

BGer 1C_17/2017 vom 23. August 2017

Bundesgericht, 2017-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_17_2017

FR: TF 1C_17/2017 du 23 août 2017

IT: TF 1C_17/2017 del 23 agosto 2017

Erwägungen

E. 1

Der Beschwerdeführer ficht einen Beschluss des Regierungsrats über die Bewilligung einer Ausgabe von Fr. 18'221'000.-- für die Übertragung einer Liegenschaft ins Verwaltungsvermögen und für die Erstellung und Ausstattung eines Schulraumprovisoriums für die Kantonsschule Uetikon am See an. Die entsprechende Ausgabe ist als gebundene bezeichnet und weder dem Kantonsrat unterbreitet noch dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Gegen den Beschluss des Regierungsrats steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen ans Bundesgericht offen, soweit der Beschwerdeführer rügt, der Beschluss sei zu Unrecht nicht dem (fakultativen) Volksreferendum unterstellt worden (vgl. Art. 82 lit. c BGG). Gegen den angefochtenen Regierungsratsbeschluss steht kein Rechtsmittel an eine kantonale Instanz offen (vgl. § 44 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Er ist somit kantonale letztinstanzlich und kann gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Der Beschwerdeführer ist als im Kanton Zürich stimmberechtigter Bürger zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer beantragt in seiner Replik vom 6. April 2017, es sei ein Augenschein an der Kantonsschule Küsnacht durchzuführen und es seien weitere Unterlagen zu edieren. Diese Anträge sind abzuweisen, weil sich der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt mit hinreichender Klarheit aus den Akten ergibt und nicht ersichtlich ist, inwiefern die Abnahme weiterer Beweise zusätzliche entscheidungswesentliche Erkenntnisse liefern könnte.

E. 3

Im Rahmen der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 BGG).

E. 4.1

Gemäss Art. 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) beschliesst der Regierungsrat im Rahmen des Budgets namentlich über neue einmalige Ausgaben bis 3 Millionen Franken (lit. a) sowie über gebundene Ausgaben (lit. c). Der Kantonsrat beschliesst mit Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder über neue einmalige Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken (Art. 56 Abs. 2 lit. a KV/ZH).

Beschlüsse des Kantonsrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Millionen Franken werden zudem auf Verlangen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet (fakultatives Referendum; Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV/ZH). Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe die Ausgabe von Fr. 18'221'000.-- zu Unrecht als gebundene Ausgabe eingestuft.

E. 4.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, 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 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 141 I 130 E. 4.1 S. 133 f. mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b S. 81; Urteil 1C_261/2012 vom 8. Oktober 2013 E. 3.1; je mit Hinweisen).

E. 4.3

Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Es bestehen für die Kantone keine verbindlichen bundesrechtlichen Begriffe der gebundenen und neuen Ausgaben. Es darf daher von der bundesgerichtlichen Umschreibung abgewichen werden, wo sich nach der Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt (BGE 141 I 130 E. 4.3 S. 134 ; 125 I 87 E. 3b S. 91 mit Hinweisen).

E. 4.3.1

Gemäss § 34 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) gilt als Ausgabe die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Als Ausgabe gilt auch die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen (§ 29 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung des Kantons Zürich vom 5. März 2008 [FCV; LS 611.2]). Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus (§ 35 Abs. 1 CRG). Die Ausgabenbewilligung erfolgt gemäss § 36 CRG bei neuen einmaligen Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 3 Millionen Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben über 300'000 Franken durch Verpflichtungskredit des Kantonsrates (lit. a), in den übrigen Bereichen durch Beschluss des Regierungsrates (lit. b). Eine Ausgabe gilt als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (§ 37 Abs. 1 CRG). Eine Ausgabe gilt jedoch gemäss § 37 Abs. 2 CRG als gebunden, wenn:

- sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung und Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient (lit. a);
- sie zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz nötig ist (lit. b);
- sie für Mietverträge erforderlich ist, die zwecks Erfüllung staatlicher Aufgaben abgeschlossen werden; vorbehalten bleiben Finanzierungsleasinggeschäfte (lit. c);
- sie die Planungs- und Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Vorhabens betrifft (lit. d).

