vom 17. Juni 2005 zum Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien vor; der Grosse Rat nahm davon am 12./13. September 2006 Kenntnis. Darin wurde am Ziel einer hinreichenden Infrastruktur für den integrierten Computereinsatz im Unterricht festgehalten. Als Regel wurde festgesetzt, dass pro Klasse (3. bis 6. Klasse) mindestens drei multimediataugliche Computer zur Verfügung stehen sollen. Zudem erklärte der Regierungsrat am 4. Juli 2006 die Lehrplanergänzung ICT ab dem Schuljahr 2007/08 für verbindlich. Die Lehrplanergänzung legt insbesondere die Lernziele für die 4., 6. und 9. Schuljahre im Bereich der Informatik und Kommunikation fest.

Angesichts dieser kantonalen Vorgaben unterliegt es keinen Zweifeln, dass der umstrittene Kredit in Bezug auf das Ob eine gebundene Ausgabe darstellt. Daran vermögen die Einwände des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Der Planungsbericht enthält für die Gemeinden klare Vorgaben. Dasselbe ergibt sich aus der Ergänzung des Lehrplanes, der das Vorhandensein der entsprechenden Computer-Infrastruktur voraussetzt. Im Rahmen der Beschwerde wegen Verletzung der Referendumsrechte steht nicht der Inhalt der Vorgaben in Frage (vgl. BGE 125 I 87 E. 4c/bb S. 94 f.). Nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist ferner, dass der umstrittene Kredit bereits am 1. Februar 2006 bewilligt worden ist, der (schon aus dem Jahre 2005 stammende und daher bekannte) Planungsbericht erst im September 2006 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen worden ist und die Lehrplanergänzung vom 4. Juli 2006 stammt. Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid dargelegt, dass für seine Beurteilung die Verhältnisse im Zeitpunkt seines Entscheides massgebend sind. Der Beschwerdeführer zieht diese Auffassung nicht in Frage.

Bei diesen kantonalen Vorgaben bestand für die Stadt Luzern hinsichtlich der Frage der Beschaffung der entsprechenden Computer-Infrastruktur im Grundsatz kein relevanter Freiraum und stellt der angefochtene Kredit eine gebundene Ausgabe dar. Daran vermag auch der zeitliche Ablauf nichts zu ändern. Unter dem Gesichtswinkel des Finanzreferendums kann nicht eine Abstimmung in einem Zeitpunkt verlangt werden, in dem sich die umstrittene Ausgabe als gebunden erweist.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass den Behörden beim Wie der Beschaffung der Computer-Infrastruktur ein erheblicher Spielraum zukomme und die Ausgabe aus diesem Grunde neu sei. Insbesondere wäre anstelle der Anschaffung von neuen Computern der Kauf von Occasions-Geräten in Frage gekommen.

Der Regierungsrat erachtete diese, bereits im kantonalen Verfahren vorgebrachten Einwände als verspätet, ist demnach darauf nicht eingetreten und hat dazu lediglich in einer Eventualerwägung Stellung genommen. Der Beschwerdeführer geht auf dieses Nichteintreten nicht ein und ficht es nicht an. Bei dieser Sachlage hat er mit dem Vorbringen, es hätten Occasions-Geräte beschafft werden können, den kantonalen Instanzenzug nicht ausgeschöpft, sodass darauf auch im bundesgerichtlichen Verfahren nicht einzugehen ist.

E. 3.3

Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, dass auch in zeitlicher Hinsicht nicht von einer gebundenen Ausgabe gesprochen werden könne.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist für die Beurteilung, ob eine Ausgabe als neu oder als gebunden zu bezeichnen ist, auch der zeitliche Faktor von Bedeutung, wie sich aus der zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie aus § 81 des Gemeindegesetzes ergibt. In dieser Hinsicht ist von Bedeutung, dass die Computer-Infrastruktur nach den kantonalen Vorgaben für das Schuljahr 2007/08 bereitstehen muss. Der Regierungsrat hat dargelegt, dass die Anschaffungen bereits im Jahre 2006 in die Wege geleitet und zudem mit Sanierungen von Schulhäusern koordiniert werden mussten. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, vermag das Vorliegen einer neuen Ausgabe nicht zu belegen. Insbesondere lassen sich die Verhältnisse in der Gemeinde Kriens mit denjenigen in der Stadt Luzern nicht vergleichen.

E. 4

Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG ; BGE 133 I 141). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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