E. 4.3.2

Die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben gemäss § 37 CRG lehnt sich grundsätzlich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts an. Immerhin trifft § 37 Abs. 2 CRG für den Kanton Zürich eigenständige Festlegungen für besondere Konstellationen. Im vorliegenden Verfahren ist zudem zu berücksichtigen, dass im Kanton Zürich eine Praxis besteht, wonach es sich bei Ausgaben für die Errichtung von Bauprovisorien, welche für die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Schul-, Forschungs- bzw. Spitalbetriebs erforderlich sind, grundsätzlich um gebundene Ausgaben handelt (vgl. die Beschlüsse des Regierungsrats 986/2011 vom 17. August 2011, 967/2013 vom 3. September 2013, 101/2015 vom 4. Februar 2015 sowie 824/2015 vom 26. August 2015 über die Bewilligung gebundener Ausgaben für die Erstellung eines Schulhausprovisoriums der Kantonsschule Glattal in Uster, die Einrichtung eines OP-Provisoriums am Polikliniktrakt des Kantonsspitals Winterthur, die Errichtung des Modulbaus SUED II im Park des Universitätsspitals sowie einen provisorischen Büro- und Laborbau für das Institut für Medizinische Mikrobiologie der Universität Zürich). Zwar knüpft der Regierungsrat auch in diesen Fällen an das Kriterium der (fehlenden) verhältnismässig grossen Handlungsfreiheit an. Er berücksichtigt insoweit jedoch auch betriebliche und organisatorische Vorteile, welche vernünftigerweise für den Standort eines Bauprovisoriums in der Nähe des definitiven Standorts sprechen.

E. 5

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass es sich bei der Ausgabe für das Schulraumprovisorium für die Kantonsschule Uetikon am See um eine neue Ausgabe handle, da eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit bestehe. So sei ein Schulraumprovisorium nicht (zwingend) erforderlich (vgl. E. 5.1), zudem bestehe Handlungsspielraum in Bezug auf den Standort (vgl. E. 5.2) und auf die Grösse bzw. die Kosten des Schulraumprovisoriums (vgl. E. 5.3).

E. 5.1.1

Der Kanton Zürich hat gemäss § 1 Abs. 1 des Mittelschulgesetzes vom 13. Juni 1999 (MSG; LS 413.21) für die Ausbildung von Mittelschülerinnen und Mittelschülern zu sorgen und die dafür notwendigen Schulen zu führen.

Der Regierungsrat erachtet die Errichtung eines Schulraumprovisoriums als erforderlich, damit zeitgerecht genügend Schulraum für die prognostizierten Schülerzahlen an den Mittelschulen im Kanton Zürich zur Verfügung stehe. Für die Schülerzahlen stützt sich der Regierungsrat einerseits auf Prognosen des statistischen Amtes des Kantons Zürich aus dem Jahr 2012, wonach der vorhandene Mittelschulraum bestenfalls noch bis zum Jahr 2020

ausreiche. Nachfolgende Prognosen des statistischen Amtes hätten allerdings ergeben, dass die Schülerzahlen schon auf das Schuljahr 2018/2019 erheblich ansteigen werden. Der Regierungsrat könne die Zahl der Mittelschülerinnen und Mittelschüler nicht beeinflussen. Ohne Errichtung eines Schulraumprovisoriums gebe es im Kanton ab dem Schuljahr 2018/2019 und in den folgenden Schuljahren nicht mehr genügend Mittelschulraum.

Zwar werde in nächster Zeit mehr Mittelschulraum geschaffen: Geplant seien eine neue Mittelschule in Uster (bezugsbereit voraussichtlich im Mai 2019), ein Ausbau der Mittelschule Zürich Nord in Zürich (bezugsbereit frühestens 2024/2025), eine neue Mittelschule in Uetikon am See (bezugsbereit frühestens 2028/2029), eine Erweiterung der Mittelschule Limmattal in Urdorf (bezugsbereit frühestens 2022/2023) sowie eine neue Mittelschule am linken Ufer des Zürichsees (bezugsbereit jedenfalls später als 2019/2020). Die neuen Mittelschulen und Erweiterungsbauten seien auf das Schuljahr 2018/2019 allerdings noch nicht bezugsbereit. Ausserdem stünden bei mehreren bestehenden Mittelschulen (Rämibühl, Zürich Nord, Freudenberg, Enge, Zürcher Oberland, Küsnacht) Sanierungen an, welche den Mittelschulraum in den kommenden Jahren zusätzlich beschränken würden. Hinzu komme, dass dem Kanton die von der Mittelschule Stadelhofen genutzte Villa Hohenbühl ab 2019/2020 nicht mehr zur Verfügung stehe. Um ab dem Schuljahr 2018/2019 genügend Mittelschulraum zur Verfügung stellen zu können, müsse umgehend mit der Beschaffung von zusätzlichem Mittelschulraum begonnen werden. Kurzfristig könne neuer Mittelschulraum in der erforderlichen Grössenordnung nur mit dem Bau eines Provisoriums bereitgestellt werden. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit und dem gesetzlich verankerten Anspruch der Bevölkerung auf genügend Mittelschulraum bestehe keine Handlungsfreiheit in Bezug auf die Frage, ob ein Schulraumprovisorium erforderlich sei.

E. 5.1.2

Der Beschwerdeführer bestreitet zwar, dass der bestehende Mittelschulraum ab dem Jahr 2018/2019 nicht mehr ausreiche. Er legt aber nicht dar und es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Regierungsrat den Sachverhalt diesbezüglich offensichtlich unrichtig festgestellt haben sollte, weshalb von den Prognosen und den weiteren tatsächlichen Feststellungen des Regierungsrats auszugehen ist (vgl. Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat davon ausging, das kantonale Recht verpflichte den Kanton, auf das Schuljahr 2018/2019 hin und für die darauf folgenden Schuljahre neuen, provisorischen Mittelschulraum zu schaffen.

E. 5.2

Was den geplanten Standort des Schulraumprovisoriums in Uetikon am See angeht, macht der Beschwerdeführer geltend, ein Provisorium könne auch anderswo errichtet werden, z.B. in Küsnacht, der Stadt Zürich oder in Wetzikon. Denkbar seien auch mehrere Provisorien an verschiedenen Orten.

E. 5.2.1

Der Regierungsrat kommt dagegen zum Schluss, auch hinsichtlich des Standorts des Schulraumprovisoriums bestehe keine bzw. jedenfalls keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit. Er begründet dies in seiner Beschwerdeantwort vom 27. Februar 2017 einerseits damit, dass kein alternativer Standort zur Verfügung stehe, jedenfalls keiner, an dem der Schulbetrieb bereits ab dem Schuljahr 2018/2019 aufgenommen werden könne. Der Kanton Zürich verfüge über keine geeigneten Grundstücke, auf welchen sich

kurzfristig ein Provisorium errichten lasse und die Errichtung eines Provisoriums auf einem nicht im Eigentum des Kantons stehenden Grundstück auf das Schuljahr 2018/2019 hin sei ausgeschlossen. Die bestehenden Mittelschulen in Zürich, Wetzikon oder Küsnacht fielen als mögliche Standorte für ein Schulraumprovisorium wegen fehlender Landreserven, mangels geeigneter Verkehrsverbindungen bzw. aus Gründen des Denkmalschutzes ebenfalls ausser Betracht. An einem Ort, wo noch keine Mittelschule bestehe und auch keine geplant sei, erscheine es sodann unmöglich, das Einverständnis der Gemeinde für die Errichtung eines Provisoriums zu erhalten.

Andererseits argumentiert der Regierungsrat damit, dass die Errichtung eines Provisoriums in Uetikon am See eine notwendige Voraussetzung dafür darstelle, dass der Schulbetrieb in der neuen Mittelschule in derselben Gemeinde dereinst mit 1'000 bis 1'500 Mittelschülerinnen und Mittelschülern aufgenommen werden könne. Die Errichtung des Provisoriums in Uetikon am See ermögliche es, einen Teil des Personals für die Schulkommission, die Schulleitung und den Unterricht frühzeitig standortgebunden zu rekrutieren bzw. das Personal über die Jahre hinweg laufend aufzustocken. Ausserdem ermögliche ein Provisorium an diesem Standort, im Schuljahr 2018/2019 mit relativ geringen Schülerzahlen zu starten und die Schülerzahlen im Laufe der Jahre zu erhöhen, womit sichergestellt werde, dass die neue Mittelschule trotz freier Schulwahl der Mittelschülerinnen und Mittelschüler dereinst mit hoher Auslastung den Betrieb aufnehmen könne.

E. 5.2.2

Der Regierungsrat hat überzeugend dargetan, weshalb sich ein anderer geeigneter Standort für die Errichtung des Schulprovisoriums, an welchem der Schulbetrieb bereits ab dem Schuljahr 2018/2019 aufgenommen werden könnte, kaum finden liesse. Namentlich hat er nachvollziehbar ausgeführt, weshalb die vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Standorte nicht in Frage kommen. Dem Beschwerdeführer ist zwar zuzugestehen, dass - selbst angesichts der zeitlichen Dringlichkeit - kein strikter Nachweis dafür geliefert wurde, dass es sich beim für das Provisorium geplanten Standort um den einzigen denkbaren Standort für zusätzlichen Schulraum handelt. Der Regierungsrat hat indessen einleuchtend begründet, dass gewichtige betriebliche und organisatorische Gründe dafür sprechen, das Provisorium in der Nähe der geplanten neuen Mittelschule und damit ebenfalls in Uetikon am See zu errichten. Zu Recht hat er in diesem Zusammenhang auch berücksichtigt, dass der geplante Standort des Provisoriums es ermöglicht, den Schulbetrieb am definitiven Standort dereinst mit hoher Auslastung aufzunehmen, was angesichts der gemäss den aktuellen Prognosen weiter stark ansteigenden Schülerzahlen erforderlich sein wird. Es sprechen somit verschiedene gewichtige Gründe dafür, das Bauprovisorium am geplanten Standort in Uetikon am See zu errichten. Angesichts der offenkundigen Vorteile des geplanten Standorts gegenüber allfälligen theoretisch denkbaren, anderen Standorten ist mit Blick auf die in E. 4.3.2 hiervoor erwähnte kantonale Praxis nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat zum Schluss gekommen ist, es bestehe auch hinsichtlich des Standorts des geplanten Schulraumprovisoriums verhältnismässig wenig Handlungsfreiheit.

E. 5.2.3

Hinzu kommt, dass der Regierungsrat bereits in seinem Antrag an den Kantonsrat vom 16. März 2016 zum Beschluss des Kantonsrates über die Errichtung einer Kantonsschule in Uetikon am See über seine Pläne informierte, in einem Provisorium in Uetikon am See ab

dem Schuljahr 2018/2019 den Schulbetrieb aufzunehmen. Anlässlich der Debatte im Kantonsrat zum Beschluss vom 19. September 2016 wurde die Frage des Standorts des Provisoriums denn auch von mehreren Kantonsrätinnen und Kantonsräten angesprochen, worauf die Vertreterin des Regierungsrats erklärte, weshalb es sinnvoll sei, das Provisorium und die definitive Kantonsschule am gleichen Ort zu errichten. Indem der Kantonsrat in der Folge der Errichtung der Kantonsschule in Uetikon am See zustimmte, hat er die Standortfrage für das Provisorium im Wesentlichen bereits vorentschieden.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, dass es kostengünstigere bauliche Varianten gebe sowie die Möglichkeit, das Provisorium grösser oder kleiner auszugestalten. So könnten beispielsweise an der provisorischen Mittelschule weniger Maturitätsprofile angeboten werden, was zu Einsparungen im Raumprogramm führen würde.

Aus Sicht des Regierungsrats wird die Mindestgrösse des Provisoriums im Wesentlichen durch die Schülerzahl-Prognosen vorbestimmt. Die geplante Grösse des Provisoriums stelle einerseits das Minimum dar, um genügend Mittelschulraum für die ab dem Schuljahr 2018/2019 erwarteten Mittelschüler und -schülerinnen zur Verfügung zu stellen und andererseits ein genügend grosses Angebot an Maturitätsprofilen anbieten zu können. Ein grösseres Raumprogramm falle hingegen mangels Notwendigkeit ohnehin ausser Betracht. Es bestehe keine Alternative zum Modulbau, da es keine kostengünstigeren baulichen Varianten gebe und zudem nur mit dem Modulbau rechtzeitig bis zum Schuljahr 2018/2019 der benötigte Schulraum zur Verfügung gestellt werden könne. Die sonstigen Kosten (Grundstücks- und Vorbereitungsarbeiten, Kosten für die Betriebseinrichtungen, die Umgebung und die Baunebenkosten) seien durch die Lage und die Beschaffenheit des Grundstücks vorbestimmt.

Die Ausführungen des Regierungsrats sind überzeugend. Bauprojekte ab einer gewissen Grösse bringen zwar zwangsläufig gewisse Handlungsspielräume mit sich, da in gestalterischer als auch in konzeptioneller Hinsicht im Einzelnen stets - zumindest theoretisch - unterschiedliche Optionen denkbar sind (vgl. Urteil 1C_35/2012 vom 4. Juni 2012 E. 4.6). Der Beschwerdeführer vermag allerdings nicht dazutun und es ist nicht ersichtlich, wie der benötigte Mittelschulraum am vorgesehenen Standort wesentlich kostengünstiger als mittels des geplanten Modulbaus geschaffen werden könnte. Selbst wenn der Verzicht auf einzelne Maturitätsprofile zu gewissen Einsparungen im Raumprogramm führen könnte, hielten sich diese in untergeordnetem Rahmen und liesse sich daraus unter den gegebenen Umständen keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit ableiten, welche die Ausgabe als neu im Sinne von § 37 Abs. 1 CRG erscheinen liesse.

E. 5.4

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Schaffung von neuem Mittelschulraum gestützt auf § 1 Abs. 1 MSG erforderlich ist und der Regierungsrat annehmen durfte, es bestehe keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hinsichtlich des Standorts und der Grösse des Bauvorhabens. Damit ist die Ausgabe für das Schulraumprovisorium nicht neu im Sinne von Art. 37 Abs. 1 CRG. Demnach durfte der Regierungsrat den entsprechenden Kredit von Fr. 18'221'000.-- als gebundene Ausgabe bezeichnen, ohne die politischen Rechte der Stimmbürger zu verletzen.

Damit kann offenbleiben, ob die umstrittene Ausgabe - wie der Regierungsrat erst in seiner Beschwerdeantwort vom 27. Februar 2017 geltend macht - schon deshalb als gebundene Ausgabe zu behandeln wäre, weil sie im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG der Beschaffung von für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen sachlichen Mitteln diene.

E. 6

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG).

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